



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

Cartagena de Indias D. T. y C., treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

**SENTENCIA No. 074 / 16**

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>REPARACION DIRECTA</b>
<b>RADICACION</b>	<b>13-001-33-33-012-2015-00108-00</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS - UARIV - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS</b>
<b>ASUNTO</b>	<b>RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO - REPARACION INTEGRAL A VICTIMAS</b>

Procede el despacho a dictar sentencia dentro del medio de control de Reparación Directa promovido por LEDYS YEPEZ DEL VILLAR en su propio nombre y en representación de sus hijos menores de edad BRANDY BRILLITH CARDALES YEPEZ y YASSER JOSE CARDALES YEPEZ, 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 patrimonialmente responsables a las entidades demandadas por los perjuicios sufridos por los demandantes, quienes se vieron desplazados en forma forzosa el día 11 de marzo de 2000 de la vereda Las Brisas del corregimiento de Mampuján, municipio de Marialabaja, Departamento de Bolívar por los paramilitares.

Condenar a las entidades demandadas a pagar a título de indemnización por el desplazamiento forzado, 27 SMLMV a cada uno de los integrantes del núcleo familiar.

Condenar a las entidades demandadas a pagar a título de indemnización por la falla y falta del servicio no prestados, el equivalente a 50 SMLMV a cada uno de los demandantes.

Condenar a las entidades demandadas a pagar a título de indemnización por los daños materiales, la suma de 7.75 SMLMV equivalentes a \$ 5.000.000.00

La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del CCA, aplicando en la liquidación la variación del IPC desde la fecha de ocurrencia de los hechos, hasta la ejecutoria de la correspondiente sentencia. La parte demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del CCA.



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

2

Las entidades demandadas deben pagar a los demandantes los intereses moratorios a la tasa más alta permitida por la ley, por no haberse cancelado las ayudas humanitarias que vienen pretendidas dentro del término que estipula la ley.

Las entidades demandadas deben pagar las costas del presente proceso y agencias en derecho las cuales los demandantes y el apoderado pactaron en un 20%. Lo anterior se debe determinar cómo viene pactado entre las partes.

### **1.2 HECHOS**

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

Los demandantes son desplazados el día 11 de marzo de 2000 por los paramilitares comandados por "Juancho Dique" y "Diego Vecino", los cuales llegaron a la vereda Las Brisas llevándose a 7 personas de Mampuján como guías, a los cuales liberaron. Que éstos entraron a la vereda Las Brisas, de donde sacaron a los hombres de sus casas, los amarraron y los dirigieron al "sector del tamarindo", pero los asesinaron antes de llegar al sitio. Que la demandante vivía en la finca de su abuelo Prospero Villar Zabaleta donde sembraba ñame, yuca, plátano, frijol, arroz, criaba gallinas y patos, y tenía 22 cerdos valuados en \$ 1.100.000.00, dos vacas valuadas en \$ 2.000.000.00 para un total de pérdidas por la suma de \$ 5.000.000.00.

Los anteriores hechos fueron puestos en conocimiento ante la UARIV y el DPS a través de declaración. Por llenar los demandantes los requisitos de ley, fueron reconocidos en su calidad de víctimas del desplazamiento forzado. Una vez verificados tales requisitos, las entidades demandadas certificaron el día 4 de septiembre de 2013 que los demandantes se encontraban incluidos en el Registro Único de Víctimas RUV, junto a su núcleo familiar desde el 25 de enero de 2013. Le manifestaron a los demandantes que el solo hecho de estar incluidos en el RUV les daba derecho a acceder a la indemnización por vía administrativa.

De acuerdo a lo anterior, el día 22 de julio de 2013 se presentó ante las entidades demandadas solicitud de indemnización por vía administrativa por el desplazamiento forzado, por el equivalente a 27 SMLMV, la cual fue recibida el día 1º de agosto de 2013.

Los demandantes se encuentran incluidos en el RUV haciéndose acreedores a la indemnización por vía administrativa por el desplazamiento forzado, como se ha solicitado en derecho de petición y por los valores mencionados.

### **2. CONTESTACION DE LA DEMANDA**

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

La entidad demandada presentó contestación a la demanda dentro del término legal (fls. 65 al 108), y en ella solicitan se absuelva a la entidad, pues se consideran las pretensiones infundadas desde el punto de vista fáctico y jurídico,



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

3

al no existir prueba de los perjuicios y además, las sumas solicitadas son exorbitantes 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.

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.

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 el día 14 de septiembre de 2015 (fls. 128 al 138) en donde manifiestan que se oponen a todas y cada una de las pretensiones, pues los perjuicios que el actor pretende no fueron causados por falla alguna en la prestación del servicio ocasionado por el DPS, entidad que no es responsable por el desplazamiento de que fue víctima el demandante, como quiera que no le competía ni le compete la prestación del servicio de seguridad a los demandantes, ni combatir el crimen organizado, así como tampoco reconocer la indemnización administrativa ni reparación integral a las víctimas por desplazamiento.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

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, b) Falta de existencia del perjuicio cierto, c) Ausencia de material probatorio que comprometa la responsabilidad administrativa del DPS y d) La genérica.

### 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 21 de abril de 2016.

**La parte demandante** presentó alegaciones por escrito el 4 de mayo de 2016 (fls. 219 al 226), en donde realiza un resumen de los hechos y pretensiones de la demanda y se refiere además a las excepciones planteadas por la demandada UARIV, indicando que esa entidad tiene dentro de su objeto legal coordinar el Sistema Nacional de Atención y

Reparación a las Víctimas y la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las mismas, en los términos establecidos en la ley.

Señala que la entidad demandada está obligada por ley a indemnizar a las víctimas de desplazamiento, por hechos ocasionados por los grupos armados ilegales. Por lo anterior, los demandantes deben ser indemnizados dada la responsabilidad del Estado frente a los hechos ocasionados por un tercero.

**Por su parte, la demandada UARIV**, presentó alegaciones de conclusión el día 5 de mayo de 2016 (fls. 227 al 250), en donde realiza un resumen de las competencias propias de la entidad demandada, refiriéndose a la estructura del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, insistiendo en la falta de legitimación por pasiva de esta entidad, pues se podría asegurar que en realidad lo que se pretende no es el pago de los perjuicios causados por el no pago de la reparación, sino por los perjuicios ocasionados en virtud del desplazamiento que son cuestiones que redundan en la legitimación.

Señala además que tratándose de responsabilidad administrativa por omisión, es necesario que se acredite a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habría evitado los perjuicios, b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento de un deber legal, c) un daño antijurídico y d) la relación causal entre la omisión y el daño, aspectos que como se precisó, no se adecuan a la esfera funcional de la UARIV.

Dice también que no procede una condena por perjuicios, toda vez que la UARIV no causó el hecho victimizante del desplazamiento y menos aún, los perjuicios no los genera la falta de reconocimiento de la reparación administrativa, pues los demandantes no la han solicitado por consiguiente, no ha habido lugar a la negación de este beneficio por parte de la entidad demandada.



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

5

#### **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 11 de febrero de 2015 (fl. 1) ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Cartagena y sometida a reparto el mismo día (fl. 40), correspondiéndole al Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Cartagena. La cual fue admitida mediante auto de fecha 27 de abril de 2015 (fls. 52 al 54).

El auto admisorio de la demanda fue notificado el día 21 de julio de 2015 (fl. 64). Mediante auto de fecha 1º de diciembre de 2015 (fl. 166) se fija el día 25 de febrero de 2016 a las 2:00 p.m., para la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA. Posteriormente, se adelanta audiencia de pruebas el día 21 de abril de 2016 (fls. 213 al 215) 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 6º 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**

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 condenada a pagar a los demandantes una indemnización por el desplazamiento forzado de que fueron objeto, equivalente a 27 salarios mínimos legales mensuales vigentes.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

6

2) Si la entidad demandada UARIV, debe ser declarada administrativa y patrimonialmente responsable por los presuntos perjuicios morales y materiales causados a los demandantes, como consecuencia del desplazamiento forzado de que fueron objeto.

### TESIS DEL DESPACHO

El despacho no accederá a las pretensiones de la demanda, dado que en el presente asunto no se comprobó que el desplazamiento forzado del que fueron víctimas los demandantes fuera provocado por la entidad demandada, no resultando acreditada la imputabilidad del daño a esta entidad. Por otra parte, aun cuando es una obligación legal de la entidad demandada el pago de la indemnización por vía administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, en el caso particular 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.

### 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)

*“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*



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

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 etario 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 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.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

8

*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 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*



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

9

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:*

*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*



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

10

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.
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.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

11

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 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



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

12

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. (...)**<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>*

(...)

**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 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup>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**

LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

13

*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.<sup>3</sup>*

*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.<sup>4</sup> 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 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*

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

<sup>4</sup> Art. 23 de la Ley 975 de 2005.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

14

*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 continúa, 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.(...)”<sup>5</sup>*

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

<sup>5</sup> 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  
LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

15

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 el día 1º de agosto de 2013 la señora Ledys Yepez del Villar en su propio nombre y en representación de sus hijos menores de edad Brandi Brillith y Yasser José Cardales Yepez, presentó derecho de petición ante la demandada Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (fls. 32 y 33 del expediente), a través de la cual reclama reparación por vía administrativa por el desplazamiento forzado de ella y de su núcleo familiar. Las pretensiones de esta solicitud se centran en que a) Se les reconozcan como víctimas del desplazamiento forzado por la violencia y una vez reconocidos como víctimas, b) se haga efectivo el pago de la reparación por vía administrativa por el desplazamiento forzado de ella y sus hijos, conforme lo dispone el Decreto 1290 de 2008 capítulo II artículo 5º inciso final, por el equivalente a 27 SMLMV.

Se probó también que mediante oficio del 4 de septiembre de 2013 radicado 201372011642581 (fls. 34 y 35, 109-110 del expediente), la demandada UARIV ofrece respuesta a la petición de la demandante, relacionada en punto anterior, en donde se manifiesta que la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas fue estudiada de fondo y como resultado de ello, se encuentran incluidos ella y su grupo familiar por el hecho victimizante de desplazamiento desde el 25 de enero de 2013. En cuanto a la solicitud del pago de la indemnización por vía administrativa, le comunican que el acceso a las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011 se concreta de manera gradual y progresiva, porque no todas las víctimas están en las mismas circunstancias y por tanto en el universo de víctimas de desplazamiento es necesario priorizar los casos según cada situación.

Señalan además que para determinar la situación concreta de cada núcleo familiar desplazado en la ruta de atención y para saber si ya está en el marco del proceso de retorno, reubicación o reubicación en sitio de recepción, le invitan a acercarse al punto de atención más cercano a su residencia con el fin de iniciar la construcción del PAARI (Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral). Le comunican además que el monto de la indemnización es hasta por 17 SMLMV de acuerdo al Decreto 4800 de 2011 artículo 149 numeral 7º, salvo casos especiales a los que les es aplicable la Sentencia SU 254 de 2013 de la Corte Constitucional, lo que se determinará de acuerdo a la formulación de cada Plan.

Se encuentra acreditado además que la señora Ledys Yepez del Villar y sus hijos Brandi Brillith y Yasser José Cardales Yepez se encuentran **incluidos** en el registro Único de Víctimas RUV desde el 25 de enero de 2013, tal como lo certifica



REPUBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

16

la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la UARIV en documento fechado septiembre de 2013 (fl. 36, 111 del expediente).

Se demostró que la señora Ledys Yeppez del Villar participó en el proyecto "Mujeres Ahorradoras en Acción" convocatoria No. 2 de 2011, precisando que la participante no recibió el incentivo económico, ya que después de la quinta sesión se retiró de manera voluntaria y no completó el ciclo de formación. Esto se acredita con el oficio radicado 20161900333701 del 23 de marzo de 2016, emanado del DPS visible a folio 189 del expediente.

Igualmente el DPS mediante memorando de fecha 17 de marzo de 2016 (fl. 190 y 191 del expediente) señala que en el sistema de información de Más Familias en Acción muestra que la señora Ledys Yeppez del Villar se encuentra inscrita en el programa con sus hijos desde el 25 de octubre de 2012 y de acuerdo con la verificación de cumplimiento de compromisos de los beneficiarios Yasser José y Brandi Brillith Cardales Yeppez en salud y educación, el programa ha liquidado y dispuesto la totalidad de las transferencias monetarias condicionadas, desde la inscripción hasta la primera entrega de 2016.

Se acreditó que la señora Ledys Yeppez del Villar dentro de los aplicativos de la Agencia Pública de Empleo SENA Sofía Plus y Gestión de Centro se encuentra postulada a oferta institucional y actualmente certificada en las siguientes acciones de formación: a) Liderazgo y trabajo en equipo, b) Manicure, c) Producción de alimentos concentrados, d) Manejo Sanitario Pisícola, e) Fortalecimiento social comunitario, f) Plan de negocios, g) Corte de cabello, h) Emprendimiento básico y i) Emprendedores en cultivo de peces en estanques. Esta información se acredita a folios 193 al 206 del expediente, mediante oficio No. 2-2016-001411 emanado de la Dirección del SENA Regional Bolívar.

Se demostró que la señora Ledys Yeppez del Villar y su grupo familiar se han postulado para la oferta institucional registrados como víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de San Juan Nepomuceno del Departamento de Bolívar, recibiendo cuatro (4) ayudas humanitarias en efectivo por parte de la UARIV, a través de giros a corresponsales no bancarios por valor total de \$ 2.377.000.00, 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-0002182-2016 de fecha 12 de abril de 2016, visible a folios 211 y 212 del expediente.

A folios 253 y 254 del expediente obra oficio 2016EE0040076 del 13 de mayo de 2016 emanado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio donde hacen constar que de acuerdo a certificación emanada de la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda, se reporta que la demandante Ledys Yeppez del Villar no se ha postulado en convocatorias para subsidio de vivienda.

En audiencia de pruebas celebrada el día 21 de abril de 2016 (fls. 213 al 215 del expediente, se recibe declaración jurada de la señora Mónica Isabel Vásquez Monterrosa, quien manifiesta conocer a la señora Ledys Yeppez del Villar desde el año 1991, en una finca en el corregimiento de las Brisas del municipio de San Juan (Bolívar). Señala que desde hace 6 años se separaron pues la testigo se



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

17

mudó a Marialabaja y luego a Cartagena. Manifiesta que la demandante en la actualidad se encuentra en la ciudad de Cartagena trabajando con su suegra. Dice que la familia de Ledys salió desplazada en el mes de marzo del año 2011, de la finca, por causa de los paramilitares, lo sabe pues le contaron. Señala además que el papá de Ledys Yepez se dedicaba a labores de agricultura, sembraba yuca y maíz y Ledys Yepez se dedicaba al estudio. Señala que no conoce si la señora Ledys Yepez poseía bienes de su propiedad al momento de su desplazamiento.

### 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 desplazamiento forzado de que fueron víctimas.

Según lo manifestado por los demandantes, la causa generadora del daño y de la consecuente responsabilidad de las entidades demandadas la constituyó el hecho del desplazamiento violento y forzado del que han sido víctimas como consecuencia del actuar de grupos armados al margen de la ley, así como el no pago oportuno de la indemnización por vía administrativa, lo que a su vez les causó un daño antijurídico material y moral.

Sobre la responsabilidad extracontractual del Estado en relación al fenómeno del desplazamiento forzado, ha señalado el Honorable Consejo de Estado<sup>6</sup> 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”<sup>7</sup>.*

*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 específico<sup>8</sup>.*

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Sentencia de de 18 de febrero de 2010, Exp.18436.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

18

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

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

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

*(...).*

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

*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*



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

19

*inadecuadamente prestado y dicha circunstancia así puede considerarse como la causa del daño sufrido por el demandante”.*<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup>

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

### EL DAÑO ANTIJURIDICO

De acuerdo con lo que ha establecido el Honorable Consejo de Estado<sup>11</sup>, 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”*<sup>12</sup>.

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 Estado<sup>13</sup> 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

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

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia de 18 de febrero de 2010; Exp. 17885

<sup>13</sup> 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**  
LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

20

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, por cuanto al verse desplazados de su lugar de residencia habitual, dejaron atrás en la finca de su abuelo, cultivos de ñame, yuca, plátano, frijol, arroz, cría de gallinas y patos, 22 cerdos valuados en \$ 1.100.000.00, dos vacas valuadas en \$ 2.000.000.00 para un total de pérdidas por la suma de \$ 5.000.000.00. Pese a lo anterior, no obra prueba en el plenario que acredite la existencia de este tipo de perjuicios.<sup>14</sup>

### **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, si estando demostrado el hecho generador del daño y el daño mismo; a) Se configura el nexo causal que permita establecer si a la entidad demandada le es atribuible responsabilidad por el daño que se le endilga y por la otra, b) Si la entidad demandada UARIV, con fundamento en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, debe ser condenada a pagar a los demandantes una indemnización por el desplazamiento forzado de que fueron objeto, equivalente a 27 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

### **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

---

<sup>14</sup> No se acredita la propiedad sobre inmuebles rurales en cabeza de la demandante, ni registro alguno que permita establecer la existencia de sembrados de ñame, yuca, plátano, frijol y arroz o la tenencia o propiedad de aves de corral y vacunos.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

21

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 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 Estado<sup>15</sup>, (ii) la persona contra quien se dirigió el ataque solicitó medidas de seguridad a las autoridades y éstas no se las brindaron<sup>16</sup>, (iii) la víctima no solicitó las medidas referidas, pero las fuerzas del orden conocían las amenazas que se cernían contra su vida<sup>17</sup> 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 evitarlo<sup>18</sup> (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 resultado<sup>19</sup> y la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del servicio.

<sup>15</sup> Sentencia de 4 de septiembre de 1997, expediente 10140, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

<sup>16</sup> 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 asesinadas por razón de su militancia política”.

<sup>17</sup> 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 refirió 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”.

<sup>18</sup> 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”.

<sup>19</sup> 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 constate 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  
LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

22

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 endilgarse 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.

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

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la segunda parte del problema jurídico, es decir, establecer si la entidad demandada UARIV, con fundamento en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, debe ser condenada a pagar a los demandantes una indemnización por el desplazamiento forzado de que fueron objeto, equivalente a 27 salarios mínimos legales mensuales vigentes, tomando como referente la Sentencia SU 254 de 2013 de la Corte Constitucional, considera este Despacho conveniente referirse en primer término al tema de la responsabilidad del Estado frente a la entrega de ayudas humanitarias a la población desplazada. En este orden, se destaca del texto de la sentencia SU 254 de 2013 que la Honorable Corte Constitucional no encuentra 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



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS

RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

23

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.<sup>20</sup>

Pese a todo, los demandantes han contado desde su inclusión en el Registro Único de Víctima, esto es, el 25 de enero de 2013, con las ayudas humanitarias encaminadas a su estabilización socioeconómicas, tal como quedó demostrado en el presente proceso, ayudas se encuentran representadas en capacitación laboral, salud, educación, apoyo para alojamiento y alimentación que han favorecido a la señora Ledys Yepez del Villar y a su núcleo familiar.

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

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”*.

<sup>20</sup> 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

LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

24

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:

- *“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.<sup>21</sup>

En el caso particular se observa que la demandante y su núcleo familiar fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas desde el 25 de enero de 2013 y en septiembre del mismo año elevó solicitud de reparación por vía administrativa, con ocasión del desplazamiento forzado, es decir, no ha transcurrido un tiempo ostensiblemente amplio entre la inclusión en el registro de víctimas y la presentación de la demanda, atendiendo a los criterios de priorización y 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).

<sup>21</sup> Ver Corte Constitucional Sentencia T-293 de 2015.



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

25

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 derivado del desplazamiento forzado del que fueron objeto los demandantes y el no pago de la indemnización por vía administrativa; 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.

Para finalizar 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 y que además, ocasionara algún tipo de daño a la parte demandante.

Siendo ello así 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.

### **CONCLUSIONES**

Para concluir, el despacho no accederá a las pretensiones de la demanda dado que en el presente asunto no se comprobó que el desplazamiento forzado del que fueron víctimas los demandantes fuera provocado por la entidad demandada, al no acreditarse la imputabilidad del daño a esta entidad. Por otra parte, aun cuando es una obligación legal de la entidad demandada el pago de la indemnización por vía administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, en el caso particular 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.

### **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



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD. 13-001-33-33-012-2015-00108-00

26

la parte vencida en el proceso, como ocurre en el presente caso, respecto de la parte demandante.

Es preciso señalar que las costas están integradas por dos clases de gastos: las expensas que son erogaciones distintas al pago de los honorarios del abogado, talos como el valor de las notificaciones, los honorarios de los peritos, los impuestos de timbre, copias, registros, pólizas, es decir, son aquellos que corresponden a los gastos surgidos con ocasión del proceso y necesarios para su desarrollo; mientras que las agencias en derecho, corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el Juez reconoce a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en el numeral 4º del artículo 366 del CGP, y que no necesariamente deben corresponder a los honorarios pagados por dicha parte a su abogado, es decir, es la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte vencedora.

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 0.5% del valor de la cuantía estimada de la demanda<sup>22</sup>.

### **SOBRE EL REMANENTE DE LOS GASTOS ORDINARIOS DEL PROCESO**

En consideración a que la parte demandante ha consignado la suma de Cuarenta Mil Pesos M/Cte. (\$ 40.000.00) m/Cte<sup>23</sup>, 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 Cincuenta y Un Mil Quinientos Pesos M/Cte. (\$ 51.500.00), lo cual genera un déficit en dicho gastos ordinarios del proceso, equivalente a la suma de Once Mil Quinientos Pesos M/Cte. (\$ 11.500.00) m/Cte, por lo que se ordenará a la parte demandante proceder a consignar el equivalente al déficit presentado a órdenes del Juzgado, en la cuenta bancaria dispuesta para tal fin.

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 la parte motiva.

**SEGUNDO:** Denegar las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva.

<sup>22</sup> La cuantía de la demanda se estimó en el equivalente a \$ 147.296.000.00 (fl. 6)

<sup>23</sup> Ver folio 58 y 59 del expediente.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
LEDYS YEPEZ DEL VILLAR Y OTROS vs UARIV - DPS  
RAD: 13-001-33-33-012-2015-00108-00

---

27

**TERCERO:** Condenar en costas a la parte vencida, incluyendo agencias en derecho por el equivalente al 0.5% del valor de la cuantía estimada en la demanda. Su liquidación se efectuará por Secretaría.

**CUARTO:** Ordenar a la parte demandante consignar a órdenes del Juzgado en la cuenta bancaria dispuesta para tal fin, la cuantía correspondiente al déficit presentado en los gastos ordinarios del proceso, los cuales equivalen a la suma de once mil quinientos pesos m/cte. (\$ 11.500.00).

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Leidy Espinosa V.*

**LEIDYS LILIANA ESPINOSA VALEST**

**Juez**

