



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Cartagena de Indias D. T. y C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).

SENTENCIA No. 102 / 16

MEDIO DE CONTROL	REPARACION DIRECTA
RADICACION	13-001-33-33-012-2015-00218-00
DEMANDANTE	EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS
DEMANDADO	UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS - UARIV - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS
ASUNTO	RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO - REPARACION INTEGRAL A VICTIMAS

Procede el despacho a dictar sentencia dentro del medio de control de Reparación Directa promovido por EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO, LUIS CARLOS HUMBERTO MENDOZA CARRILLO, DARMIN ENRIQUE MENDOZA ARIAS y ERLIS PATRICIA MENDOZA ARIAS, por intermedio de apoderado judicial, en contra de la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS - UARIV y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS.

1- LA DEMANDA

1.1 PRETENSIONES

Solicita la parte actora que se declare lo siguiente:

1. LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS – DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS) - son administrativamente responsables por el no pago de la reparación integral establecida en el art. 25 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, incluidos los daños materiales e inmateriales a los señores EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO; LUIS CARLOS HUMBERTO MENDOZA CARRILLO (esposó); DARMIN ENRIQUE MENDOZA ARIAS (hijo); ERLIS PATRICIA MENDOZA ARIAS (hija) (víctimas), por falla o falta del servicio de la administración.

2. Condenar en consecuencia a LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS – DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS), a pagar la reparación integral, indemnización, del daño ocasionado a los actores, o a quien represente legalmente sus derechos, los perjuicios de orden moral objetivados y subjetivados, actuales y futuros los cuales se estiman como mínimo la suma de CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS M/L (\$456.302.350.oo.).

3. Así mismo solicito conceder el perjuicio extra patrimonial del DAÑO A LA VIDA DE RELACION EN FAMILIA, como quiera que es compatible con el daño moral.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

4. Solicito al señor juez otorgar dentro de los daños materiales, el concepto de gastos u honorarios profesionales ocasionados en virtud de la omisión por parte de las entidades demandadas contemplado en el art 44 de la Ley 1448 de 2011, e instrumentos internacionales.

5. La condena respectiva será actualizada de conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y se reconocerán los intereses legales desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta cuando se le dé cabal cumplimiento a la sentencia que le ponga fin al proceso o hasta cuando quede ejecutoriado el fallo.

6. La parte demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos de los Artículos 187 y 189 de la Ley 1437 de 2011.

1.2 HECHOS

Los hechos narrados en el escrito de demanda pueden resumirse de la siguiente manera:

Los señores EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO; LUIS CARLOS HUMBERTO MENDOZA CARRILLO (esposa); DARMIN ENRIQUE MENDOZA ARIAS (hijo); ERLIS PATRICIA MENDOZA ARIAS (hija) son víctimas del desplazamiento originados por los grupos al margen de la ley, en los Montes de María, estando expuesto por más de 13 años a un nivel mayor de vulnerabilidad, representada en pérdidas de sus tierras, descomposición familiar, desempleo, marginación social, mortalidad y falta de alimentación.

Para la fecha 31 de julio del año 2000, los actores y su núcleo familiar se vieron obligados e instigados por la violencia a abandonar el lugar donde vivían, Guamanga, vereda del corregimiento San Isidro, Municipio El Carmen de Bolívar, Departamento de Bolívar, dando origen a los hechos que produjeron el desplazamiento y dejando sus posesiones, tierras, casas, toda una vida de trabajo y llegar a refugiarse al municipio en mención, en el cual hoy residen y fueron acogidos.

Existen obligaciones constitucionales atribuibles a los organismos encargados, la relevancia jurídica dentro del proceso causal de la producción del daño y la omisión por parte de las entidades demandadas, la Ley 1448 de 2011 en el artículo 160, creó el Sistema Nacional de Atención Y Reparación a las Víctimas, conformado por un conjunto de entidades estatales que comprende, Ministerio, entidades territoriales y organismo creados por la misma ley, como LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS), que tiene como funciones atender a las víctimas de desplazamiento, en sus niveles morales, sociales, psicológicos e indemnizatorios.

Las víctimas de la violencia, en especial el desplazamiento que se ha presentado en el país durante los últimos 30 años, no han recibido de manera oportuna,



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

3

rápida, y eficaz la reparación integral, asistencia social -Indemnización que establece la Ley 1448/2011 y su decreto reglamentario.

2. CONTESTACION DE LA DEMANDA

POR PARTE DE LA DEMANDADA UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS - UARIV

La entidad demandada UARIV presentó contestación a la demanda dentro del término legal (fls. 99 al 146), y en ella solicitan se absuelva a la entidad, pues se consideran las pretensiones infundadas desde el punto de vista fáctico y jurídico, al no existir prueba de los perjuicios y además, las sumas solicitadas son exageradas y excesivas y trasgreden la normatividad del CPACA.

Señalan además que la UARIV no está obligada a reparar el daño alegado ni por acción ni por omisión, pues no le es imputable el no pago de la reparación integral. Dentro de sus funciones y competencias, a la entidad demandada no puede atribuírsele alguna acción generadora del daño, dado que el pago de la reparación administrativa debe sujetarse a principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad, así como a criterios de priorización de vulnerabilidad. Tampoco podría llegar a inferirse el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones o una conducta inadecuada, por lo que no puede predicarse una falla del servicio como lo alegan los demandantes.

Señala que los demandantes pretenden que a título de indemnización le sean canceladas sumas de dinero exorbitantes, que chocan abiertamente con el monto de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado previsto en la Ley 1448 de 2011 y desarrollado por la sentencia de unificación SU-254 de 2013 de la Corte Constitucional.

La indemnización por vía administrativa por desplazamiento forzado se entrega por grupo familiar y su distribución se estipula en el artículo 9 del Decreto 1377 de 2014, es decir, por partes iguales entre los miembros del grupo familiar.

Dice el apoderado de la UARIV que un eventual retardo en la entrega de la obligación económica a lo sumo daría lugar a intereses moratorios, pero por tratarse de una indemnización administrativa de carácter solidario y fundada en el principio de equidad, queda exenta de estas sanciones pecuniarias. Es más, la Ley 1448 de 2011 con el objeto de evitar la pérdida adquisitiva de la moneda que se genera a partir del hecho generador del daño, hasta cuando efectivamente se entregue la indemnización, prevé que el pago de la reparación administrativa por desplazamiento forzado no sea reconocida con base en los salarios mínimos vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos, sino que en su lugar, dicho monto correspondería a los salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago. Ahora, los demandantes pretenden es la reparación por desplazamiento forzado y en ningún momento el pago de ayudas humanitarias, además que se encuentra demostrado que a la demandante y su grupo familiar se le han otorgado las ayudas humanitarias que han solicitado.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

Como excepciones plantea las siguientes: a) Falta de legitimación en la causa por pasiva, b) Ausencia de responsabilidad de la Unidad para las Víctimas, c) Eximencia de responsabilidad por el hecho de un tercero, y d) Inexistencia probatoria de los perjuicios invocados.

POR PARTE DE LA DEMANDADA DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS

La demandada DPS presenta contestación de la demanda dentro del término legal (fls. 65 al 73) en donde manifiestan que se oponen a todas y cada una de las pretensiones por adolecer de los supuestos fácticos y legales que le permitan prosperar. Señala además que de acuerdo a lo establecido en el artículo 155 del Decreto 4800/11 se fija la competencia de la UARIV para otorgar la reparación administrativa consagrada en el Decreto 1290 de 2008, por lo que no existe legitimación por pasiva del DPS frente al reconocimiento de este tipo de indemnizaciones.

Nos encontramos ante la inexistencia de falla del servicio imputable al DPS frente a la parte actora, en razón a su condición de desplazados y de víctimas de la violencia y ello se desprende del contenido obligacional que no es otro que la falta de legitimidad en la causa pasiva del DPS, pues la ley ha fijado las competencias de cada una de las entidades involucradas y lo referente a reparaciones e indemnizaciones administrativas está en cabeza de la UARIV por ministerio de la ley.

Manifiesta también que revisada la demanda y sus anexos, no se demostró ni acreditó haber elevado solicitud de reparación integral – administrativa a las demandadas y además, no obra dentro del proceso prueba alguna que comprometa la responsabilidad administrativa del DPS.

Como excepción previa plantea la de incapacidad o indebida representación y como excepciones de mérito plantea las de: a) Falta de legitimación en la causa por pasiva en cabeza del DPS, b) Ausencia de acervo probatorio que comprometa la responsabilidad administrativa del DPS, c) Inexistencia de daño imputable a las entidades demandadas y d) Inexistencia de relación causal.

3. ALEGATOS DE CONCLUSION

El despacho corrió traslado por diez (10) días a las partes para presentar alegaciones de conclusión, en la audiencia de pruebas de fecha 9 de junio de 2016 (fl. 194).

La parte demandante presentó alegaciones por escrito vía buzón electrónico el 22 de junio de 2016 (fls. 207 al 211), en donde realiza un resumen de los hechos de la demanda y de las pruebas que obran en el expediente. Señala que por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada se les ha violado a los demandantes en este proceso, sus derechos a la vida, a la dignidad humana e integridad física, psicológica y moral, derecho a la



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

5

familia y a la unidad familiar, derecho a la subsistencia mínima, a la salud, a la educación, a la protección, etc.

Considera que el comportamiento omisivo de las entidades a cargo en el transcurso del tiempo deja al descubierto la vulneración de garantías constitucionales que tienen o poseen los accionantes y que se demandan en el proceso. La omisión reiterada de brindarles protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades a cargo ha sido una violación masiva y prolongada y no es imputable a una sola autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado.

Señala que el Estado es responsable por la acción u omisión de sus deberes de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos entre ellos, el de reparación integral. En el presente caso se demanda la omisión por parte de las entidades demandadas por el no pago de la reparación integral a las víctimas del desplazamiento que contempla la reparación de daños morales y materiales. Se ha demostrado la responsabilidad de la UARIV por el no reconocimiento de la reparación integral a los demandantes, por lo cual procede el reconocimiento e indemnización de los daños morales y materiales causados a los demandantes por el delito de desplazamiento forzado contemplado como crimen de lesa humanidad.

Por su parte, la demandada UARIV, presentó alegaciones de conclusión el día 23 de junio de 2016 (fls. 212 al 232), en donde realiza un resumen de las competencias propias de la entidad demandada, precisando que el Decreto 4802 de 2011 en su artículo 2º estableció el objetivo principal de la UARIV, la coordinación de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas SNARIV en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación al a las víctimas.

Señala que analizadas las pretensiones y los hechos de la demanda se observa que se confunde el concepto de reparación administrativa (indemnización administrativa) contemplado en la Ley 1448 de 2011, con el concepto de reparación integral reconocida por vía judicial. Esta última se reconoce a las víctimas con ocasión del daño antijurídico del desplazamiento forzado, sin embargo requiere del cumplimiento de ciertos elementos que determinan su procedencia: a) el hecho antijurídico, b) el daño que involucra perjuicios materiales y morales que sufre la persona, c) el nexo causal entre el hecho, el daño y la imputabilidad. Estos elementos no proceden contra la UARIV, pues los presuntos perjuicios fueron ocasionados por el desplazamiento, situación que frente a la cual la UARIV carece de responsabilidad y por ello no puede declararse la responsabilidad patrimonial a su cargo de conformidad con el artículo 90 Constitucional.

Por su parte, la indemnización administrativa de que trata la Ley 1448 de 2011 y el decreto 1084 de 2015 sí hace parte de las competencias designadas a la UARIV, pero es necesario precisar que la normatividad fijó los requisitos y procedimientos



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

a partir de los cuales se debe determinar su procedencia. Luego de verificarse la inclusión del grupo familiar dentro del RUV, se debe dar inicio a la ruta integral contemplada en el decreto 1084 de 2015, que en el caso concreto no fue acreditada en ninguna de sus etapas, lo que permite concluir que solo a partir de la formulación del presente medio de control, la entidad inició el proceso de identificación de las necesidades actuales del grupo familiar demandante.

4. CONCEPTO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público no presentó concepto dentro del presente trámite procesal.

5. TRAMITE DEL PROCESO

La demanda fue presentada el día 26 de marzo de 2015 (fl. 1) ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Cartagena y sometida a reparto el día 6 de abril de 2015 (fl. 42), correspondiéndole al Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Cartagena. La cual fue admitida mediante auto de fecha 31 de agosto de 2015 (fl. 53).

El auto admisorio de la demanda fue notificado el día 17 de septiembre de 2015 (fl. 61). Mediante auto de fecha 23 de febrero de 2016 (fl. 155) se fija el día 14 de abril de 2016 a las 9:00 a.m., para la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA. Posteriormente, se adelanta audiencia de pruebas el día 9 de junio de 2016 (fls. 194 y 195) durante la cual se corre traslado a las partes a fin de que presenten alegaciones de conclusión

6. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

No habiendo sido observada causal alguna de nulidad que declarar y habiéndose verificado en el sub iudice, el cumplimiento de los presupuestos procesales para dictar sentencia estimatoria, esto es, demanda en forma, competencia del Juez, capacidad para ser parte y capacidad procesal, los cuales vienen cumplidos, pasa el despacho a pronunciarse sobre el fondo del presente asunto, toda vez que sobre las excepciones previas planteadas por las entidades demandadas hubo pronunciamiento en la audiencia inicial. En dicha diligencia, se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa pasiva en relación a la demandada DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL y se declaró en consecuencia la terminación del proceso frente a esta entidad.

COMPETENCIA

Atendiendo las voces del numeral 6° del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), este despacho es competente para dirimir el asunto puesto a su conocimiento.

EL PROBLEMA JURÍDICO



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

7

De acuerdo a lo señalado en audiencia inicial, el problema jurídico radica en determinar:

1) 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 los demandantes de una indemnización producto del desplazamiento forzado del que fueron objeto.

2) Si la entidad demandada UARIV, debe ser condenada al pago de los presuntos perjuicios morales, a la vida de relación y materiales causados a los demandantes, como consecuencia del desplazamiento forzado del que fueron objeto.

TESIS DEL DESPACHO

El despacho no accederá a las pretensiones de la demanda, dado que en el presente asunto, aun cuando es una obligación legal de la entidad demandada UARIV el pago de la indemnización por vía administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, no se acreditó que la entidad demandada haya omitido, en relación a los demandantes, sus obligaciones legales en aplicación de este mecanismo de restablecimiento de derechos de las víctimas, relacionadas con los principios de progresividad y gradualidad consagrados en la Ley 1448 de 2011 y el criterio de priorización para el pago de las indemnizaciones reclamadas. Por otra parte, no se acreditó que el desplazamiento forzado del que fueron víctimas los demandantes fuera provocado por la entidad demandada.

MARCO NORMATIVO

Constitución Política de Colombia

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

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

(...).”

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011)



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

8

“Artículo 140. Reparación directa. *En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.*

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma. (...)”

DECRETO 4800 DE 2011, “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”

“Artículo 8°. Desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz. *En desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad contemplados en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011, respectivamente, así como con el objetivo de garantizar una reparación efectiva y eficaz de conformidad con el numeral 4 del artículo 161 de la Ley 1448 de 2011, el acceso a las medidas de reparación contempladas en el presente decreto deberá garantizarse con sujeción a los criterios establecidos en la Ley 1448 de 2011. Para el efecto, también podrán tenerse en cuenta, entre otros, la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad basado en un enfoque étario del grupo familiar, características del núcleo familiar y la situación de discapacidad de alguno de los miembros del hogar, o la estrategia de intervención territorial integral.”*

“Artículo 146. Responsabilidad del programa de indemnización por vía administrativa. *La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas administrará los recursos destinados a la indemnización por vía administrativa velando por el cumplimiento del principio de sostenibilidad.”*

“Artículo 149. Montos. *Independientemente de la estimación del monto para cada caso particular de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa los siguientes montos (...)*

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

(...)”

“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*



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

9

Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo considera pertinente. Desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activará el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos de que trata el presente decreto.

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

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

“Artículo 159. Indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado. *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.”

En relación al tema de las indemnizaciones por vía administrativa y su marco jurídico, se encuentran los siguientes pronunciamientos:

“(…) Sobre la indemnización por vía administrativa a las víctimas de la violencia en el marco del Decreto 1290 de 2008, la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011.

El accionante argumenta que solicitó la indemnización por vía administrativa y reprocha que aún no ha recibido respuesta a la petición elevada sobre el particular.

Antes de analizar las circunstancias particulares del caso de autos, estima la Sala pertinente realizar algunas consideraciones alrededor de la vigencia del decreto antes señalado, y de las normas que se han proferido con posterioridad respecto a la reparación a las víctimas por vía administrativa.

(...)

En relación con las solicitudes de inclusión al Registro Único de Víctimas, se estima pertinente para el caso de autos, transcribir algunos apartes del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, que consagra de la siguiente manera el trámite a seguir:

“ARTÍCULO 156. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO. *Una vez presentada la solicitud de registro ante el Ministerio Público, la Unidad Administrativa Especial para la*



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la verificación de los hechos victimizantes contenidos en la misma, para lo cual consultará las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas.

Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, **en un término máximo de sesenta (60) días hábiles.**

Una vez la víctima sea registrada, accederá a las medidas de asistencia y reparación previstas en la presente ley dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante, salvo las medidas de ayuda humanitaria y atención de emergencia en salud, a las cuales se podrá acceder desde el momento mismo de la victimización. El registro no confiere la calidad de víctima, y la inclusión de la persona en el Registro Único de Víctimas, bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso.

PARÁGRAFO 1o. De conformidad con el artículo 15 de la Constitución Política, y con el fin de proteger el derecho a la intimidad de las víctimas y su seguridad, toda la información suministrada por la víctima y aquella relacionada con la solicitud de registro es de carácter reservado.

PARÁGRAFO 2o. En el evento en que la víctima mencione el o los nombres del potencial perpetrador del daño que alega haber sufrido para acceder a las medidas de atención, asistencia y reparación previstas en la presente ley, este nombre o nombres, en ningún caso, serán incluidos en el acto administrativo mediante el cual se concede o se niegue el registro.

PARÁGRAFO 3o. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos para la reconstrucción de la verdad y la memoria histórica, conforme a los artículos 139, 143, 144 y 145 de la presente Ley, y se deberán articular con los mecanismos vigentes.

PARÁGRAFO 4o. En lo que respecta al registro, seguimiento y administración de la información de la población víctima del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en el Título III, Capítulo III de la presente ley.

PARÁGRAFO 5o. La información de que trata el artículo 48 de la presente Ley, se tendrá en cuenta en el proceso de registro.

PARÁGRAFO 6o. **La víctima podrá allegar documentos adicionales al momento de presentar su declaración ante el Ministerio Público, quien lo remitirá a la entidad encargada del Registro Único de Víctimas para que sean tenidos en cuenta al momento de realizar el proceso de verificación.** (El subrayado es nuestro).

Otras de las modificaciones relevantes respecto al trámite de la reparación administrativa, constituye las autoridades encargadas de analizar las peticiones correspondientes, pues en vigencia del Decreto 1290 de 2008 los principales responsables eran Acción Social y el Comité de Reparaciones Administrativas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que con ocasión a la Ley 1448 de 2011 se crearon nuevas entidades y se redistribuyeron las competencias relativas a la atención integral a las víctimas, dentro de las cuales se destacan las relativas al estudio de las solicitudes de reparación administrativa.

Dentro de los cambios producidos por o con ocasión a la Ley 1448 de 2011 se encuentran los siguientes:



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

11

1. El artículo 166 de la Ley 1448 de 2011 creó la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, encargada de coordinar "las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas", por lo que asumió "las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas". Asimismo a la referida unidad se le asignaron en materia de reparación las siguientes competencias (art. 168):

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

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

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

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

5. Coordinar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, la asignación y transferencia a las entidades territoriales de los recursos presupuestales requeridos para la ejecución de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley.

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

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

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

9. Coordinar los lineamientos de la defensa jurídica de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y asumir directamente la defensa jurídica en relación con los programas que ejecuta de conformidad con la presente ley.

10. Garantizar los mecanismos y estrategias para la efectiva participación de las víctimas con enfoque diferencial en el diseño de los planes, programas y proyectos de atención, asistencia y reparación integral.

11. Coordinar la creación, fortalecimiento e implementación, así como gerenciar los Centros Regionales de Atención y Reparación que considere pertinentes para el desarrollo de sus funciones.

12. Definir los criterios y suministrar los insumos necesarios para diseñar las medidas de reparación colectiva de acuerdo a los artículos 151 y 152, e implementar las medidas de reparación colectiva adoptadas por el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las víctimas.

13. Desarrollar estrategias en el manejo, acompañamiento, orientación, y seguimiento de las emergencias humanitarias y atentados terroristas.

14. Implementar acciones para garantizar la atención oportuna e integral en la emergencia de los desplazamientos masivos.

15. Coordinar los retornos y/o reubicaciones de las personas y familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 66.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

16. Entregar la asistencia humanitaria a las víctimas de que trata el artículo 47 de la presente ley, al igual que la ayuda humanitaria de emergencia de que trata el artículo 64, la cual podrá ser entregada directamente o a través de las entidades territoriales. Realizar la valoración de que trata el artículo 65 para determinar la atención humanitaria de transición a la población desplazada.

17. Realizar esquemas especiales de acompañamiento y seguimiento a los hogares víctimas.

18. Apoyar la implementación de los mecanismos necesarios para la rehabilitación comunitaria y social.

19. Contribuir a la inclusión de los hogares víctimas en los distintos programas sociales que desarrolle el Gobierno Nacional.

20. Implementar acciones para generar condiciones adecuadas de habitabilidad en caso de atentados terroristas donde las viviendas han sido afectadas.

21. Las demás que señale el Gobierno Nacional.”

2. Inicialmente la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, estuvo adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (art. 166 de la Ley 1448 de 2011), pero posteriormente en virtud del Decreto 4157 de 2011 fue adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

3. Respecto al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, debe señalarse que el mismo es producto de la transformación del establecimiento público Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), en Departamento Administrativo, llevada a cabo en virtud del Decreto 4155 de 2011.

De acuerdo al artículo 2 del decreto antes señalado, “el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 30 de la Ley 1448 de 2011, las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes”.

4. El artículo 164 de la Ley 1448 de 2011, conformó el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, el cual estará integrado de la siguiente manera:

“1. El Presidente de la República, o su representante, quien lo presidirá.

2. El Ministro del Interior y de Justicia, o quien este delegue.

3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o quien este delegue.

4. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o quien este delegue.

5. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o quien este delegue.

6. El Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, o quien este delegue.

7. El Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.”

De acuerdo al artículo 165 de Ley 1448 de 2011, el referido comité es la máxima instancia de decisión del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, con el objeto de materializar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

13

integral, y bajo tal condición según lo previsto en el párrafo segundo del artículo 132 de la misma ley, es el encargado de revisar, por solicitud debidamente sustentada del Ministro de Defensa, el Procurador General de la Nación o el Defensor del Pueblo, las decisiones que conceden la indemnización por vía administrativa, y de establecer los criterios y lineamientos que deberán seguir las demás autoridades administrativas a la hora de decidir acerca de una solicitud de tal naturaleza.

Se destaca la creación de las anteriores entidades, en particular de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, porque de conformidad con los artículos 146 a 162 Decreto 4800 de 2011, son quienes se pronuncian sobre las solicitudes de reparación administrativa, la Unidad como la responsable de analizar y resolver las peticiones que le son elevadas, liquidar y pagar las indemnizaciones reconocidas, y administrar los recursos con los cuales se cancelen éstas, y el Comité como antes se indicó, el que revisa las indemnizaciones reconocidas por la Unidad Administrativa, por solicitud debidamente sustentada del Ministro de Defensa, el Procurador General de la Nación o el Defensor del Pueblo.

*El Decreto 4800 de 2011 no hace referencia a los pormenores del trámite que se sigue para la resolución de las peticiones de reparación, en tanto se concentra en desarrollar aspectos como el monto de la indemnización, los criterios para distribuir y pagar la misma, algunas medidas de protección en favor de los menores de edad, en qué casos deben realizarse descuentos a las indemnizaciones reconocidas, cuál es el trámite y causales para que el Comité Ejecutivo revoque éstas, y sobre la implementación de un programa de acompañamiento para que las víctimas puedan invertir adecuadamente los recursos que reciben, **es más, llama la atención que a diferencia del Decreto 1290 de 2008, el Decreto 4800 no prevé un término en el cual la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas debe resolver las peticiones que le son elevadas. (...)**¹*

Igualmente, en **Sentencia SU 254 de 2013**, la Honorable Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

“(...) En cuanto a la reparación por la vía administrativa para población desplazada, esta Corte se ha pronunciado así mismo en diversa jurisprudencia, respecto de este tema.²

(...)

10.4 *En relación con las diferentes vías para que las víctimas individuales y colectivas de delitos en general, así como de graves violaciones a los derechos humanos y del desplazamiento forzado en particular, puedan obtener el derecho a la reparación integral, en general los ordenamientos prevé tanto la vía judicial como la vía administrativa.*

Estas diferentes vías de reparación a víctimas presentan diferencias importantes:
(i) la reparación en sede judicial hace énfasis en el otorgamiento de justicia a

¹ C.E. Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 15 de enero de 2015, Rad. 11001-03-15-000-2014-03198-00(AC), C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

² Ver las sentencias T-417 de 2006, T-222 de 2008, T-085 de 2009, T-190 de 2009, T-299 de 2009, T-617 de 2009 y 458 de 2010, en donde la Corte se pronunció sobre la aplicación del ahora derogado Decreto 1290 de 2008, y el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. En esta vía se encuentra articulada la investigación y sanción de los responsables, la verdad en cuanto al esclarecimiento del delito, y las medidas reparatorias de restitución, compensación y rehabilitación de la víctima. Propia de este tipo de reparación judicial, es la búsqueda de la reparación plena del daño antijurídico causado a la víctima.

(ii) Mientras que por otra parte, la reparación por la vía administrativa se caracteriza en forma comparativa (i) por tratarse de reparaciones de carácter masivo, (ii) por buscar una reparación, que si bien es integral, en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación, se guía fundamentalmente por el principio de equidad, en razón a que por esta vía no resulta probable una reparación plena del daño, ya que es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido, y (iii) por ser una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria. Ambas vías deben estar articuladas institucionalmente, deben guiarse por el principio de complementariedad entre ellas, y deben garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas.³

En lo que se refiere a la reparación por la vía judicial, es de mencionar que en el sistema jurídico colombiano se puede dar a través del proceso penal ordinario, mediante un incidente de reparación, y a través del proceso penal previsto por la justicia transicional, de conformidad con la Ley 975 de 2005, la cual estableció dentro de los procesos penales llevados dentro de la jurisdicción especial de Justicia y Paz, la posibilidad de iniciar un incidente de reparación integral de los daños causados con la conducta criminal.⁴ Así mismo, la reciente Ley 1448 de 2011 trae importantes regulaciones en el Título II de esa normativa, referido a los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales, y en el Título IV, capítulo III, sobre la restitución de tierras a través de procesos judiciales.

De otra parte, la vía administrativa para la reparación a las víctimas, se encuentra ahora regulada por la Ley 1448 de 2011, que en el Título IV, capítulo VII, artículos 132 a 134, consagra las disposiciones sobre indemnización por vía administrativa, en el capítulo VIII, artículos 135 a 138, consagra medidas de rehabilitación, en el capítulo IX, establece las medidas de satisfacción, en el Capítulo X, artículos 149 y 150, consagra las garantías de no repetición, y en el capítulo XI, artículos 151 y 152 establece la reparación colectiva. Antes de la expedición de la Ley 1448 de 2011, el tema de la indemnización individual por la vía administrativa se encontraba regulado por el Decreto 1290 de 2008, mediante el cual el Gobierno había dispuesto la creación de un programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de actores armados organizados al margen de la ley, en donde se encontraban disposiciones relativas a la reparación administrativa para población desplazada, como la indemnización solidaria de que trataba el artículo 5º de esa normativa.

10.5 En lo que respecta a la responsabilidad del Estado en materia de desplazamiento forzado y de reparación vía administrativa para las víctimas de este delito, ésta se deriva del artículo 2 de la Constitución Política, a partir de la calidad de garante de los derechos fundamentales del Estado, y de la falta o

³ Ver De Greiff, Pablo, "Justice and Reparations", P. 454; Bolívar Jaime, Aura Patricia, Mecanismos de Reparación en perspectiva comparada, pág. 76.

⁴ Art. 23 de la Ley 975 de 2005.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

15

imposibilidad de prevención del ilícito causante del daño ocasionado a las víctimas de desplazamiento, especialmente cuando se trata de vulneraciones sistemáticas, continuas y masivas de los derechos humanos, lo cual acarrea la responsabilidad del Estado de adelantar programas masivos de reparación vía administrativa. Así mismo, para la Sala es clara la diferencia entre el principio de solidaridad, como fundamento para la ayuda humanitaria y para la atención o servicios sociales por parte del Estado, y el principio de responsabilidad del Estado, como garante de los derechos fundamentales en materia de responsabilidad frente a la reparación vía administrativa.

En este sentido, la Corte evidencia que es notoria la diferencia jurídico-conceptual que existe entre la responsabilidad del Estado frente a la reparación vía administrativa, que encuentra su fundamento constitucional en el artículo 2º de la Carta Política; y la responsabilidad del Estado para la reparación que se deriva de los procesos judiciales, con fundamento en el artículo 90 Superior. Así la Corte encuentra, que el Estado como garante de la vida, honra, bienes y de los derechos fundamentales de los ciudadanos –art.2 CN-, se encuentra en la obligación de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos, y cuando esos derechos son transgredidos de manera continua, sistemática y masiva, es necesario que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, y a la reparación, de conformidad con las obligaciones constitucionales e internacionales en la materia.

Sobre el particular, la Sala insiste en que la garantía de los derechos de las víctimas de delitos cobra especial relevancia en el caso de vulneraciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, como en el caso de las víctimas del delito de desplazamiento forzado. En estos casos, el Estado tiene la obligación no sólo de prevenir el desplazamiento, sino de que una vez ocurrido éste, le asiste el deber constitucional de atender integralmente a la población víctima de desplazamiento, y como parte de ello, de garantizarles los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. (...)

En materia de carga probatoria:

“(...) La referida norma legal desarrolla el tradicional aforismo de acuerdo con el cual quien afirma un hecho debe probarlo: “incumbit probatio qui dicit non qui negat”. Ello se traduce, en los procesos que cursan ante el Juez de lo Contencioso Administrativo, en que quien pretende determinado efecto jurídico debe acreditar los supuestos de hecho de las normas en que se ampara, luego, en general, corresponde la carga de la prueba de los hechos que sustentan sus pretensiones, en principio, al demandante, al paso que concierne al demandado demostrar los sucesos fácticos en los cuales basa sus excepciones o su estrategia de defensa. Si aquél no cumple con su onus probandi, la consecuencia que habrá de asumir será la desestimación, en la sentencia, de su causa petendi; si es éste, en cambio, quien no satisface la exigencia probatoria en punto de los supuestos fácticos de las normas cuya aplicación conduciría a la estimación de sus excepciones o de los argumentos de su defensa, deberá asumir, consiguientemente, una fallo adverso a sus intereses (...)”⁵

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de febrero del 2010, rad. 17720, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

16

EL CASO CONCRETO

Previo al análisis del caso concreto, resulta válido recordar que mediante el medio de control consagrado en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), se busca exclusivamente la indemnización del daño causado a la persona o sus bienes, con ocasión de la realización de la actividad de la Administración, ya sea por un hecho, una omisión o una operación administrativa, lo cual no implica ningún pronunciamiento previo sobre la legalidad de una actuación, sino la existencia de un daño antijurídico, es decir, de un detrimento en el patrimonio de la persona afectada que no estaba obligado a soportar. De ahí que el artículo 90 de la Constitución Política exprese: *“Él Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”*.

La responsabilidad administrativa de manera general puede definirse como aquella que se predica de las instituciones públicas y de sus servidores, así como excepcionalmente de los particulares, cuando en el desarrollo de las funciones o cometidos estatales que les han sido asignadas en virtud de ley o de contrato, ocasionan daños antijurídicos a quienes se sirven de dichos servicios. Lo anterior implica entonces que una entidad o funcionario público no será responsable hasta tanto no se demuestre tal situación en un proceso instituido para dicho fin.

LO PROBADO EN EL PROCESO

Del material probatorio allegado al expediente se puede establecer lo siguiente:

Se encuentra acreditado que la demandante EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO y su núcleo familiar se encuentran **incluidos** en el Registro Único de Víctimas-RUV, desde el 18 de abril de 2000, tal como lo acepta la UARIV en la contestación de la demanda (fl. 110 del expediente). Igualmente en oficio radicado 20161128456241 del 15 de abril de 2016 emanado de la UARIV (fls. 179 al 183), donde se corrobora lo señalado anteriormente, se señala que el grupo familiar de la señora Edilsa Isabel Arias Navarro recibió once pagos por concepto de ayuda humanitaria por un valor total de \$ 9.927.500.00; y frente al pago de la indemnización administrativa bajo la Ley 1448 de 2011, a la fecha no se verifica orden de pago en la herramienta tecnológica VIVANTO.

Se demostró que la señora Edilsa Isabel Arias Navarro y su grupo familiar se han postulado para la oferta institucional de estabilización socioeconómica registrados como víctimas de desplazamiento forzado, recibiendo once (11) ayudas humanitarias en efectivo por parte de la UARIV, a través de giros a corresponsales no bancarios por valor total de \$ 9.927.500.00, por concepto de apoyo a alojamiento y alimentación. Esta información la certifica el Secretario del Interior y Convivencia Ciudadana del Distrito de Cartagena en oficio AMC-PQR-0002742-2016 de fecha 4 de mayo de 2016, visible a folio 184 del expediente.

Se acreditó que la señora Edilsa Isabel Arias Navarro dentro de los aplicativos de la Agencia Pública de Empleo SENA Sofía Plus y Gestión de Centro se encuentra



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

17

postulada a oferta institucional pero no registra formación titulada, ni formación complementaria o virtual. Esta información se acredita a folios 185 al 187 del expediente, mediante oficio No. 2-2016-002336 emanado de la Dirección del SENA Regional Bolívar.

Se demostró que la señora Edilsa Isabel Arias Navarro se ha postulado en la oferta institucional para desplazados y de acuerdo a la base de datos de pagos del Programa de Alimentación en Transición para Hogares Desplazados – PATHD se encuentra que el día 15 de octubre de 2015 se le hizo entrega de la suma de \$ 1.050.000.00. Esta información fue presentada por la Subdirección de Restablecimiento de Derechos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar mediante oficio No. 25100/E2016-183535 del 17 de mayo de 2016 (fl. 188)

Se demostró que la señora Edilsa Isabel Arias Navarro se postuló en el año 2007 en el programa de atención inicial – PAI donde recibió por concepto de capitalización a su plan de negocio la suma de \$ 1.500.000.00. Esto se acredita con el oficio radicado 20161900538431 del 17 de mayo de 2016, emanado del DPS visible a folio 189 del expediente.

En audiencia de pruebas celebrada el día 9 de junio de 2016 (fls. 194 al 195 del expediente), se recibe declaración jurada del señor ROBERTO TAPIA LIZCANO, quien manifiesta conocer a la señora Edilsa Isabel Arias Navarro y al señor Darmin Enrique Arias pues es amigo de ellos hace más de 15 años, que por ser mototaxista en la vereda de Guamanga los conoce, porque ellos trabajan la agricultura y el testigo les llevaba los bultos de lo que cultivaban desde la vereda hasta el casco urbano de El Carmen de Bolívar. Manifiesta que los conoció en la vereda Guamanga, donde sembraban yuca y ñame, entre otros productos, y los conoce desde hace más de 15 años. Señala que en la actualidad viven en El Carmen de Bolívar, donde tuvieron que llegar por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas por parte de grupos paramilitares y no tienen trabajo en la actualidad. Dijo que Erlis Patricia se encuentra trabajando en el servicio doméstico en la ciudad de Barranquilla y este grupo familiar ha recibido parte de ayudas humanitarias, pero tienen bastante tiempo que no reciben estas ayudas. Dice que no le consta si los demandantes han recibido ayuda psicosocial a la que tienen derecho como medidas de rehabilitación. Comenta que la familia está sufriendo mucho, porque a veces no tienen para el sustento diario y no han podido regresar al lugar de origen por miedo. Señala además que el desplazamiento de la vereda Guamanga fue en el año 2000.

REGIMEN 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 unos presuntos perjuicios sufridos por los demandantes y la presunta 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 por desplazamiento forzado de que fueron víctimas.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

18

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 unos 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 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:

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.

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.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

19

"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.

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

Ahora bien, una vez se ha establecido que la entidad responsable no ha atendido el respectivo contenido obligacional 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 menester precisar si dicha falencia ha tenido, o no, relevancia jurídica dentro del proceso causal de producción del daño.¹⁰

Bajo esta óptica, y en consideración a las circunstancias fácticas y jurídicas planteadas en la demanda, encuentra el Despacho que en el caso que aquí se

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.



REPUBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

20

decide, el régimen de responsabilidad que resulta aplicable es precisamente el de falla del servicio y con base a ello adelantará el correspondiente estudio.

EL DAÑO ANTIJURIDICO

De acuerdo con lo que ha establecido el Honorable Consejo de Estado¹¹, al estudiar los procesos de reparación directa es indispensable abordar primeramente, lo relativo a la existencia o no del daño y si el mismo puede o no considerarse antijurídico; solo 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”*¹².

En el caso particular, aduce la parte demandante que por el hecho del desplazamiento forzado de que fueron víctimas en el año 2000 (tal como se indica en la demanda a folio 2 del expediente), cuyos efectos aún padecen y por el no pago oportuno de la indemnización por vía administrativa, dada su condición de víctimas, se les han ocasionado perjuicios de índole material y moral que deben ser reparados por la entidad demandada.

Partiendo de la base que los demandantes han acreditado su calidad de víctimas del desplazamiento forzado y que en la actualidad se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas-RUV, se debe tener en cuenta que el Honorable Consejo de Estado¹³ ha señalado que frente a los daños morales ocasionados por el desplazamiento, no 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. Así las cosas, el daño moral como consecuencia del desplazamiento forzado se encuentra acreditado.

En cuanto a los daños materiales, la parte actora alega haber sufrido daños de esta índole, en la medida en que la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011 señalan que el perjuicio material se estima en 17 SMLMV para cada una de las víctimas con mayoría de edad, lo que equivale a \$ 10.953.950.00 por víctima, 30 SMLMV para cada una de las víctimas menores de edad al momento del desplazamiento, equivalentes a \$ 19.330.500.00 por víctima y un subsidio de vivienda equivalente a la suma de \$ 17.500.000.00..

Y establecen una cuantía equivalente a 50 SMLMV para cada una de las víctimas por concepto de daños a la vida de relación en familia, dados los efectos severos que produce el desplazamiento en la vida familiar (fl. 9).

¹¹ 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 Mélida Valle de De La Hoz.

¹² Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia de 18 de febrero de 2010; Exp. 17885

¹³ Ver C.E. Sección Tercera, Sentencia del 15 de agosto de 2007, Rad. 25000-23-27-000-2002-00004-01(AG), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

21

SOBRE LA IMPUTABILIDAD DEL DAÑO A LA ENTIDAD DEMANDADA

Con el propósito de resolver el problema jurídico planteado en la audiencia inicial, corresponde al Despacho establecer por una parte, estando demostrado el hecho generador del daño y el daño mismo, por otra parte, 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 los demandantes de una indemnización producto del desplazamiento forzado del que fueron objeto y por otra, si la demandada UARIV debe ser condenada al pago de perjuicios morales, materiales y a la vida en relación presuntamente causados a los demandantes como consecuencia del desplazamiento forzado del que fueron objeto.

La responsabilidad de la entidad demandada por la entrega de ayudas humanitarias a la población desplazada

Frente al punto relacionado con establecer 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 los demandantes de una indemnización por el desplazamiento forzado de que fueron objeto; este Despacho, 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 de la Corte Constitucional. En este orden, se destaca del texto de la sentencia SU 254 de 2013 que la Honorable Corte Constitucional manifiesta no encontrar que el daño causado por la no entrega de ayudas humanitarias se torne antijurídico, toda vez que esta obligación encuentra su 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, por lo que no se configura la responsabilidad en la forma contemplada en el artículo 90 de nuestra Constitución Política.

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 socioeconómicas de estos grupos vulnerables de personas consistentes 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 su no entrega no viene a configurar un daño antijurídico pues esta obligación no está radicada únicamente en el Estado, sino que a su atención concurren también organismos humanitarios nacionales e internacionales, al igual que 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.¹⁴

¹⁴ 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.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

22

Pese a todo, los demandantes han contado desde su inclusión en el Registro Único de Víctima, esto es, el 18 de abril de 2000, con las ayudas humanitarias encaminadas a su estabilización socioeconómicas, tal como quedó demostrado en el presente proceso, ayudas se encuentran representadas en capitalización para su plan de negocios, salud, educación, apoyo para alojamiento y alimentación que han favorecido a la señora Edilsa Isabel Arias Navarro y a su núcleo familiar, lo cual se ha acreditado dentro del presente proceso.¹⁵

La responsabilidad de la entidad demandada frente al pago de la indemnización por vía administrativa

Ahora bien, la legislación colombiana ha dispuesto una serie de mecanismos para restablecer los derechos de las víctimas del conflicto armado, en especial los de las personas en situación de desplazamiento. En este sentido existen dispositivos como la reparación, la ayuda humanitaria, la restitución de tierras y la indemnización por vía administrativa. Por medio de estas herramientas se pretenden restablecer los derechos violentados de las personas, para que las víctimas logren superar el estado de grave vulnerabilidad y debilidad manifiesta que enfrentan. En este sentido la existencia del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI) cobra relevancia, pues por medio de ese mecanismo se pretende racionalizar la entrega de las indemnizaciones por vía administrativa y de hacerles un mayor seguimiento a las víctimas que reciben este tipo de pagos.

La Ley 1448 de 2011 (artículo 168) y los Decretos 4155 y 4157 de 2011 determinan la responsabilidad de la UARIV en los programas de reparación integral por vía administrativa. La UARIV ha diseñado diversos mecanismos para cumplir con la Ley 1448, entre ellos la ruta integral de atención, asistencia y reparación en el marco de la cual se diseñó el Modelo de Atención, Asistencia y la Reparación Integral a las víctimas (MAARIV). Este instrumento pretende conocer la situación de cada hogar y brindar acompañamiento para que las personas puedan acceder a la oferta de servicios que brinda el Estado para hacer efectivos sus derechos y mejorar su calidad de vida. La caracterización de los hogares se hace a través del PAARI cuyo fundamento jurídico se encuentra en el Decreto 1377 de 2014 *"Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan aspectos de retorno y reubicación y se dictan otras disposiciones"*.

El PAARI inicia con la atención de un "enlace integral" que es un profesional capacitado en la ruta integral de atención y asistencia y procede con la formulación del PAARI, que consiste en una entrevista personalizada que pretende:

¹⁵ Ver capítulo "Lo probado en el proceso" de la presente providencia.



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

23

- *“Identificar y registrar la situación socioeconómica y psicosocial de las víctimas (las necesidades, intereses específicos y características especiales) en la actualidad.*
- *Apoyar en el reconocimiento de sus potencialidades y capacidades para afrontar su situación.*
- *Asesorar a la persona frente a las medidas de asistencia y de reparación a las que tiene derecho de acuerdo a hecho victimizante sufrido y planificar su acceso a dichas medidas.*
- *Orientar sobre la oferta institucional existente y las entidades responsables de ejecutarlas.*
- *Aportar en la recuperación de la confianza en el Estado por parte de la víctima, la transformación de su proyecto de vida y el ejercicio pleno de su ciudadanía.”*

La formulación del PAARI tiene dos momentos: el de asistencia y el de reparación. En el caso del desplazamiento forzado, el momento de asistencia debe evaluar si la víctima ya superó la subsistencia mínima o su situación es de extrema vulnerabilidad, sólo así puede pasarse al segundo momento, que es el de reparación integral.

En el momento de reparación -en el que, entre otras, se dan orientaciones sobre la inversión adecuada de la indemnización administrativa- también hay diferencias para las víctimas de desaparición forzada. En efecto, para la asignación de la indemnización administrativa existen criterios de priorización para el desplazamiento forzado (Decreto 1377 de 2014) y para otros hechos (Resolución 090 de 2015). En el primer caso, una vez agotada la atención del orientador y el inicio del momento de asistencia del PAARI, procede la medición de subsistencia mínima, en cumplimiento del Decreto 2569 de 2014. Posteriormente se formaliza el retorno o la reubicación (Decreto 1377 de 2014) para que pueda darse el momento de la reparación, que es cuando culmina la etapa del PAARI.

Sin embargo no hay plazos ni límites temporales, los únicos límites parecen ser la priorización, el orden de atención y la disponibilidad presupuestal.¹⁶

En el caso particular se observa que la demandante y su núcleo familiar fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas desde el 18 de abril de 2000, recibiendo las ayudas humanitarias a las cuales tienen derecho, sin embargo, no existe en el expediente prueba alguna de que se haya elevado solicitud de reparación por vía administrativa con ocasión del desplazamiento forzado, es decir, a pesar de que ha transcurrido un tiempo ostensiblemente amplio entre la inclusión en el registro de víctimas y la presentación de la demanda, la actora y su núcleo familiar, a la fecha de presentación de la demanda, no han elevado solicitud formal de reparación integral, por lo que, atendiendo a los criterios de priorización, los actores no demostraron haber sido objeto de un trato discriminatorio o diferencial dentro del grupo especial al cual pertenecen, ni se acreditó además que a la fecha hayan completado toda la ruta del PAARI para llegar a la reparación integral (retorno o reubicación).

¹⁶ Ver Corte Constitucional Sentencia T-293 de 2015.



REPUBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS

RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

24

En esta dirección, 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 precisa de la concurrencia del hecho dañoso, el daño antijurídico sufrido por los interesados y la existencia de un nexo de causalidad entre este último y el primero, es decir, la comprobación de que el daño se produjo como consecuencia de la falla del servicio. En el caso particular se acreditó el hecho (que no está en discusión) y el daño (moral), sin embargo, no se acredita que el daño sea atribuible a la entidad demandada.

Es importante aclarar que tal como se explicó al inicio, la entidad demandada se encuentra obligada al pago de la indemnización por vía administrativa, previos los trámites adoptados para la aplicación de estos mecanismos encaminados al restablecimiento de los derechos de las víctimas, tal como se contempla en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011. Sin embargo, esta obligación se soporta en las previsiones del artículo 2º constitucional (condición de garante del Estado) y no en la responsabilidad del Estado, en la forma contemplada en el artículo 90 constitucional, ya que en el presente caso no se acreditó que la falta de pago de la indemnización por vía administrativa obedezca a una conducta omisiva o negligente de la entidad demandada UARIV y que además, ocasionara algún tipo de daño a la parte demandante.

La responsabilidad de la entidad demandada frente al hecho del desplazamiento forzado del cual han sido víctimas los demandantes

Tal como lo ha estudiado la Honorable Corte Constitucional en Sentencia SU -254 de 2013, en lo que respecta a la responsabilidad del Estado en materia de desplazamiento forzado y de reparación vía administrativa para las víctimas de este delito, ésta se deriva del artículo 2º de la Constitución Política, a partir de la calidad de garante de los derechos fundamentales, y de la falta o imposibilidad de prevención del ilícito causante del daño ocasionado a las víctimas de desplazamiento, especialmente cuando se trata de vulneraciones sistemáticas, continuas y masivas de los derechos humanos, lo cual acarrea la responsabilidad del Estado de adelantar programas masivos de reparación vía administrativa. Igualmente hay una clara diferencia entre el principio de solidaridad como fundamento para la ayuda humanitaria y para la atención o servicios sociales por parte del Estado, y el principio de responsabilidad del Estado, como garante de los derechos fundamentales, en materia de responsabilidad frente a la reparación vía administrativa.

Esa alta Corporación considera que existe una diferencia jurídico-conceptual entre la responsabilidad del Estado frente a la reparación vía administrativa la cual encuentra su soporte constitucional en el artículo 2º de la Carta Política; y la responsabilidad del Estado para la reparación que se deriva de los procesos judiciales, con fundamento en el artículo 90 Constitucional. El Estado como garante de la vida, honra, bienes y de los derechos fundamentales de los ciudadanos, se encuentra en la obligación de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos, y cuando esos derechos son transgredidos de manera continua, sistemática y masiva, es necesario que el Estado garantice el goce efectivo de los



REPUBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS

RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, y a la reparación, de conformidad con las obligaciones constitucionales e internacionales en la materia.

En esta dirección, resulta claro que a las autoridades les corresponde adoptar medidas generales de seguridad destinadas a la protección de la población civil en zonas del territorio en las que existan condiciones de alteración grave del orden público y además, deben diseñar e implantar algunas especiales, dirigidas a brindar seguridad personal, en los casos en los que se afronta riesgo o amenaza, en aquellos casos en que las autoridades fueron informadas, como también cuando las especiales condiciones de quien lo demanda lo hace necesario (art. 2º CN).

Así mismo, el Estado es responsable de reparar los daños sufridos por las víctimas de un hecho violento causado por terceros cuando: (i) el mismo es perpetrado con la intervención o complicidad de agentes del Estado¹⁷, (ii) la persona contra quien se dirigió el ataque solicitó medidas de seguridad a las autoridades y éstas no se las brindaron¹⁸, (iii) la víctima no solicitó las medidas referidas, pero las fuerzas del orden conocían las amenazas que se cernían contra su vida¹⁹ y (iv) en razón de las especiales circunstancias sociales y políticas del momento, lo ocurrido era previsible y, sin embargo, no se adelantaron las acciones necesarias para evitarlo²⁰ (art. 90 CN). En estos casos, la responsabilidad del Estado surge por el incumplimiento del deber constitucional y legal de proteger la vida, es decir, de la omisión respecto de la conducta debida, la misma que de haberse ejecutado habría evitado el resultado²¹ y la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del servicio.

¹⁷ Sentencia de 4 de septiembre de 1997, expediente 10140, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

¹⁸ Supra n.º 6: "[e]n consecuencia, considera la Sala que conforme a las pruebas que obran en el expediente y a la jurisprudencia adoptada por la Sala, la muerte del Senador Manuel Cepeda Vargas es imputable al Estado, a título de falla del servicio por omisión, porque éste requirió en forma pública, en reuniones con funcionarios del Estado y a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, protección para su vida y la de los demás miembros del Partido Comunista y de la Unión Patriótica, por el grave riesgo que corrían, hecho que, además, era públicamente notorio, porque muchos de los miembros de esas agrupaciones de izquierda habían sido asesinados por razón de su militancia política".

¹⁹ Sentencia de 19 de junio de 1997, expediente 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández: "...los organismos encargados de prestar el servicio de seguridad a cargo del estado, incurrieron en omisión en el cumplimiento de sus funciones, por no haber tomado las medidas necesarias de protección del Dr. Low, a su regreso al país. No es necesario para que en este caso se estructure la falla en el servicio por omisión, que hubiera mediado una petición especial de protección, dado que esos mismos organismos fueron los que encontraron, estudiaron y analizaron las pruebas que contenían las amenazas; se refiere la Sala a los cassettes encontrados en Medellín donde había una conversación entre el narcotraficante Pablo Escobar Gaviria y su abogado Guido Parra, en relación con la orden de dar muerte al Dr. Low. || Para el cabal cumplimiento de sus funciones a los organismos de seguridad les correspondía realizar una labor de inteligencia con miras a determinar la protección que ameritaba el Dr. Low, dado que conocían a ciencia cierta que era objeto de serias amenazas".

²⁰ Sentencia de 30 de octubre de 1997, expediente 10958, C.P. Ricardo Hoyos Duque: "[e]l carácter de líder de la oposición, presidente de un partido político perseguido y diezmado violentamente, debería por esa sola circunstancia, ser suficiente para que el doctor Pardo Leal recibiera del Estado a través de la Policía Nacional y demás organismos de seguridad, sin necesidad de requerimiento previo, la protección adecuada para garantizarle la vida, sino de manera absoluta, al menos en el mayor grado posible".

²¹ Sentencia de 28 de abril de 2010, expediente 18072, C.P. Myriam Guerrero de Escobar: "[p]or consiguiente, si bien la imputación fáctica tiene un sustrato material o causal, lo cierto es que no se agota allí, ya que dada su vinculación con ingredientes normativos es posible que en sede de su configuración se establezca que un daño en el plano material sea producto de una acción u omisión de un tercero, pero resulte imputable al demandado siempre que se constata: la ocurrencia de cualquiera de los siguientes aspectos: i) con fundamento en el ordenamiento jurídico se tenía el deber de impedir la materialización del daño (posición de garante); ii) con su actividad se incrementó el riesgo permitido (creación de un riesgo jurídicamente desaprobado); o iii) se estaba dentro del ámbito de protección de una norma de cuidado [Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de octubre de 2007, expediente 15567, M.P. Enrique Gil Botero]".



REPUBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS

RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

26

Sin embargo, en el caso particular y en relación a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, de los hechos de la demanda y del material probatorio aportado, se puede establecer que la entidad demandada no es la causante del hecho victimizante del desplazamiento forzado, ni era la entidad llamada a prestar protección a los demandantes, con el propósito de evitar acciones violentas de grupos armados al margen de la ley que provocaran tal desplazamiento. Esta unidad de atención fue creada mucho tiempo después de ocurridos los hechos que provocaron la migración de los actores desde su lugar de origen a lugares lejanos en busca de seguridad y además, el objeto de esta entidad principalmente es el de coordinar *“las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas”*, es decir, se enmarca dentro del contenido obligatorio que se soporta en el artículo 2º de la Constitución Política de Colombia.

Dicho en otras palabras, si bien la responsabilidad del Estado siempre se va a encontrar comprometida frente al fenómeno victimizante del desplazamiento forzado con base en el artículo 2º Constitucional, en el caso particular, no puede enlignarse responsabilidad a la entidad demandada UARIV por los hechos de los que fueron víctimas los demandantes, hechos representados en el desplazamiento desde su lugar de origen por cuenta del accionar de grupos armados al margen de la ley.

En consideración a lo expuesto y en atención a que la carga de probar los elementos propios de la responsabilidad del Estado radicaban en el demandante, no puede ser otra la decisión de este despacho sino la de negar las pretensiones de la demanda.

SOBRE LA CONDENA EN COSTAS

En virtud de lo establecido en el artículo 188 del CPACA, el despacho procede a disponer sobre la condena en costas, bajo los términos de la liquidación y ejecución previstos en el Código General del Proceso. En este orden de ideas, se estipula que en el numeral 1º del artículo 365 del CGP, se dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, como ocurre en el presente caso, respecto de la parte demandante.

Por lo tanto, no se reconocen expensas a la parte demandada en tanto no aparecen en el expediente los gastos causados al demandado. Igualmente, teniendo en cuenta el numeral 3.1.2 del capítulo III del Acuerdo 1887 de 2003, modificado por el numeral 1º del artículo 1º del Acuerdo 2222 de 2003 proferidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, este despacho condenará a la parte vencida en agencias en derecho las cuales corresponderán al 0.1% del valor de la cuantía estimada de la demanda²².

SOBRE EL REMANENTE DE LOS GASTOS ORDINARIOS DEL PROCESO

²² La cuantía de la demanda se estimó en el equivalente a \$ 456.302.350.00 (fl. 22)



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

EDILSA ISABEL ARIAS NAVARRO Y OTROS vs UARIV - DPS
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00218-00

27

En consideración a que la parte demandante ha consignado la suma de Cuarenta Mil Pesos M/Cte. (\$ 40.000.00) m/Cte²³, a fin de cubrir todos los gastos procesales que se generaran a lo largo del trámite procesal, se tiene que a la fecha de la presente providencia, se generaron gastos en el presente proceso por la suma de veintidós mil cien pesos m/cte. (\$ 22.100.00), por lo que previa solicitud del demandante, se ordenará la devolución de dichos remanentes los cuales equivalen a la suma de diecisiete mil novecientos pesos m/cte. (\$ 17.900.00) m/Cte.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cartagena de Indias, administrando Justicia en nombre de la República, y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Declarar probada la excepción de ausencia de responsabilidad planteada por la demandada, UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS – UARIV, por las razones expuestas en el presente proveído.

SEGUNDO: Denegar las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Condenar en costas a la parte vencida, incluyendo agencias en derecho por el equivalente al 0.1% del valor de la cuantía estimada de la demanda, por la suma cuatrocientos cincuenta y seis mil trescientos dos pesos (\$456.302). Su liquidación se efectuará por Secretaría.

CUARTO: Previa solicitud, devuélvase a los demandantes por intermedio de su apoderado judicial, el remanente de los gastos ordinarios del proceso los cuales corresponden a la suma de diecisiete mil novecientos pesos m/cte. (\$ 17.900.00) m/Cte.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previas las des anotaciones en el sistema Justicia XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LEIDYS LILIANA ESPINOSA VALEST

Juez

²³ Ver folio 56 y 57 del expediente.



Handwritten text, possibly a signature or a date, located in the lower-middle section of the page. The text is faint and difficult to decipher.