



Cartagena de Indias D.T y C., diecinueve (19) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-002-2013-00178-01
Demandante	HEIDI CANDELARIA GONZÁLEZ AGAMEZ
Demandado	UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV).
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL NO PAGO DE LA AYUDA HUMANITARIA- LEY 1448 DE 2011- Se niega por falta de prueba del daño.

### I.- PRONUNCIAMIENTO

Incumbe a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante, contra la sentencia del 29 de septiembre de 2017, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

### II.- ANTECEDENTES

#### 2.1. Demandante

La presente acción fue instaurada por HEIDI CANDELARIA GONZÁLEZ AGAMEZ, por intermedio de apoderado judicial.

#### 2.2. Demandado

La acción está dirigida en contra LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV).

#### 2.3. La demanda<sup>1</sup>.

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, los actores instauraron demanda de reparación directa en contra del LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV) para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

<sup>1</sup> Demanda visible a folios 2-10.



### 2.3.1. Pretensiones

PRIMERO: Que se declare responsable a la demandada por el no pago de las ayudas humanitarias, de la estabilidad socioeconómica y la no entrega del subsidio de vivienda, conforme lo establece la ley 1448 de 2011.

SEGUNDO: Que como consecuencia de lo anterior:

- (i) Se condene al pago por concepto de la ayuda humanitaria a la suma de \$75.480.000.
- (ii) Se condene al pago por concepto de la estabilidad socioeconómica a la suma de \$40.000.000.
- (iii) Se condene al pago por concepto de subsidio de vivienda la suma de \$39.000.000.

TERCERO: Se ordene a que todas las sumas sean actualizadas mes a mes desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta la ocurrencia del fallo definitivo.

CUARTO: Que se ordenen los intereses de todo orden que se hubieran causado y el pago de costas y agencia en derecho generadas.

### 2.4. Hechos

Sostiene la demandante que fue secuestrada por grupos al margen de la ley ERP- en el Municipio de Tiquisio-Bolívar, situación que la obligó a desplazarse desde el año 2001, dejando sus bienes, vivienda y abandonar su trabajo como asistente del secretario de Educación de Puerto Rico- Tiquisio.

Manifiesta que, acudió ante Acción Social con el fin de obtener las ayudas humanitarias conforme la ley 387 de 1997. Posteriormente, al llegar a la ciudad de Cartagena solicitó ante la entidad antes mencionada las ayudas en mención, sin embargo, no recibió una respuesta positiva.

Afirma que, mediante petición del 24 de junio de 2011 radicado ante Acción Social solicita la entrega de las ayudas humanitarias de urgencia, pese a la negativa, acude a la presentación de una acción de tutela la cual le correspondió su conocimiento al Juzgado Quinto Penal del Circuito de esta ciudad el cual resuelve las pretensiones de manera desfavorable; dicha decisión fue impugnada y conocida por el Tribunal Superior de Cartagena el cual decidió revocar el fallo de primera instancia y tutelar el derecho fundamental de petición de la accionante.



13-001-33-33-002-2013-00178-01

Indica que, solo fueron entregadas dos de las ayudas humanitarias, una el 28/12/2011 por valor de \$315.000,00 y la segunda el 15/08/2012 por la suma de \$510.000,00.

Alega que, fue incluida en el RUPD y que desde dicha inclusión se le adeuda las ayudas humanitarias, la estabilidad socioeconómica y el subsidio de vivienda.

## **2.5. Contestación de la Demanda**

### **2.5.1. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)<sup>2</sup>**

Esta entidad presentó escrito de contestación de la demanda el 05 de septiembre de 2013, manifestó que si bien es cierto que al estar reconocido como víctima del conflicto armado genera una serie de derechos tal como la reparación administrativa, sin embargo el artículo 9 de la ley 1448 de 2011, la impone de igual forma procedimientos que regulan el acceso a las distintas medidas que son estudiadas en cada caso en particular.

Afirma que, en cuanto al hecho victimizante de secuestro la demandante presentó solicitud de reparación No. 177083, la cual cumplió con los requisitos normativos por lo que se procedió a reconocer la calidad de víctima y ordenar la indemnización administrativa, la cual se encontraba dentro de la vigencia del 2013 y comunicada a la actora el 11 de julio de 2013.

En cuanto al hecho del desplazamiento, afirma que la demandante presentó dos declaraciones ante el Ministerio Público, la primera el 10 de octubre de 2007 por el desplazamiento acaecido el 19 de enero de 2007, la cual fue resuelta en su momento por Acción Social de forma negativa, por no cumplir con las circunstancias previstas en el artículo 1 de la ley 387 de 1997, lo que condujo a la no inclusión en el RUPD. La segunda declaración fue el 25 de mayo de 2010, ante la Personería de Magangué-Bolívar, por los hechos de desplazamiento del 27 de abril de 2001, resolviendo incluirla en el RUV desde el 29 de noviembre de 2011.

Con relación a la petición de reconocimiento por la pérdida de los bienes, manifiesta que en la declaración del 27 de mayo de 2010, la demandante no hizo mención alguna de ellos.

<sup>2</sup> Fols. 82-110 cdno 1



13-001-33-33-002-2013-00178-01

Manifiesta que, la actora se encuentra afiliada a la EPS AMBUQ ESS desde el 30 de agosto de 2011 en el municipio de Magangué, quien es la entidad encargada de brindarle la atención psicológica, por lo que reitera no está dentro de sus funciones.

Alega que, la demandante ha recibido la suma de \$1.740.000 por concepto de la ayuda humanitaria, por lo que la pretensión de reconocimiento de retroactivo de ayudas humanitarias es improcedente a la luz de la jurisprudencia.

Por último, arguye que en cuanto a la estabilidad socioeconómica indica que, la demandante fue incluida en el RUV en el 2001, por lo que la necesidad de la ayuda humanitaria ya no es como consecuencia del desplazamiento forzado, sino de otra circunstancia de orden económico- social, razón por la cual estas solicitudes son remitidas a la oferta disponible para la estabilización socioeconómica, competencia que radica en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y no de la UARIV.

Presenta como excepciones: (i) Falta de integración del litis consorcio necesario en la parte pasiva; (ii) Caducidad de la acción; (iii) Ausencia de responsabilidad; (iv) Hecho de un tercero; (v) cumplimiento de obligaciones normativas; y (vi) Inexistencia probatorio de perjuicios invocados.

### **III. – SENTENCIA IMPUGNADA<sup>3</sup>**

Por medio de providencia del 29 de septiembre de 2017, el Juez Segundo Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió denegar las pretensiones de la demanda, argumentando que no están dados los supuestos necesarios para imputar a la UARIV responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones constituidas respecto de la ayuda humanitaria, debido a que, la ayuda humanitaria posee un carácter asistencial fundado en el principio de solidaridad, por lo que no puede entenderse el mismo, como un título valor que no constituye una promesa de pago determinada, teniendo en cuenta que se trata de una política pública, por lo que es imposible su exigibilidad.

En cuanto al subsidio de vivienda, esta obligación le correspondía a FONVIVIENDA conforme lo establece el Decreto 1077 de 2015, el cual indica el trámite ante la entidad para la postulación, beneficiarios y entrega de los

<sup>3</sup> Fols. 320-330 Cdno 2



13-001-33-33-002-2013-00178-01

mismos, no se evidenció que la demandante iniciara algún despliegue para la obtención del subsidio.

Finalmente, concluyó que la obligación de la concreción de la estabilidad socioeconómica recaía sobre la SNARIV (Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas), el cual según lo establecido en la ley de víctimas es descentralizada.

#### **IV.- RECURSO DE APELACIÓN<sup>4</sup>**

El 11 de octubre de 2017, el apoderado de la parte demandante presentó recurso de apelación en contra de la decisión que le puso fin a la primera instancia, argumentando lo siguiente:

Expresa su inconformidad, pues el A quo consideró que no ha habido incumplimiento de la demandada, sin embargo, afirma el demandante que las mismas deben ser periódicas y hasta que la persona supere su estado económico, sostiene que por tratarse de políticas públicas el único que puede ordenar el cumplimiento de las mismas es el juez, por lo que acudió a la demanda para tal fin.

En cuanto a los argumentos respecto a la negativa de la pretensión de la vivienda de interés social, manifiesta que la ley 1448 de 2011, establece que la UARIV es la coordinadora del SNARIV, por lo que le corresponde identificar la oferta institucional de las entidades que hacen parte de la misma e informar a la demandante los requisitos para ser beneficiaria del subsidio.

#### **V.- TRÁMITE PROCESAL**

La demanda en comento fue repartida ante Tribunal Administrativo de Bolívar, el 01 de diciembre de 2017<sup>5</sup>, por lo que se procedió a dictar auto admisorio del recurso el 06 de abril de 2018<sup>6</sup>; y, a correr traslado para alegar de conclusión el 16 de mayo de 2018<sup>7</sup>.

#### **VI.- ALEGATOS Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

**6.1. Parte Demandante:** No presentó escrito de alegatos.

<sup>4</sup> Fols. 332-336 Cuaderno 2

<sup>5</sup> Fol. 1 Cdno de apelación

<sup>6</sup> Fol. 4 Cdno de apelación

<sup>7</sup> Fol. 8 Cdno de apelación



13-001-33-33-002-2013-00178-01

**6.2. Parte Demandada – UARIV<sup>8</sup>:** Presentó sus alegatos el 14 de junio de 2018, ratificándose en lo manifestado en la contestación de la demanda.

**6.4. Ministerio Público:** No presentó escrito de alegatos.

## VII.- CONSIDERACIONES

### **7.1 Control de Legalidad**

Tramitada la primera instancia y dado que no se observa causal de nulidad, impedimento alguno o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes.

### **7.2. Competencia.**

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA.

### **7.3 Problema Jurídico**

El problema jurídico en el presente caso está dirigido a determinar ¿si es responsable la UARIV por el no pago de las ayudas humanitarias, así como por el no otorgamiento del subsidio de vivienda y la ayuda para la estabilización socioeconómica?

Como segundo problema jurídico esta Sala resolverá si ¿La UARIV está obligada a pagar las ayudas humanitarias desde el momento en que ocurrió el hecho victimizante o desde la inclusión en el RUV?

¿Existe falta de legitimación en la causa por pasiva por parte de la UARIV por algunas de las pretensiones planteadas en la demanda?

¿Existe la causal de exoneración de culpa exclusiva de la víctima por no cumplir con el procedimiento establecido para el otorgamiento de las ayudas humanitarias, del subsidio de vivienda y la ayuda para la estabilización socioeconómica?

En caso de ser responsable la demandada, se entrará a determinar ¿Cuáles son los porcentajes a reconocer por los perjuicios materiales requeridos por la demandante?

<sup>8</sup> Fols. 11-43 Cdno apelación





13-001-33-33-002-2013-00178-01

#### 7.4 Tesis

La Sala de Decisión, desatando el recurso de apelación de la parte demandante, mantendrá la decisión de primera instancia, toda vez que en el presente caso, no están dados los presupuestos que permitan concluir que a la demandante se le causó un daño antijurídico como consecuencia del no pago de ayuda humanitaria, el no otorgamiento del subsidio de vivienda y estabilidad socioeconómica. De igual forma, en cuanto a la entrega del subsidio de vivienda, no se acreditó que cumpliera los presupuestos para su reconocimiento.

Por otro lado, la ley 1448 de 2011, establece que las víctimas tienen derecho al pago de las ayudas humanitarias, desde el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

Por último, la ley 1077 de 2015 le determina competencias al Ministerio de Vivienda, Ministerio de Agricultura y FONVIVIENDA, para el otorgamiento del subsidio de vivienda, y le otorga a las entidades del Gobierno Nacional la responsabilidad de implementar políticas públicas para lograr la estabilidad socioeconómica de las víctimas.

La Tesis planteada se soporta en los argumentos que a continuación se exponen, (i) La cláusula general de responsabilidad del Estado; (ii) Responsabilidad del estado por omisión en el cumplimiento de sus funciones; (iii) Obligación normativa para otorgamiento de subsidio de vivienda; (iv) Responsabilidad del Estado por la estabilidad Socioeconómica de la población desplazada; (v) caso concreto y (vi) conclusión.

#### 7.5 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

##### 7.5.1. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. CLÁUSULA GENERAL DE RESPONSABILIDAD.

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991 en su inciso primero establece la que se ha denominado, clausula general de responsabilidad patrimonial del Estado y de sus entidades públicas como principio constitucional que opera siempre que se verifique (I) la producción de un daño antijurídico (II) que le sea imputado a causa de la acción u omisión de sus autoridades públicas.

El daño antijurídico, siguiendo la línea de pensamiento expuesta por la Sección Tercera – Subsección C del Consejo de Estado, "consistirá siempre en la lesión



13-001-33-33-002-2013-00178-01

patrimonial o extra-patrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar"<sup>9</sup>. En este sentido, el daño ocasionado a un bien jurídicamente tutelado, impone el deber de indemnizar el consecuente detrimento con el objetivo de garantizar el principio de igualdad ante las cargas públicas"<sup>10</sup>, dado que la antijuridicidad del daño no estriba en que la conducta sea contraria a derecho, sino, siguiendo la orientación española, en que quien lo sufre no tiene el deber jurídico de soportarla.

García Enterría, enseña que, "para que exista lesión en sentido propio, no basta que exista un perjuicio material, una pérdida patrimonial; es absolutamente necesario que ese perjuicio patrimonial sea antijurídico, antijuridicidad en la que está el fundamento, como ya anotamos del surgimiento de la obligación reparatoria". Agregando más adelante que, "la antijuridicidad susceptible de convertir el perjuicio económico en lesión indemnizable se predica, pues, del efecto de la acción administrativa (no de la actuación del agente de la administración causante material del daño), a partir de un principio objetivo de garantía del patrimonio de los ciudadanos que despliega su operatividad postulando la cobertura de daño causado en tanto en cuanto no existan causas de justificación que legitimen como tal perjuicio de que se trate"<sup>11</sup>.

Por su parte, la imputación del daño es "la atribución de la respectiva lesión, la cual desde el punto de vista jurídico supone establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, siendo allí donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida en el artículo 90 de la Constitución Política"<sup>12</sup>.

Se ha dicho entonces que, "La imputación variará dependiendo del sistema de responsabilidad frente al que se esté. Si es un sistema objetivo, no será necesario probar la presencia de culpa, pero en cambio, si se trata de un régimen subjetivo, será obligatorio demostrar la culpa de la persona pública (o alguien que la represente) para poder cumplir con el requisito de la imputación"<sup>13</sup>, lo cual muestra, que en manera alguna pueda entenderse que en Colombia se implantó un régimen absoluto de responsabilidad objetiva con la constitución de 1991.

<sup>9</sup> Consejo de Estado; Sección Tercera; sentencia del 13 de agosto de 2008; Exp. 17042; C.P. Enrique Gil Botero

<sup>10</sup> Expediente No. 18001-23-31-000-1996-09831-01(19388). Consejera Ponente: Olga Melida de De la Valle Hoz

<sup>11</sup> García Enterría, Eduardo, Tomás Ramón Fernández, Curso de derecho administrativo, novena edición 2004, edit. Thomson Civitas. Página 378-379

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 19 de agosto de 1994. Exp. 9276. C.P. Dr. Daniel Suarez Hernández

<sup>13</sup> ARENAS, Mendoza Hugo Andrés, El régimen de responsabilidad objetiva, Editorial Legis, Página 166. Edición 2013.





13-001-33-33-002-2013-00178-01

Recapitulando, para que surja el deber reparatorio, es necesario la existencia del daño antijurídico y la imputación del mismo a la Entidad Pública, sea a través de su acción u omisión, teniendo cabida en cada caso, el estudio de los distintos títulos de responsabilidad que con el transcurrir la jurisprudencia contenciosa fundada en el artículo 90 de la C. P., ha decantado, así como la existencia o no de causas excluyentes de responsabilidad.<sup>14</sup>

### 7.5.2. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR OMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES

Ahora bien, como quiera que uno de los aspectos endilgados en la presente acción, es una presunta omisión en cumplimiento de sus deberes, en este caso la prevención del desplazamiento y el daño generado por la no entrega de ayudas humanitarias y la ausencia de política pública estatal frente al desplazamiento, la Sala traerá a colación uno de los pronunciamientos de la Sección Tercera del H. Consejo de Estado, en el cual sobre el particular dispuso<sup>15</sup>:

***“La imputación del daño al Estado por omisión en el cumplimiento de sus funciones.***

*En relación con la responsabilidad del Estado por omisión, ha considerado la Sala que para la prosperidad de la demanda es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño.*

En ese orden, el reconocimiento del desplazamiento como una realidad social, en análisis de responsabilidad judicial bajo el contexto de la cláusula del artículo 90 de la C. P., debe provenir del incumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico a sus autoridades, en particular el contenido obligacional derivado del deber de proteger la vida, honra y bienes de los particulares. No obstante, tampoco resulta ajustado a derecho imponer a

<sup>14</sup> Tomas Ramón Fernández, refiriéndose al tópico de la Responsabilidad de La Administración, ha señalado que, “el centro de gravedad del sistema no está ya, ciertamente, en la culpa, sino, en la lesión que la persona afectada por actividad de la Administración experimenta en su patrimonio sin justa causa alguna que los justifique. Es esto, la falta de justificación del perjuicio, lo que convierte a éste en una lesión resarcible. Ver Responsabilidad del Estado, pagina 15. Departamento de Publicaciones de la Facultad de derecho de la universidad de Buenos Aires. Edit. Rubinzal-Culzoni. 1ª reimpresión 2011.

<sup>15</sup>CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO. ADMINISTRATIVO. SECCIÓN. TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Sentencia del 15 de agosto de 2007. Radicación número: 25000-23-27-000-2002-00004-01 (AG). Actor. YUDY ESTHER CÁCERES Y OTROS. Demandado: NACIÓN -MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS. (De la **Incursión paramilitar - Filo gringo**).





13-001-33-33-002-2013-00178-01

dichos funcionarios y al Estado mismo, una carga de imposible cumplimiento, examinando de manera abstracta el cumplimiento de dichos fines del Estado, porque ello convertiría a la responsabilidad extracontractual en herramienta de aseguramiento universal y un sistema puro de responsabilidad objetiva, lo cual desbordaría los supuestos que pueden ser objeto de acciones de reparación de perjuicios<sup>16</sup>.

### 7.5.3. OBLIGACIÓN NORMATIVA PARA OTORGAMIENTO DE SUBSIDIO DE VIVIENDA.

La ley 1448 de 2011, establece en su capítulo IV la restitución de vivienda, la cual en su artículo 123:

**ARTÍCULO 123. MEDIDAS DE RESTITUCIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA.** *Las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado.*

*Lo anterior, sin perjuicio de que el victimario sea condenado a la construcción, reconstrucción o indemnización. Las víctimas podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia y a los mecanismos especiales previstos en la Ley 418 de 1997 o las normas que la prorrogan, modifican o adicionan.*

*El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o la entidad que haga sus veces, o el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o la entidad que haga sus veces, según corresponda, ejercerá las funciones que le otorga la normatividad vigente que regula la materia con relación al subsidio familiar de vivienda de que trata este capítulo, teniendo en cuenta el deber constitucional de proteger a las personas que se encuentren en situación de debilidad manifiesta, razón por la cual deberá dar prioridad a las solicitudes que presenten los hogares que hayan sido víctimas en los términos de la presente ley.*

Conforme a lo dispuesto en la norma en mención, la ley 1077 de 2015<sup>17</sup> dispone en apartes de la misma:<sup>18</sup>

**ARTÍCULO 2.1.1.1.2.1.2. Otorgantes del subsidio.** *Será otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda de que trata esta subsección, el Fondo Nacional de Vivienda.*

**ARTÍCULO 2.1.1.1.2.1.3. Postulantes.** *Serán potenciales beneficiarios, del subsidio de que trata la presente subsección, los hogares que cumplan las siguientes condiciones:*

<sup>16</sup>Control de Convencionalidad y responsabilidad del Estado, Pagina 194,195. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Citado previamente.

<sup>17</sup> Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio

<sup>18</sup> sección 2 subsidio familiar de vivienda para población en situación de desplazamiento- subsección 1 generalidades del subsidio familiar de vivienda para población en situación de desplazamiento.



13-001-33-33-002-2013-00178-01

1. Estar conformados por personas que sean desplazadas en los términos del artículo 1° de la Ley 387 de 1997 y cumplan con los requisitos previstos en el artículo 32 de la misma ley.

2. Estar debidamente registradas en el Registro Único de Víctimas a que se refiere el Decreto Único del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

**ARTÍCULO 2.1.1.1.2.1.14. Modalidades de postulación al subsidio.** Para la población desplazada, la postulación al subsidio de vivienda podrá ser individual o colectiva. Se denomina postulación individual aquella en la cual un hogar, en forma independiente, solicita el subsidio para alguna de las soluciones de vivienda previstas en la presente subsección. Se denomina postulación colectiva aquella en la cual un grupo de hogares solicita el subsidio para su aplicación a soluciones de vivienda que conforman un proyecto en el que participan los postulantes

**ARTÍCULO 2.1.1.1.2.1.2.3. Responsabilidades de las entidades nacionales con respecto a la política de vivienda para desplazados.**

(...)

Al Fondo Nacional de Vivienda le corresponde promover y evaluar los programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población en situación de desplazamiento, para lo cual deberá:

2.5 Asignar los subsidios de vivienda urbana para la población desplazada de acuerdo con la presente subsección.

2.6 Establecer las garantías necesarias para el giro pronto y oportuno de los recursos del subsidio establecido en la presente subsección.

Conforme a las normas aquí expuestas, se logra establecer que la asistencia para el otorgamiento del subsidio vivienda recae en cabeza de entidades como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o la entidad que haga sus veces, y/o en su defecto FONVIVIENDA.

#### **7.5.4. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA ESTABILIDAD SOCIOECONÓMICA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.**

El artículo 60 de la ley 1448 de 2011, hace mención del concepto de estabilización socioeconómica de la población desplazada, el cual a la letra reza:

*"La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten".*

Dicho concepto, está desarrollado en la ley 387 de 1997, en su sección 6 " , el cual establece que el Gobierno Nacional tendrá a cargo las políticas y planes



13-001-33-33-002-2013-00178-01

para la estabilización socioeconómica de los desplazados, el cual en su artículo 17 determina:

*"Artículo 17º.- De la consolidación y estabilización socioeconómica. El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas".*

Las medidas a las que se hace referencia, buscan permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con Proyectos productivos, Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino, Fomento de la microempresa, Capacitación y organización social, Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

En ese orden de ideas, la ley 387 de 1997 establece en su artículo 11 de la sección 2 la creación de la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, la cual dentro de sus funciones se encuentra:

*Artículo 11º.- Funcionamiento. La Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional una rápida y eficaz información nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de la población.*

*Además, le permitir evaluar la magnitud del problema, tomar medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la consolidación y estabilización de los desplazados y formular alternativas de solución para la atención a la población desplazada por la violencia. Esta red deberá contar con un módulo especial para el seguimiento de las acciones ejecutadas en desarrollo del Plan Nacional.*

La norma en mención, instituye que la estabilización socioeconómica de la población desplazada se encuentra en cabeza de las instituciones del Estado, dichas instituciones se encuentran enumeradas y determinadas en el artículo 19 de la misma. En ese orden de ideas, no es dable establecer que la responsabilidad recaer sobre una sola entidad, cuando la ley 387 de 1997 determina que será del Gobierno Nacional y las instituciones ya descritas.

#### 7.6. Caso concreto.

Con las elucubraciones anteriores, se introduce la Sala a realizar el estudio del sub lite, teniendo de presente la argumentación de los recurrentes.



13-001-33-33-002-2013-00178-01

En resumen, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante pretende la condena a la demandada al pago, por concepto de las ayudas humanitarias, la estabilidad socioeconómica, y el subsidio de vivienda, al que tiene derecho por su condición y conforme lo ordena la ley 387 de 1997 y la 1448 de 2011.

### 7.6.1 Hechos Probados

- Está probado que la demandante presentó derecho de petición radicado ante Acción Social de fecha 24 de junio de 2014 , en el cual solicita la entrega de ayudas humanitarias de emergencia<sup>19</sup>.
- También está acreditado la respuesta a la petición presentada por la demandante radicada con No. 20141304174952 por parte de la UARIV<sup>20</sup>.
- Se encuentra probada la respuesta a la petición por medio del cual la UARIV informe a la demandante que se realizó un giro disponible desde el 19 de diciembre de 2011 a su nombre como componente de la ayuda humanitaria<sup>21</sup>.
- Copia del fallo de tutela de segunda instancia, proferido por el Tribunal Superior de Cartagena el 27 de octubre de 2011<sup>22</sup>.
- Copia de la declaración rendida por la actora el 27 de mayo de 2010 ante Acción Social por el hecho del desplazamiento<sup>23</sup>.
- Copia de la declaración rendida por la señora Alicia Agamez Suárez el 16 de diciembre de 2009 ante Acción Social por el hecho del desplazamiento<sup>24</sup>.
- Copia de la declaración rendida por la actora el 10 de octubre de 2007 ante Acción Social por el hecho del desplazamiento<sup>25</sup>.
- Informe remitido por la UARIV en el que indica las ayudas recibidas por la demandante<sup>26</sup>.

<sup>19</sup> Fols. 15-16

<sup>20</sup> Fols. 23-25

<sup>21</sup> Fols. 21-24

<sup>22</sup> Fols. 48-65

<sup>23</sup> Fols. 185-187

<sup>24</sup> Fols. 188-190

<sup>25</sup> Fols. 191-192

<sup>26</sup> Fols. 193-197



13-001-33-33-002-2013-00178-01

- Se encuentra allegado respuesta de la UARIV a una petición radicada por la actora de fecha 11 de julio de 2013, en el cual le informa que acredita la calidad de víctima por lo que estudiaran su solicitud<sup>27</sup>.
- Se encuentra demostrado que la UARIV ofició a las entidades que conforman la oferta institucional para que incluyera de manera prioritaria a la demandante dentro de las mismas<sup>28</sup>.
- Oficio No. 2-2014-006696 remitido por el SENA en el que certifica que la demandante se encuentra inscrita para acceder a la oferta educativa y que participó en uno de los programas de formación<sup>29</sup>.
- Oficio No. 20142145003 expedido por el Ministerio de Agricultura en el que certifica que la actora no es aspirante o beneficiaria de los subsidios de tierra de la entidad<sup>30</sup>.
- Oficio remitido por el ICBF en el que certifica que la señora Heidi González no ha solicitado ayuda humanitaria ante la entidad<sup>31</sup>.
- Oficio No. 0918 remitido por la UARIV en el que informa que la demandante no se encuentra incluida en el RUV<sup>32</sup>.
- Oficios remitidos por la Alcaldía de Cartagena, por medio de los cuales certifica que la actora no se encuentra incluida en ninguno de los proyectos y ofertas de la entidad<sup>33</sup>.
- Interrogatorio de parte de la señora Heidi González Agamez<sup>34</sup>.

#### 7.6.2 Análisis crítico de la prueba frente al marco normativo y jurisprudencial.

En los casos en los que se estudia la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia ha sido determinante la omisión de una autoridad en el cumplimiento de las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico o de un acto administrativo, el título de imputación aplicable es el de falla del servicio.

<sup>27</sup> Fol. 198

<sup>28</sup> Fols. 200-224

<sup>29</sup> Fol. 251-255

<sup>30</sup> Fols. 257-258

<sup>31</sup> Fol. 260

<sup>32</sup> Fols. 261-262

<sup>33</sup> Fols. 265-277

<sup>34</sup> Fol. 284-285





13-001-33-33-002-2013-00178-01

En ese sentido, esta Corporación estima pertinente, antes de entrar a estudiar los elementos de la responsabilidad del Estado en virtud del mencionado régimen de responsabilidad, analizar el contenido obligatorio de las normas y/o actos administrativos de donde nace la obligación de la administración, que según las afirmaciones de la parte actora, son las generadoras del daño que se depreca.

En el caso particular, aduce la parte demandante que la entidad demandada no ha cumplido con su obligación de pagar las ayudas humanitarias, otorgarle el subsidio de vivienda y el cumplimiento de la estabilización socioeconómica, a que tiene derecho por el desplazamiento forzado que le tocó padecer conforme lo establece la ley 386 de 1997 y la 1448 de 2011.

Así pues, partiendo que la demandante es víctima del desplazamiento forzado, corresponde analizar si la entidad demandada UARIV, con fundamento en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, debe ser declarada administrativamente responsable por el no pago a la demandante de las ayudas humanitarias, el subsidio de vivienda y la estabilización socioeconómica, producto del desplazamiento forzado del que fue objeto.

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

La Ley 387 de 1997 impuso al Estado la obligación de proveer ayudas humanitarias de emergencia a la población afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado, obligación de carácter garantista, de socorro, de asistencia y protección de este grupo poblacional mientras subsistieran estas condiciones de emergencia. Estas ayudas se encaminan a lograr una estabilización socioeconómica de tal grupo vulnerable de personas consistente en la provisión de bienes y servicios, soluciones de vivienda, generación de proyectos productivos, capacitación laboral y acceso a la tenencia de tierras. De allí que la omisión en su cumplimiento no configura un daño antijurídico, dado que tal obligación no radica sólo en el Estado, sino



13-001-33-33-002-2013-00178-01

también en otros organismos, al igual que en la sociedad en general, aun cuando le corresponda al Estado implementar los programas que serán los canales para la adecuada distribución de tales prestaciones asistenciales.

Como primera medida, considera la Sala que es pertinente establecer que, la presente demanda pretende la declaratoria de responsabilidad por la condición de víctima que se alega y no por el hecho del desplazamiento.

De acuerdo con el contenido obligatorio consagrado en la ley 1448 de 2011 capítulo III, es dable que para la atención a las víctimas de desplazamiento forzado se debe acreditar lo siguiente:

**1. La declaración sobre los hechos que configuran la situación del desplazamiento:** (i) debe ser rendida la declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público; (ii) dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, (iii) los hechos debieron ocurrir a partir del 1o de enero de 1985, y (iv) no se encuentre registrada en el Registro Único de Población Desplazada.

**2. Etapas de la Atención humanitaria:**

- Atención Inmediata: Es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria.
- Atención Humanitaria de Emergencia: Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima
- Atención Humanitaria de Transición: (I) Alimentación, (ii) hogar temporal y (iii) Programas de empleo. se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.

En este punto, es preciso determinar si nos encontramos frente a una responsabilidad objetiva, o subjetiva, teniendo en cuenta que la demandante alega que la sola inclusión en el RUV garantiza el pago de las ayudas humanitarias y los demás componentes que invoca.

Para dar respuesta al primer jurídico planteado en el caso en concreto, se permite la Sala establecer lo que se encuentra probado:

Al respecto y conforme a las pruebas allegadas se tiene que probado que, la demandante presentó derecho de petición ante Acción Social el 24 de junio



13-001-33-33-002-2013-00178-01

de 2011<sup>35</sup>, mediante el cual solicitaba el pago de la ayuda humanitaria de emergencia y la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, se evidencia dentro del expediente copia de la respuesta a la petición elevada por la actora de fecha 19 de enero de 2012 por parte de la UARIV, en la cual le informa que el giro por concepto de ayuda humanitaria de emergencia se encontraba disponible desde el 19 de diciembre de 2011 y podía ser retirado en el Banco Agrario. De igual forma, le informa el trámite a seguir para acceder a subsidios de vivienda, afiliación en salud y acceso a educación<sup>36</sup>. Lo anterior, conforme a lo ordenado dentro del fallo de tutela del 27 de octubre de 2011 proferido por el Tribunal Superior de Cartagena, que resolvió tutelar los derechos de la aquí demandante, y ordenar a la demandada dar respuesta a la petitoria elevada<sup>37</sup>.

Se encuentra probado, conforme a los pantallazos allegados por la entidad que la señora González Agamez rindió declaración el 10 de octubre de 2007 por el desplazamiento del 19 de enero de 2001, teniendo como resultado la NO inclusión en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD)<sup>38</sup>. De la misma forma, se encuentra que el 25 de mayo de 2010 la demandante rinde nuevamente declaración por los hechos del 27 de abril de 2001, de la cual se arroja como respuesta la inclusión en el R.U.V, desde el 29 de noviembre de 2011<sup>39</sup>. Se avizora pantallazo, de la declaración del 16 de diciembre de 2009 rendida por la señora Ilcia Agamez Suárez- madre de la actora-, que obtuvo como estado "no incluido"<sup>40</sup>.

De igual forma, dentro de la contestación de la demanda la UARIV, anexa pantallazo de la información arrojada por RUAF (Registro Único de Afiliados al Sistema Integral de la Protección Social), en el que se detalla la afiliación al sistema de seguridad social en el que se encuentra la demandante. En dicha imagen, se avizora que se encuentra afiliada a EPSS AMBUQ ESS desde el 30 de agosto de 2011 en el Municipio de Magangué-Bolívar, en estado Activo<sup>41</sup>.

Por otro lado, la entidad demandada relaciona los pagos realizados a la demandada por concepto de ayudas de emergencia, las cuales ascienden a la suma de \$2.340.000<sup>42</sup>. Con lo anterior se concluye que se encuentra

<sup>35</sup> Fols. 15-16

<sup>36</sup> Fols. 21-24

<sup>37</sup> Fols. 48-65

<sup>38</sup> Fol. 159

<sup>39</sup> Fol. 160

<sup>40</sup> Fol. 159

<sup>41</sup> Fol. 161

<sup>42</sup> Fol. 307



13-001-33-33-002-2013-00178-01

acreditado el primer presupuesto como es la declaración y la entrega de las ayudas de atención inmediata y de emergencias.

Como prueba de la atención humanitaria de transición de emergencia se encuentra allegado oficio proveniente de la UARIV en el cual relaciona la asignación de beneficiario de "Familias en acción" desde el 7/06/2007 por un valor de \$3.155.000 en el Municipio de Magangué-Bolívar<sup>43</sup>.

Se avizora el oficio allegado por el SENA en el que certifica que la demandante accedió a los programas de formación de la entidad, retirándose voluntariamente del mismo<sup>44</sup>.

Se encuentra probado, los correos enviados por la UARIV a entidades como Banco Agrario, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Protección Social, Departamento para la Prosperidad Social, ICBF, y Dirección de Empleo y Trabajo, en el que les solicita la remisión a las ofertas institucionales de las personas relacionadas, entre ellas, la señora Heidi González<sup>45</sup>.

En cuanto al otorgamiento del subsidio de vivienda, encuentra esta Corporación que según el marco normativo traído a colación para el mismo, dicha responsabilidad le corresponde al Ministerio de Vivienda, Ministerio de Agricultura y FONDIV, previo a la postulación de la víctima a los programas ofrecidos por la entidad y el cumplimiento de los requisitos para el mismo. Se evidencia que, la parte demandante no allega prueba de haber iniciado los trámites para su postulación, afirmación que se encuentra soportada en los informes rendidos por las distintas entidades. En cuanto a la aseveración hecha en la demanda, acerca de la poca información dada por la entidad para el otorgamiento de los componentes que se pretende, se halla probado que en la respuesta a la petición el 19 de enero de 2012, la UARIV informa sobre las políticas de acceso a vivienda, salud y educación.

Finalmente, a la pretensión relacionada a la estabilización socioeconómica, se evidencia que la UARIV ha cumplido dentro de sus competencias con dicha finalidad, teniendo en cuenta que, la responsabilidad de estabilizar a las víctimas de desplazamiento, le corresponde a un sin número de entidades del Estado, y que la aquí demandada ha probado el cumplimiento dentro de lo que le corresponde de dicha pretensión. Lo anterior, se halla que ha otorgado las ayudas humanitarias de emergencia y transición, de igual forma,

<sup>43</sup> Fol. 195 cdno 1

<sup>44</sup> Fol. 251 cdno 2

<sup>45</sup> Fols. 199-224 cdno 1





13-001-33-33-002-2013-00178-01

que ofició a las distintas entidades para la inclusión de la demandante en sus programas y ofreció el acceso a servicios de salud y educación.

Aclara la Sala que no estamos en presencia de una responsabilidad objetiva, es decir, no solamente hay que demostrar la omisión en el cumplimiento de del pago sino que esa omisión produjo un daño antijurídico a la demandante; en el presente asunto, no se reclaman perjuicios de ninguna índole, por lo que en cuanto a la primera pretensión de pago de las ayudas humanitarias la misma se encuentra acreditada.

Respecto al segundo problema jurídico, el artículo 47 de la ley 1448 de 2011<sup>46</sup> establece que las ayudas humanitarias serán entregadas desde el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma; teniendo en cuenta lo anterior la UARIV no existía para el momento del desplazamiento<sup>47</sup> (2001 y 2007), por lo que su competencia, se asigna desde el momento en que tiene conocimiento de los hechos, que para el caso en concreto fue desde la inclusión en el RUV, esto es 29 de noviembre de 2011, debido a que, la declaración que generó su inclusión fue recepcionada en el 2010 por la Personería de Magangué. En ese orden de ideas, queda resuelto el segundo problema jurídico.

Considera esta Sala que la respuesta al tercer problema jurídico, es positiva, teniendo en cuenta que la única obligación de la UARIV es el pago de las ayudas humanitarias cumplimiento que ha quedado probado a lo largo de esta providencia; con relación a las pretensiones de otorgamiento del subsidio de vivienda y la estabilidad socioeconómica, se encuentra demostrado que dicha responsabilidad no recae en cabeza de la aquí demandada según lo expuesto en el marco normativo, por lo que se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto a estas últimas.

Finalmente y para resolver el cuarto problema jurídico, el H. Consejo de Estado ha determinado que: *"para que se configure la causal eximente de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima, debe demostrarse no sólo la participación directa y eficiente de ésta en la producción del hecho dañoso, sino que, además, debe demostrarse "que dicha*

<sup>46</sup> ARTÍCULO 47. AYUDA HUMANITARIA. Las víctimas de que trata el artículo 3º de la presente ley, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

Las entidades territoriales en primera instancia, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar subsidiariamente, deberán prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

<sup>47</sup> Creación le y 1448 de 2011 y Decreto 4157 de 2011.



13-001-33-33-002-2013-00178-01

conducta provino del actuar imprudente o culposo de ella, que implicó la desatención a obligaciones o reglas a las que debía estar sujeta<sup>48</sup>, en el presente asunto, considera esta Sala que, frente a la pretensión de pago de la ayuda humanitaria la demandante actuó de manera diligente al declarar ante las entidades competentes y solicitar el pago de las ayudas humanitarias.

Contrario a lo anterior, se encuentra probado que la actora no obró de la misma forma para la obtención del subsidio de vivienda y la estabilidad socioeconómica, debido a que, fue informada desde la respuesta a su petición<sup>49</sup> cual era el trámite a seguir para el otorgamiento de los componentes de vivienda, salud y educación, resaltando que el primero de ellos le correspondía la obligación de postularse ante las entidades correspondientes para ello, carga que no fue cumplida por la misma. Por lo anterior, se encuentra configurada la causal de exoneración de culpa exclusiva de la víctima respecto a estas últimas pretensiones.

Determinado lo anterior, procede la Sala a estudiar si se configuraron los elementos necesarios para que sea procedente declarar responsabilidad en el caso concreto, bajo el régimen de falla en el servicio.

#### **El daño:**

El daño antijurídico es conocido doctrinalmente, como el detrimento que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo.

(Min: 6:00) Como pruebas de la omisión en el pago de los componentes alegados, se solicitó el interrogatorio de la señora Heidi González Agamez, quien dentro de la diligencia se ratificó sobre los hechos de la demanda en modo, tiempo y lugar, en la misma manifestó que trabajaba en Puerto Duro-Tiquisio, en el trayecto de este último municipio a Magangué fue secuestrada por el grupo denominado ERP y decidió radicarse en Magangué. Manifiesta que el hecho victimizante bajo el cual hace la declaración ante el ministerio Público fue por secuestro, desplazamiento y lesiones personales y que la solicitud de reparación administrativa la hizo bajo el hecho de desplazamiento, estabilidad socioeconómica y arriendo. Afirmó que, no poseía bienes al momento del desplazamiento, que se encuentra incluida en el SISBÉN y en la seguridad social.

<sup>48</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A CONSEJERO PONENTE: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA Bogotá, veintiséis (26) de agosto de dos mil quince (2015)

<sup>49</sup> Ver nota No. 25 que fue desde el 11 de julio de 2013.





13-001-33-33-002-2013-00178-01

Este Tribunal considera que los hechos narrados por la demandante, dan cuenta de los supuestos fácticos manifestados en la demanda, pero, no se desprende de lo anterior, cuál es el daño que le generó a la demandante el no pago de las ayudas humanitarias, ni se hace relación a ningún soporte material que sustente el pago de las mismas, el otorgamiento del subsidio de vivienda y la estabilización socioeconómica.

Así las cosas, advierte esta judicatura que, las declaraciones, no sirven de prueba para demostrar el daño generado a la accionante, como quiera que la misma está encaminada precisamente es a evidenciar que la entidad hoy demandada no tienen responsabilidad por la condenar que se le quiere imputar, pues los padecimientos sufridos por la actora en este caso, fueron producto del desplazamiento forzado, y no del no pago de las ayudas humanitarias y los demás componentes.

Sobre los demás medios de pruebas relacionados, apuntan a demostrar la condición de que la demandante fue víctima de secuestro y del desplazamiento forzado, hecho que no está en discusión, por lo que sobre ello no hay lugar a realizar pronunciamiento alguno.

Tal como se determinó en el marco normativo las ayudas inmediatas 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.

Por otro lado, tal como se expuso en párrafos anteriores la demandante y su núcleo familiar fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas desde el 29 de noviembre de 2011 (fl. 306), recibiendo giros por conceptos de asistencia humanitaria. Es decir, que la entidad demandada garantizó que la actora accediera a uno de los componentes de medidas de reparación integral previstos en la Ley 1448 de 2011.

El estado de vulnerabilidad se entenderá superado una vez el grupo familiar haya suplido las carencias en materia de subsistencia mínima, es decir, que cuente como mínimo con el acceso a un alojamiento temporal, alimentación y salud el cual se encuentra demostrado, tal como se expuso en párrafos anteriores. Esto permite colegir, que la entidad debe realizar o llevar a cabo



13-001-33-33-002-2013-00178-01

una actuación administrativa en la que están previamente definidas las etapas y requisitos que la víctima y su núcleo familiar deben cumplir.

En consecuencia, no se vislumbra en la demanda que la apelante recibiera un trato discriminatorio o diferencial dentro del grupo especial al cual pertenece.

En cuanto a las pretensiones consistentes en el otorgamiento de vivienda de interés social, el artículo 123 de la ley 1448 de 2011, establece que la misma inicia con la petición de la víctima ante la entidad encargada del mismo, en este caso el artículo 126 determinó que serían el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial si es urbano o el Ministerio de Agricultura si es rural, en el presente caso y conforme al oficio allegado por esta última entidad, la demandante no ha aspirado a ninguna de las convocatorias para el otorgamiento del subsidio de tierras<sup>50</sup>.

En cuanto a la condena reclamada por la parte demandante, la misma determina que: es madre cabeza de hogar, divorciada a raíz del trauma que le produjo los hechos, se encuentra pagando arriendo, y con deudas en compañía de telefonía, y no cuenta con una vivienda propia, sin embargo, manifiesta esta instancia que nada tiene relación con la actividad desplegada por la entidad demandada.

Al respecto, se debe precisar que si bien la demandante ostenta la condición de desplazada, ello no indica que por esa mera circunstancia se le tenga que imputar responsabilidad a la UARIV, pues el hecho dañoso que generó el desplazamiento no le es atribuible a esta entidad. Únicamente, le asistirá responsabilidad a la UARIV, en la medida que se pruebe que el incumplimiento de los postulados legales y finalidades que le incumben, ocasionó o generó un daño antifijurídico en alguno a la reclamante, lo cual no está acreditado en el proceso, ya que ni siquiera hay prueba que de que las condiciones de vulnerabilidad hubieren aumentado como consecuencia del no pago de la ayuda humanitaria.

En consideración a lo expuesto y en atención a que la carga de probar los elementos propios de la responsabilidad del Estado y los daños que se ocasionaron con su actuar, radicaba en la demandante, la Sala confirmará la sentencia recurrida, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

<sup>50</sup> Fol. 257-258



13-001-33-33-002-2013-00178-01

### 7.7. Conclusión

En este caso concreto, la parte demandante no acreditó que la entidad demandada incumpliera los presupuestos obligacionales establecidos, por lo que la Sala deberá confirmar la decisión proferida en primera instancia, soportando los presentes argumentos en las anteriores consideraciones, y concluyendo que no se dan los elementos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado en los términos del Art. 90 de la Constitución Política.

De igual forma, se demostró que su competencia recaía frente al caso concreto a partir del conocimiento de los hechos y solo respecto al pago de las ayudas humanitarias, por lo que frente a las demás pretensiones se encontró configurada la falta de legitimación en la causa por pasiva y la culpa exclusiva de la víctima por no actuar de manera diligente con relación al otorgamiento del subsidio de vivienda.

Así las cosas, se confirmará la sentencia del 29 de septiembre de 2017, como quiera que, no se demostró que la entidad demandada incumpliera con el contenido obligacional establecido.

Encontrándose resuelto los problemas jurídicos principales; se prescinde de pronunciarse frente a la condena pretendida.

### VIII.- COSTAS -

Se abstendrá este Juez Colegiado de condenar en costas toda vez que, se trata de una persona, de precarios recursos económicos que como quedó aquí demostrado, fue víctima de desplazamiento forzado.

### IX.- DECISIÓN

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

### FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** la falta de legitimación en la causa por pasiva de la demandada, respecto de las pretensiones de otorgamiento de subsidio de vivienda y estabilidad socioeconómica, pro las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



13-001-33-33-002-2013-00178-01

**SEGUNDO: DECLARAR** configurada la culpa exclusiva de la víctima respecto de las pretensiones de otorgamiento de subsidio de vivienda y estabilidad socioeconómica, pro las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: CONFIRMAR** en todo lo demás la sentencia de 29 de septiembre de 2017, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO:** No hay lugar a la condena en **COSTAS** a la parte vencida, según lo aquí motivado.

**QUINTO: DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Constancia:** El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha, según consta en Acta No. 048

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

  
EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS  
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE