



Cartagena de Indias D.T y C., veintiséis (26) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-012-2015-00421-01
Demandante	ELIZABETH LANG VERGARA Y OTROS
Demandado	UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV)- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS)- NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL- EJERCITO NACIONAL
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL NO PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA- 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 Doce 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 ELIZABETH MARÍA LANG VERGARA, JOSÉ CARLOS CONTRERAS LANG y JOSÉ LUIS CONTRERAS LANG 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) y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS)- NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL- EJERCITO NACIONAL.

#### **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) y el

<sup>1</sup> Demanda visible a Fols. 2-11 y subsanación a Fols. 47-54



13-001-33-33-012-2015-00421-01

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS) NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL- EJERCITO NACIONAL, para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

### 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 30 de agosto de 2003, cuando vivían en el municipio de San Juan de Nepomuceno- Departamento de Bolívar por grupos al margen de la ley.

SEGUNDO: Que como consecuencia de lo anterior:

(I) Daños materiales:

- Se condene a los demandados a pagar a título de indemnización a los demandantes la suma de \$184,800.000 por lucro cesante del señor Francisco Contreras Lang.
- Se condene a los demandados a pagar a título de indemnización a los demandantes la suma de \$184.800.00 por lucro cesante del señor José Luis Contreras Ardila.

(II) Daños inmateriales:

- Se condene a los demandados a pagar a título de indemnización la suma de \$360.240.000 por el señor Francisco Contreras Lang.
- Se condene a los demandados a pagar a título de indemnización la suma de \$4.250.400.000.00 por el señor José Luis Contreras Ardila.

(III) Daños morales: Se condene a los demandados a pagar a título de indemnización la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, equivalente a la suma de \$64.435.000.00 a todos los integrantes del núcleo familiar.

(IV) Daño moral por el desplazamiento forzado: Se condene a los demandados a pagar a título de indemnización la suma de 50 S.M.L.M.V., a cada integrante del núcleo familiar.

(V) Daño a la vida en relación: Se condene a los demandados a pagar a título de indemnización la suma de 100 S.M.L.M.V., a cada integrante del núcleo familiar.



13-001-33-33-012-2015-00421-01

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 que, los demandantes que fueron desplazados 30 de agosto de 2003, cuando vivían en el municipio de San Juan de Nepomuceno, debido a la incursión de la guerrilla la finca de su pertenencia, la cual produjo la muerte del señor Francisco Contreras Lang (hijo) y José Luis Contreras Lang (esposo y padre).

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

## 2.5. Contestación de la Demanda

### 2.5.1. Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional<sup>2</sup>

Esta entidad presentó escrito de contestación de la demanda el 01 de abril de 2016, manifiesta que los hechos victimizantes no le son atribuible a la entidad, encontrándose que se produjo del actuar de un tercero, configurándose el hecho exclusivo de un tercero.

Por otro parte, indican que tuvieron conocimiento de los hechos tiempo después, lo que genera que los operativos para contrarrestarlos sean infructuosos, máxime si nunca manifestaron que fueron objeto de amenazas, lo que se demuestra es que presentaron la denuncia mucho tiempo después en la Fiscalía General de la Nación.

Presentó como excepción la siguiente: (i) Hecho de un tercero.

### 2.5.2. Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS)<sup>3</sup>

Esta entidad presentó escrito de contestación de la demanda el 06 de abril de 2016, manifiesta que no es responsable por los homicidios que se demandan,

<sup>2</sup> Fols. 67-92 Cdno 1

<sup>3</sup> Fols. 115-121 Cdno 1





13-001-33-33-012-2015-00421-01

teniendo en cuenta que no le corresponde la salvaguarda de los habitantes, dicha competencia es la fuerza pública.

En cuanto al pago de la indemnización administrativa, indica que en virtud de la ley 1448 de 2011 esa competencia radica en la UARIV, por otro lado, alega que la norma en mención prevé una vigencia de 10 años, por lo que no es procedente la presentación de la demanda.

Presentó como excepciones las siguientes: (i) Falta de legitimación en la causa por pasiva; (ii) Ausencia de material probatorio; y (iii) Hecho de un tercero.

### **2.5.3. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)<sup>4</sup>**

Esta entidad presentó escrito de contestación de la demanda el 04 de abril 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, consultado el sistema "vivanto" se observa que la señora Lang y su grupo familiar no se encuentran incluidos en el RUV, por el hecho victimizante del desplazamiento forzado; ya que el mismo se halla en estado de valoración. Indican que, en su sistema se reporta la inclusión en el RUV por el hecho del homicidio. Afirma que, ya se realizó por la entidad y se cobró por los demandantes el pago por el hecho del homicidio de los señores Francisco Contreras Lang y José Luis Contreras Ardilla.

En cuanto al pago de la indemnización administrativa por el hecho del desplazamiento, no resulta procedente la misma teniendo en cuenta que a la fecha no se encontraban incluidos en el RUV,.

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) Inexistencia de configuración de la imputación; (ii) Ausencia de responsabilidad de la UARIV; (iii) Hecho de un tercero; (iv) Indemnización Administrativa Vs. Indemnización Judicial; (v)

<sup>4</sup> Fol. 129-168 cdno 1



13-001-33-33-012-2015-00421-01

Inexistencia probatoria de los perjuicios invocados; y (vi) Existencia del precedente horizontal.

### **2.5.2. Nación- Ministerio de Defensa-Ejercito Nacional<sup>5</sup>**

La entidad presentó escrito de contestación de la demanda el 27 de mayo de 2016, manifiesta que se opone a las pretensiones de la demanda en cuanto al homicidio por configurarse la caducidad de la acción.

Indica que no le asiste responsabilidad y tampoco se prueba la relación de causalidad entre los accionantes y los hechos alegados con el actuar de la entidad, máxime si los hechos fueron como consecuencia del hecho de un tercero, la cual los exonera de responsabilidad.

Propone como excepciones las siguientes: (i) caducidad; (ii) indebida escogencia del contradictorio; (iii) falta de legitimación en la causa por pasiva; (iv) Existencia de políticas gubernamentales frente al desplazamiento formado; y; (v) falta de elementos necesario de imputación.

### **III. – SENTENCIA IMPUGNADA<sup>6</sup>**

Por medio de providencia del 29 de septiembre de 2017, la Juez Doce Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió denegar las pretensiones de la demanda, argumentando que en cuanto a la responsabilidad de la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional y Ejercito Nacional, la misma no se encuentra probada toda vez que le correspondía a la parte demandante que las accionadas tenían conocimiento de alguna situación de amenaza, que hayan elevado solicitudes de protección de sus vidas, por lo que decidió que no se vio comprometida la responsabilidad de las mismas.

Con relación a la responsabilidad de la UARIV y el DPS, estableció que los demandantes fueron incluidos en el RUV en el año 2016, y que se les había cancelado por el hecho del homicidio la indemnización correspondiente, sumas que fueron giradas y cobradas por los actores. Por lo que, no se demostró la omisión de la entidad que ocasionara un daño a los actores.

Por último, resolvió condenar en costas a la parte demandante.

<sup>5</sup> Fols. 185-221 Cdno 1 y 2

<sup>6</sup> Fols. 383-397 Cdno 2



13-001-33-33-012-2015-00421-01

#### IV.- RECURSO DE APELACIÓN<sup>7</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 se demostró que se comunicara a las autoridades públicas los hechos, toda vez que, en el hecho segundo de la demanda se manifiesta que se acudió a los mismos y se negaron al acompañamiento, afirmación que fue ratificada por los testigos. Por lo que pudo haberse evitado el homicidio del señor Luis Contreras y el posterior desplazamiento. Trae a colación, un informe suscrito por la Infantería de Marina No. 13, que a su interpretación indica que la misma evidencia la presencia de grupos al margen de la ley en la zona.

Alega que se demostró que los demandantes Vivían en la zona, por lo que resulta pertinente el pago por los perjuicios que se alegan.

Trae a colación las sentencias dictadas en otras jurisdicciones, por medio de las cuales jefes guerrilleros narran que amenazaban a las personas y los obligaban a salir, de igual forma, afirma que no es necesario probar el conocimiento de las entidades si el hecho era conocido, lo que para el caso en concreto aplica.

#### V.- TRÁMITE PROCESAL

La demanda en comento fue repartida ante Tribunal Administrativo de Bolívar, el 06 de diciembre de 2017<sup>8</sup>, por lo que se procedió a dictar auto admisorio del recurso el 06 de abril de 2018<sup>9</sup>; y, a correr traslado para alegar de conclusión el 28 de septiembre de 2018<sup>10</sup>.

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

**6.1. Parte Demandante<sup>11</sup>:** Presentó escrito de alegatos el 4 de octubre de 2018 y ampliados 8 de octubre de 2018.

<sup>7</sup> Fols. 404-423 Cdno 3

<sup>8</sup> Fol. 2 Cdno de apelación

<sup>9</sup> Fol. 4 Cdno de apelación

<sup>10</sup> Fol. 8 Cdno de apelación

<sup>11</sup> Fols. 11-22 Cdno de apelación





13-001-33-33-012-2015-00421-01

**6.2. Parte Demandada–Nación-Ministerio de Defensa- Ejército Nacional<sup>12</sup>:**  
Presentó sus alegatos el 11 de octubre de 2018, ratificándose en lo manifestado en la contestación de la demanda.

**6.3. Parte Demandada – Nación-Ministerio de Defensa- Policía Nacional<sup>13</sup>:**  
Presentó sus alegatos el 16 de octubre de 2018, ratificándose en lo manifestado en la contestación de la demanda.

**6.4. 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 cumplió la demandante con los requisitos establecidos por la ley 1448 de 2011 y la jurisprudencia para solicitar el pago de la indemnización administrativa y su posterior reclamo ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa?*

En caso de ser afirmativo lo anterior, se entrará a estudiar:

*¿ si las entidades demandadas, deben ser declaradas administrativamente responsables por el no pago a los demandantes de la indemnización administrativa producto del desplazamiento forzado y el homicidio de su esposo y hermano?*

<sup>12</sup> Fols 143-145 Cdno de apelación

<sup>13</sup> Fols. 148-154 Cdno apelación



13-001-33-33-012-2015-00421-01

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

#### **7.4 Tesis**

La Sala de Decisión, desatando el recurso de apelación de la parte demandante, mantendrá la decisión de primera instancia, en primer lugar porque no se acreditó la solicitud y posterior inclusión en el R.U.V. de la demandante para la fecha de presentación de la demanda; y en consecuencia, no se cumplirían los presupuestos que permitan concluir que a los demandantes se les causó un daño antijurídico como consecuencia del no pago de la indemnización administrativa producto del desplazamiento forzado y el homicidio de sus familiares.

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>14</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>15</sup>, dado que la antijuridicidad del daño no estriba en que la conducta sea contraria a derecho, sino,

<sup>14</sup> Consejo de Estado; Sección Tercera; sentencia del 13 de agosto de 2008; Exp. 17042; C.P. Enrique Gil Botero

<sup>15</sup> Expediente No. 18001-23-31-000-1996-09831-01(19388). Consejera Ponente: Olga Melida de De la Valle Hoz





13-001-33-33-012-2015-00421-01

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"*. 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>16</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>17</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>18</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>19</sup>

<sup>16</sup> García Enterría, Eduardo, Tomás Ramón Fernández, Curso de derecho administrativo, novena edición 2004, edit. Thomson Civitas. Página 378-379

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 19 de agosto de 1994. Exp. 9276. C.P. Dr. Daniel Suarez Hernández

<sup>18</sup> ARENAS, Mendoza Hugo Andrés, El régimen de responsabilidad objetiva, Editorial Legis, Página 166. Edición 2013.

<sup>19</sup> Tomás 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.





13-001-33-33-012-2015-00421-01

### 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>20</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 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>21</sup>.

### 7.5.3. 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

<sup>20</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>21</sup>Control de Convencionalidad y responsabilidad del Estado, Pagina 194,195. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Citado previamente.





**13-001-33-33-012-2015-00421-01**

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 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.

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



**13-001-33-33-012-2015-00421-01**

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>22</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 producto del desplazamiento forzado y el homicidio de sus familiares.

#### **7.6.1 Hechos Probados**

- Pantallazo del sistema "vivanto" que acredita que para la fecha de contestación de la demanda de la UARIV la demandante y su núcleo familiar no se encontraban incluidos en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado<sup>23</sup>.
- Se prueba mediante pantallazo del sistema "vivanto" que por el hecho de homicidio del señor Francisco Contreras Lang se pagó a la señora Elizabeth la indemnización administrativa el 17 de noviembre de 2005 por valor de \$13.067.610.00 y por la muerte de José Luis Contreras Ardila se canceló el 01 de junio de 2006 la suma de \$6.533.805.00<sup>24</sup>.
- Se tiene probado que, a los señores José Carlos Contreras y José Luis Contreras se les canceló por el homicidio de José Luis Contreras Ardila la suma de \$3,266.902,00 a cada uno, el 22 de julio de 2005<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Ver Corte Constitucional Sentencia T-293 de 2015.

<sup>23</sup> Fol. 136-137 cdno 1

<sup>24</sup> Fol. 138-139 cdno 1

<sup>25</sup> Fol. 138 cdno 1



13-001-33-33-012-2015-00421-01

- se allegó al expediente oficio 20165380897391 del Departamento Nacional de Planeación, por medio del cual informa que la demandante se encuentra en estado de validación en el sisbén<sup>26</sup>.
- Está probado mediante oficio 0080 de la UARIV, que la demandante fue incluida en el RUV, el 26 de agosto de 2016<sup>27</sup>.
- Resolución No. 2016-160234 del 26/08/2016 por medio del cual se incluye en el RUV, a la señora Elizabeth Lang por el hecho victimizante de desplazamiento forzado<sup>28</sup>.
- Testimonio de los señores Rafael Villalba Yepes, Orlando Herrera Trocha y Hernando Barrios Sánchez<sup>29</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 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 las entidades demandadas 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 como consecuencia del homicidio de sus familiares.

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, por lo que no se entrará a estudiar la responsabilidad de la fuerza pública, máxime

<sup>26</sup> Fol. 277 cdno 2

<sup>27</sup> Fol. 316 cdno 2

<sup>28</sup> Fols. 341-342 Cdno 2

<sup>29</sup> Cd. Visible a fol. 288bis, (min: 16:31), (Min: 32:30), (Min: 47:00).





13-001-33-33-012-2015-00421-01

si por el homicidio de los señores Francisco Contreras Lang y José Luis Contreras Ardila, ya los actores fueron indemnizados.

Así pues, partiendo que los demandantes alegan ser víctimas del desplazamiento forzado, corresponde analizar si la entidades demandadas, con fundamento en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, deben ser declaradas administrativamente responsables 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 indemnización, se le ha causado un daño antijurídico a los demandantes atribuible a las entidades demandadas.

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 misma jurisprudencia ha establecido que, con la declaración e inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, hasta ahora existente, que se transformó en el Registro Único de Víctimas, en aplicación de la Ley 1448 de 2011, la población desplazada cumple con una carga mínima de presentarse ante la entidad responsable, declarar y solicitar su inscripción para el acceso a los diferentes programas que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada y del recién creado "*Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*", de conformidad con el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011, en lo que se refiere a las diferentes medidas de reparación integral previstas por esta Ley, que para el caso en concreto es la indemnización administrativa.

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





13-001-33-33-012-2015-00421-01

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.

Ahora bien, frente al punto de la responsabilidad de las entidades demandadas con relación al no 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.

En este sentido, la Corte<sup>30</sup> ha establecido que el Estado tiene la obligación de facilitar el acceso de los accionantes a la reparación tanto por vía judicial como por vía administrativa. En virtud de ello, las entidades encargadas no pueden imponer requisitos o condiciones que impliquen para las víctimas una carga desproporcionada, porque no puedan cumplirlos, porque su realización desconozca la especial protección constitucional a la que tienen derecho o porque se vulnere su dignidad o los revictimice. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha establecido que las víctimas tienen la obligación mínima de presentarse ante la entidad correspondiente y solicitar el acceso a los programas existentes, de conformidad con la regulación vigente.

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.

Al respecto y conforme a las pruebas allegadas se tiene que a la fecha de presentación de la demanda (24 de julio de 2015), la señora Elizabeth Lang y su núcleo familiar no se encontraban incluidos en el Registro Único de Víctimas, sin embargo su declaración había sido recepcionada el 28 de mayo de 2015 y se encontraba en estado de valoración (Fol. 136).

<sup>30</sup> Sentencia SU-254-2013



13-001-33-33-012-2015-00421-01

Lo anterior, fue ratificado por la UARIV mediante oficio 20171129361691 del 4 de abril de 2017, en el que informa que, la señora Elizabeth Lang se encontraba registrada en el R.U.V., por el hecho victimizante de homicidio desde el 04 de abril de 2011 y por el hecho del desplazamiento forzado desde el 26 de agosto de 2016, y que a la fecha del presente oficio no había realizado solicitud alguna relacionada con la indemnización administrativa por desplazamiento por lo que la entidad no había procedido con su reconocimiento. (Fols. 319-322)

Lo anterior, nos lleva a concluir que en cuanto al primer requisito como es haber solicitado ante la entidad mediante derecho de petición la solicitud de indemnización administrativa, a la fecha de presentación de la demanda no se encontraba agotado; y el agotamiento de dicha obligación es el que permite el conocimiento del juez contencioso de las pretensiones de la demanda.

Subsiguientemente, y por información de la entidad demandada fue que se tuvo conocimiento de la presentación de una petición por parte de la actora ante la UARIV para el pago de la indemnización, sin embargo, posterior a la presentación de la demanda (fl. 345)

De lo anterior, se desprende que no existía responsabilidad por parte de la UARIV en cuanto al incumplimiento de su contenido obligacional, al momento de la presentación de la demanda.

Con relación al contenido obligacional de la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional- Ejército Nacional, no se logró demostrar la omisión en el deber de cuidado y protección que les asiste, solo se tiene el relato de la parte demandante y las afirmaciones por ellos realizadas; lo que si se allegó al expediente fue un oficio No. S-2016-003886 del 31 de marzo de 2016, por medio del cual la Policía Nacional certifica que no se tienen registros de los hechos que se alegan en la demanda (fol. 114).

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, está la Sala no encuentra necesario entrar 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.





13-001-33-33-012-2015-00421-01

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 la obligación de haber solicitado ante la entidad el pago de la indemnización administrativa, requisito que la legitimaba para la presentación de la demanda y una consecuente condena a la entidad demandada.

Por otro parte al no encontrarse acreditados los requisitos esenciales para su reclamación por vía judicial, 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.

Sin embargo, se revocará el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia del 31 de mayo de 2017 por no encontrarse procedente la condena en costas en el presente asunto, teniendo en cuenta que se trata de personas de escasos recursos por ser víctima de desplazamiento, y se confirmará la sentencia en todo lo demás, como quiera, 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:

### **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,



13-001-33-33-012-2015-00421-01

**FALLA**

**PRIMERO: REVOCAR** el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia del 29 de septiembre de 2017 referente a la condena en costas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

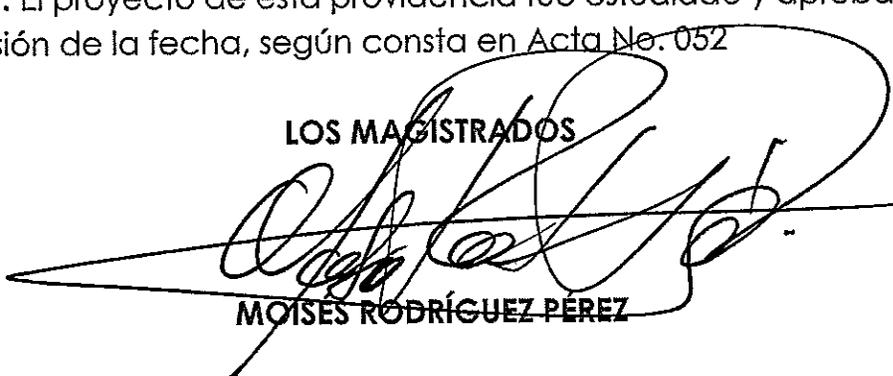
**TERCERO:** No hay lugar a la condena en **COSTAS** a la parte vencida, según lo aquí motivado.

**CUARTO: 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. 052

LOS MAGISTRADOS

  
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

*AUSENTE CON PERMISO*  
EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS  
En uso de permiso

  
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE