

Cartagena de Indias D.T y C., veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-002-2015-00087-01
Demandante	MIGUEL JHOANY SOTO MEJÍA Y LUZ CELIS CASTILLA MEDRANO
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 30 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Noveno<sup>1</sup> 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 MIGUEL JHOANY SOTO MEJÍA y LUZ CELIS CASTILLA MEDRANO, 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>2</sup>.**

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, los actores instauraron demanda de reparación directa en contra de 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> A folio 165 obra auto por medio del cual se comunica la redistribución de procesos para fallo y se le asigna al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cartagena el presente proceso.

<sup>2</sup> Demanda visible a folios 2-9 y subsanación a folios 30



13-001-33-33-002-2015-00087-01

### 2.3.1. Pretensiones

PRIMERO: Que se declare responsables a los demandados por los perjuicios sufridos por los demandantes con ocasión al desplazamiento forzado al que se vieron obligados "el día 15, del mes de febrero del año 1998 y 1989"(sic), cuando vivían en el municipio de Cocorná en el Departamento de Antioquia, por grupos al margen de la ley.

SEGUNDO: Que como consecuencia de lo anterior:

- (I) Por el desplazamiento forzado: Se condene a los demandados a pagar a título de indemnización la suma de veintisiete (27) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a todos los integrantes del núcleo familiar.
- (II) Daños morales: Se condene a los demandados a pagar a título de indemnización la suma de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a todos los integrantes del núcleo familiar.
- (III) Daños materiales: Se condene a los demandados a pagar a título de indemnización a la señora la suma de 46.55 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a todos los integrantes del núcleo familiar.

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

Sostienen los demandantes que fueron desplazados desde el "el día 15, del mes de febrero del año 1998 y 1989"(sic), cuando vivían en el municipio de Cocorná Departamento de Antioquia, debido a la incursión y amenazas de la guerrilla.

Manifiesta que por cumplir con los requisitos de ley, fueron reconocidos como víctimas del desplazamiento forzado e incluidos en el Registro Único de Víctimas desde el 11 de febrero de 2009.

Afirma que, el 20 de septiembre de 2013 solicitaron ante las entidades demandadas el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa por el desplazamiento forzado, siendo recibidos el "30/09/2013"(sic).



13-001-33-33-002-2015-00087-01

## 2.5. Contestación de la Demanda

### 2.5.1. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)<sup>3</sup>

Esta entidad presentó escrito de contestación de la demanda el 04 de mayo de 2016, 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, el demandante rindió declaración ante el Ministerio Público por los hechos que ocasionaron el desplazamiento el 17 de mayo de 1995 del Municipio de Cocorná (Antioquia), razón por la cual fue incluido el 11 de febrero de 2009. Que una vez verificado su sistema se constata de la existencia de una comunicación de fecha 3 de diciembre de 2014 proferida por la entidad, a nombre del demandante frente al derecho de petición presentado el 18 de noviembre de 2013 por el actor.

Afirmó que el demandante y su núcleo familiar, desde que se creó la entidad han recibido ayudas humanitarias, representadas en auxilio de alojamiento y asistencia alimentaria.

En lo que concierne propiamente a las pretensiones, sostuvo que la UARIV no es responsable del estado de vulnerabilidad del demandante, toda vez que el daño no se gestó por la falta de pago de la indemnización administrativa.

Presenta como excepciones: (i) Falta de integración del litis consorcio necesario en la parte pasiva; (ii) Inexistencia de configuración de la imputación; (iii) Ausencia de responsabilidad de la UARIV; (iii) Hecho de un tercero; (iv) Indemnización Administrativa Vs. Indemnización Judicial; (v) Inexistencia probatoria de los perjuicios invocados; y (vi) Existencia del precedente horizontal.

### III. – SENTENCIA IMPUGNADA<sup>4</sup>

Por medio de providencia del 30 de noviembre de 2017, la Juez Noveno Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió denegar las pretensiones de la demanda, argumentando que aun cuando es una obligación legal de la entidad

<sup>3</sup> Fols. 41-77 Cdno 1

<sup>4</sup> Fols. 168-180 Cdno 2



13-001-33-33-002-2015-00087-01

demandada el pago de la indemnización por vía administrativa a las víctimas del desplazamiento forzado, no se acreditó que la entidad demandada haya omitido, el cumplimiento de sus obligaciones legales en aplicación de este mecanismo de restablecimiento de derechos de las víctimas, relacionadas con los principios de progresividad y gradualidad consagrados en la ley 1448 de 2011 y el criterio de priorización para el pago de las indemnizaciones reclamadas.

Por otra parte, estableció que no se acreditó que el desplazamiento forzado del que fueron víctimas los demandantes fuera provocado por la entidad demandada.

#### **IV.- RECURSO DE APELACIÓN<sup>5</sup>**

El 13 de diciembre 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:

No comparte los argumentos del A-quo, referentes a que manifiesta que la entidad si esta obligada a pagar previos los tramites pertinentes, pero concluye que no al final, teniendo en cuenta que dichos requisitos no existen por encontrarnos frente a un proceso judicial donde se suponen ya se surtieron todos los anteriores; pese a los requerimientos hechos por los demandantes para la realización del PAARI, el cual ya fue surtido y solo están a la espera del pago.

Manifiesta que se encuentra probado con el derecho de petición y la respuesta del mismo por parte de la entidad que están incluidos en el RUV, y que en esta última no se le informa cuales son los requisitos que debe llenar para el pago, por lo que la demandada no ha dado cumplimiento a sus obligaciones para con los demandantes.

Trae a colación las sentencias T- 293/2015 acerca de los términos para indemnizar a las víctimas, así como la SU- 254/2013 para la garantía del derecho a la igualdad.

#### **V.- TRÁMITE PROCESAL**

La demanda en comento fue repartida ante Tribunal Administrativo de Bolívar, el 22 de febrero de 2018<sup>6</sup>, por lo que se procedió a dictar auto admisorio del

<sup>5</sup> Fols. 184-197 cdno 1

<sup>6</sup> Fol. 2 Cdno de apelación





13-001-33-33-002-2015-00087-01

recurso el 04 de septiembre de 2018<sup>7</sup>; y, a correr traslado para alegar de conclusión el 8 de abril de 2019<sup>8</sup>, el cual fue objeto de recurso de reposición por parte del Ministerio Público<sup>9</sup>, y resuelto de manera favorable mediante providencia del 11 de julio de 2019<sup>10</sup> mediante el cual se ordenó correr traslado para alegar se dejó a salvo los escritos que ya se hayan presentado.

## VI.- ALEGATOS Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

**6.1. Parte Demandante<sup>11</sup>:** Presentó escrito de alegatos el 29 de abril de 2019, ratificándose en los argumentos del recurso de alzada.

**6.2. Parte Demandada – UARIV<sup>12</sup>:** Presentó sus alegatos el 3 de mayo de 2019, ratificándose en lo manifestado en la contestación de la demanda.

**6.3. Ministerio Público:** No presentó concepto.

## 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 la entidad demandada, debe ser declarada administrativamente responsable por el no pago a los demandantes de la indemnización administrativa producto del desplazamiento forzado?

En caso de ser responsables los demandados, se entrará a determinar ¿Cuáles son los porcentajes a considerar como perjuicios; materiales, morales, requeridos por la demandante?

<sup>7</sup> Fol. 4 Cdno de apelación

<sup>8</sup> Fol. 8 Cdno de apelación

<sup>9</sup> Fl. 11-12 cdno de apelación

<sup>10</sup> Fol. 26 cdno de apelación

<sup>11</sup> Fols. 13-14 cdno de apelación

<sup>12</sup> Fols. 15-23 Cdno apelación





13-001-33-33-002-2015-00087-01

#### 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 los demandantes se les causó un daño antijurídico como consecuencia del no pago de la indemnización administrativa.

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) Trámite de la indemnización administrativa ley 1448 de 2011; (iv) caso concreto y (v) 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 patrimonial o extra-patrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar"<sup>13</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>14</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, antijuricidad en la que está el fundamento, como ya anotamos del surgimiento de la obligación reparatoria".

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

<sup>14</sup> Expediente No. 18001-23-31-000-1996-09831-01(19388). Consejera Ponente: Olga Melida de De la Valle Hoz





13-001-33-33-002-2015-00087-01

Agregando más adelante que, "la antijuricidad 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>15</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>16</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>17</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.

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>18</sup>

### **7.5.1. 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

<sup>15</sup> García Enterría, Eduardo, Tomás Ramón Fernández, Curso de derecho administrativo, novena edición 2004, edit. Thomson Civitas. Página 378-379

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 19 de agosto de 1994. Exp. 9276. C.P. Dr. Daniel Suarez Hernández

<sup>17</sup> ARENAS, Mendoza Hugo Andrés, El régimen de responsabilidad objetiva, Editorial Legis, Página 166. Edición 2013.

<sup>18</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.



13-001-33-33-002-2015-00087-01

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>19</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 obligatorio derivado del deber de proteger la vida, honra y bienes de los particulares. No obstante, tampoco resulta ajustado a derecho imponer a 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>20</sup>.

#### **7.5.4. TRÁMITE DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA LEY 1448 DE 2011.**

La Ley 1448 de 2011 (artículo 168) y los Decretos 4155 y 4157 del mismo año establecen la dirección de la UARIV en los programas de reparación integral por vía administrativa. Esta entidad, diseñó diversos mecanismos para cumplir con la citada ley, entre ellos la ruta integral de atención, asistencia y reparación en el marco de la cual se creó el Modelo de Atención, Asistencia y la Reparación Integral a las víctimas (MAARIV). Este instrumento pretende

<sup>19</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**).

<sup>20</sup>Control de Convencionalidad y responsabilidad del Estado, Pagina 194,195. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Citado previamente.





13-001-33-33-002-2015-00087-01

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.

Ahora bien, con relación al pago de la indemnización administrativa, se considera que la mera radicación de la solicitud no indica que inmediatamente se tenga que entregar dicho componente. Pues para ello, resulta necesario agotar los procedimientos administrativos establecidos por la norma para el acceso a la misma. Además, que conforme lo previsto en el artículo 2.2.6.5.5.5., del Decreto 1084 de 2015, es necesario que el núcleo familiar supere las carencias en su subsistencia mínima y por consiguiente la situación de vulnerabilidad generada por el desplazamiento forzado.

La caracterización de los hogares se hace a través del PAARI cuyo fundamento jurídico se encuentra en el Decreto 1377 de 2014 *"Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan aspectos de retorno y reubicación y se dictan otras disposiciones"*.

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

- *"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.



13-001-33-33-002-2015-00087-01

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>

#### **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.

En resumen, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante pretende la condena a los demandados, respecto a la indemnización por los perjuicios que se les causó como consecuencia del no pago de la indemnización administrativa solicitada.

#### **7.6.1 Hechos Probados**

- Se allegó derecho de petición radicado por el demandante el 30 de septiembre de 2013<sup>22</sup>.
- Está probado que el demandante presentó derecho de petición radicado ante la Personería Municipal de Turbaco el 18 de febrero de 2014, en el cual solicita la indemnización por vía administrativa<sup>23</sup>.
- Se avizora respuesta por parte de la UARIV a la petición radicada por el demandante No. 20137117655142, de fecha 03 de diciembre de 2013<sup>24</sup>.
- Copia de la declaración rendida por el demandante ante Acción Social el 26 de enero de 2009, en el Municipio de Turbaco- Bolívar<sup>25</sup>.

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

<sup>22</sup> Fols. 19-20 cdno 1

<sup>23</sup> Fols. 21-22 Cdno 1

<sup>24</sup> Fols. 23-25

<sup>25</sup> Fl. 78-80





13-001-33-33-002-2015-00087-01

- Certificado emitido por la UARIV, en el que acredita entre otras cosas, que el demandante y su grupo familiar fueron incluidos en el RUV el 11 de febrero de 2009<sup>26</sup>.
- Oficio No. 201611242277841 del 7 de julio de 2017, rendido por la UARIV, en el que informa la fecha de inclusión del demandante en el RUV, y las ayudas humanitarias de emergencia que ha recibido, así como las razones por las cuales no se ha efectuado el pago de la indemnización<sup>27</sup>.
- Pantallazo allegado por la UARIV, en el que se demuestra que el demandante se encuentra recibiendo las ayudas de transición, como es la afiliación a salud y los programas de asistencia social<sup>28</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.

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 obligacional 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 deprecia.

En el caso particular, aduce la parte demandante que la entidad demandada le ha ocasionado un daño antijurídico producto de la falla en el servicio en que incurrió al omitir el pago de la indemnización administrativa a que tiene derecho por el desplazamiento forzado que le tocó padecer.

Así pues, partiendo que los demandantes son víctimas 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 los demandantes de la indemnización producto del desplazamiento forzado del que fueron objeto. Es decir, si como consecuencia de la falta de pago de esta

<sup>26</sup> Fol. 43 y 25

<sup>27</sup> Fol. 121-123

<sup>28</sup> Fol. 134-135



13-001-33-33-002-2015-00087-01

indemnización, se le ha causado un daño antijurídico a los demandantes atribuible a la entidad demandada.

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 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.

Ahora bien, frente al punto de la responsabilidad de la entidad demandada con relación al pago de la indemnización por vía administrativa, se tiene que 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.



13-001-33-33-002-2015-00087-01

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 la indemnización administrativa.

Ar respecto y conforme a las pruebas allegadas se tiene que probado que, los demandantes Miguel Soto Mejía y Luz Celis Castilla Medrano, presentaron derechos de petición en fecha 30 de septiembre de 2013 y 18 de febrero de 2014, este último ante la Personería Municipal de Turbaco ante la Personería Municipal de Turbaco<sup>29</sup>.

A (folio 23-24) figura la respuesta a la petición radicada el 30 de septiembre de 2013 por parte de la UARIV, en la que le manifiesta que los mismos fueron incluidos en el RUV el 11 de febrero de 2009, de igual forma, les indica los distintos componentes a los que tiene derecho y el trámite a seguir para el pago de la indemnización.

<sup>29</sup> Fols. 19-22





13-001-33-33-002-2015-00087-01

De igual forma, se allega certificado expedido por la entidad demandada, en el que certifica que el grupo familiar del señor Soto Mejía se encuentra incluido desde el 11 de febrero de 2009, sin embargo, que al momento de rendir la declaración el demandante manifestó que la señora Luz Celis Castilla no era desplazada, y por tal motivo esta última se encuentra en estado no activa<sup>30</sup>. En ese sentido, no cuenta la señora Castilla con legitimación en la causa por activa para la presentación de esta demanda.

En el expediente, se anexan los pantallazos de "Vivanto" en el que se demuestra que los demandantes han recibido pagos en efectivo por concepto de alojamiento y alimentación, relacionados de la siguiente forma (fol. 47):

Beneficiario	Fecha pago	valor
Miguel Soto Mejía	1/14/2013	\$855.000
Miguel Soto Mejía	7/8/2009	\$1.035.000

De igual forma, en los alegatos de primera instancia la UARIV (fol. 134), anexa pantallazo de la información arrojada por SISPRO (Sistema Integral de la Información de la Protección Social), en el que se detalla la afiliación del señor Miguel Soto Mejía a salud en el régimen subsidiado desde el 20 de noviembre de 2012.

Con lo que se concluye que se encuentra acreditado el primer presupuesto como es la declaración y la entrega de las ayudas de atención inmediata, emergencias y transición.

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 los demandantes, que a juicio del actor, constituyen unos daños materiales e inmateriales.

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.

<sup>30</sup> Fol. 25 cdno 1





13-001-33-33-002-2015-00087-01

El artículo 8 de la Resolución No. 1958 de 2018<sup>31</sup>, establece los criterios para determinar la priorización de la indemnización administrativa, como son:

- (i) **Edad:** superior a 74 años.
- (ii) **Enfermedad:** Padecer de una enfermedad huérfana, ruinosa, catastrófica o de alto costo.
- (iii) **Discapacidad:** superior al 40% soportado en un certificado de la EPS.

En el caso en concreto, las partes en litigio no alegan y mucho menos prueban que se acredite alguno de los anteriores requisitos, por lo que se concluye que no hay una urgencia manifiesta que implique la prioridad en el pago de la indemnización administrativa.

No existiendo más medios de pruebas allegados, que apunten a demostrar algo distinto a la condición de que los demandantes son víctimas del desplazamiento forzado, hecho que no está en discusión, por lo que no encuentra esta Sala que deba pronunciarse sobre otro hecho.

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.

Con respecto, a la prueba de haber agotado todo el trámite establecido en la ley 1148 de 2011, luego de la presentación de la declaración y el recibo de las ayudas inmediatas de emergencia, esto es con la Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI), la misma no se encuentra demostrada; por lo que no podría predicarse que la sola declaración e inclusión genera el pago de la indemnización.

Por otro lado, tal como se expuso en párrafos anteriores los demandantes y su núcleo familiar fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas recibiendo giros por conceptos de asistencia humanitaria. Es decir, que la entidad demandada garantizó que los actores accedieran a uno de los componentes de medidas de reparación integral previstos en la Ley 1448 de 2011.

<sup>31</sup> La Resolución 1258 de 2018 establece en su artículo 2, que su ámbito de aplicación será para todas las víctimas del conflicto armado que tengan pendiente pago de la indemnización por vía administrativa.



13-001-33-33-002-2015-00087-01

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 para el reconocimiento de la indemnización, la entidad debe realizar o llevar a cabo 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 los apelantes recibieran 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).

En cuanto a los perjuicios reclamados por la parte demandante, la misma determina que: en relación con los daños materiales los mismos devienen de la pérdida de la vivienda y los cultivos que tenían, en cuanto a los daños morales establecen que los mismos resultan de la falta de fuerza pública en la zona y su impedimento de la producción del daño, si bien es cierto que son víctimas del desplazamiento forzado, la pérdida de su vivienda y demás enseres fue resultado del desplazamiento, por lo que nada tiene relación con la actividad desplegada por las entidades demandadas.

Al respecto, se debe precisar que si bien los demandantes ostentan la condición de desplazados, 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 antijurídico en alguno de los reclamantes, 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 indemnización administrativa y que los perjuicios que se alegan no son producto de la presunta omisión en el no pago de la indemnización administrativa, sino del desplazamiento forzado, el cual debe predicarse sobre otras entidades distintas a las aquí demandadas.

Es importante aclarar que tal como se explicó al inicio, la entidad demandada tiene por función el 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



13-001-33-33-002-2015-00087-01

la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011. Sin embargo, esta obligación se soporta en las previsiones del artículo 2º constitucional (condición de garante del Estado) y no en la responsabilidad del Estado, en la forma contemplada en el artículo 90 constitucional, ya que en el presente caso no se acreditó que la falta de pago de la indemnización por vía administrativa obedezca a una conducta omisiva o negligente de la entidad demandada UARIV y que además, ocasionara algún tipo de daño a la parte demandante.

Por último, respecto a la aplicación de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional de las cuales hizo mención en el recurso de apelación, se estima que si bien unificaron ciertos aspectos concernientes a la aplicación del procedimiento previsto para el reconocimiento de la indemnización administrativa, ello no indica que por sí se tenga que considerar que el incumplimiento de tales postulados constituye un título habilitante para imputar responsabilidad a la entidad. Pues frente al contenido obligacional que le asiste a la UARIV no basta con la mera circunstancias del desplazamiento sino que es necesario demostrar que la entidad con su actuar omisivo y negligente en efecto causó perjuicios en los interesados.

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.

### **7.7. Conclusión**

En este caso concreto, la parte demandante no acreditó el daño, 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, pues no se ha demostrado la existencia de un daño antijurídico endilgable a la administración que pueda ser reparado.

Así las cosas, se confirmará la sentencia del 30 de noviembre de 2017, como quiera que, no se demostró cual fue el daño causado por la demora en el no pago de la reparación administrativa.

Encontrándose el interrogante primero como negativo; se prescinde de pronunciarse frente a los demás.





13-001-33-33-002-2015-00087-01

**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: CONFIRMAR** la sentencia de 30 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

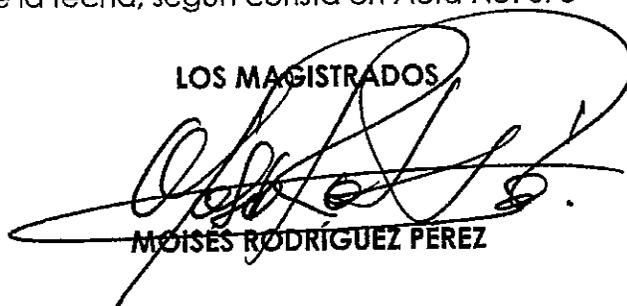
**SEGUNDO:** No hay lugar a la condena en **COSTAS** a la parte vencida, según lo aquí motivado.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

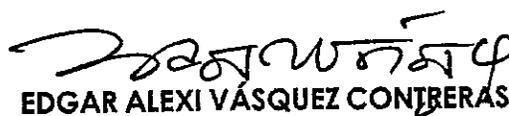
**Constancia:** El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha, según consta en Acta No. 073

LOS MAGISTRADOS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

AUSENTE CON PERMISO  
CLAUDIA PATRICIA PENUELA ARCE  
(En uso de permiso)



EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

