



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

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-011-2015-00365-01
Demandante	ALBA NOELLY CARMONA ACEVEDO Y OTROS
Demandado	UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV).
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL NO PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA - LEY 1448 DE 2011- Se niega por falta de prueba del daño.</i>

I.- PRONUNCIAMIENTO

Incumbe a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante, contra la sentencia del 14 de julio de 2017, proferida por el Juzgado Décimo Primero 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 ALBA NOELLY CARMONA ACEVEDO, FELIZ ANTONIO GRANDA MONTOYA y en representación de sus menores hijos KEINER ESTIWER GRANDA CARMONA y MILER OSNAIDER GRANDA CARMONA, 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 demanda¹.

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,

¹ Demanda visible a Fols. 2-9 y subsanación a fol. 39



2.3.1. Pretensiones

PRIMERO: Que se declare responsables a la demandada por los perjuicios sufridos por los demandantes con ocasión al desplazamiento forzado al que se vieron obligados a principios el 14 de febrero de 2003, cuando vivían en el municipio de Yolombó- Departamento de Antioquia, por grupos al margen de la ley.

SEGUNDO: Que como consecuencia de lo anterior:

- (I) Daños materiales: Se condene a la demandada a pagar a título de indemnización la suma de \$54,100.000. a todos los integrantes del núcleo familiar.
- (II) Daños materiales futuros: Se condene a la demandada a pagar a título de indemnización la suma de \$78,000.000 a todos los integrantes del núcleo familiar.
- (III) Daños morales: Se condene a la demandada a pagar a título de indemnización la suma \$30,800.000, a todos los integrantes del núcleo familiar.
- (IV) Por el desplazamiento forzado: Se condene a la demandada a pagar a título de indemnización la suma de veintisiete (27) 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 14 de febrero de 2003, cuando vivían en el municipio de Yolombó- Departamento de Antioquia, por grupos al margen de la ley.

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 14 de abril de 2007.



13-001-33-33-011-2015-00365-01

Afirma que, el 19 de julio de 2013 solicitaron ante la entidad demandada el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa por el desplazamiento forzado, sin obtener respuesta alguna.

2.5. Contestación de la Demanda

2.5.1. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)²

Esta entidad presentó escrito de contestación de la demanda el 01 de junio 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, la señora Alba Carmona fue incluida en el R.U.V., junto con su núcleo familiar el 16 de abril de 2007 fecha que no coincide con la manifestado por la parte demandante, y que presentó petición que fue resuelta y en la que se le informa la fecha de inclusión, así como la ruta y el valor a cancelar por la reparación administrativa.

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) Inexistencia de configuración de la imputación; (ii) Ausencia de responsabilidad de la UARIV; (iv) Hecho de un tercero; (v) Indemnización Administrativa Vs. Indemnización Judicial; (vi) Inexistencia probatoria de los perjuicios invocados; (vii) Existencia del precedente horizontal y vertical.

III. – SENTENCIA IMPUGNADA³

Por medio de providencia del 14 de julio de 2017, el Juez Décimo Primero Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió denegar las pretensiones de la demanda,

² Fols. 80-116 cdno 1

³ Fols. 245-251 cdno 2





13-001-33-33-011-2015-00365-01

argumentando que no se demostró que los demandantes se encuentren desprotegidos y que efectivamente han recibido ayudas humanitarias suministradas por la UARIV y otras dependencias del Estado, accediendo gradualmente a dichas ayudas.

Afirma que, le corresponde al demandante iniciar el trámite para acceder a la ruta de atención, asistencia y reparación, PAARI- para ser beneficiario del pago de dicha indemnización, y en el expediente no reposa prueba alguna que demuestre que el actor inició dicho procedimiento.

Concluye que, no se acreditó la falla en la prestación del servicio por parte de la UARIV, por lo que no se constituyó un daño antijurídico que deba ser indemnizado o hacerla responsable por los perjuicios que se alegan.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN⁴

El 26 de julio 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 el demandante debía someterse al trámite administrativo ante la entidad, a lo que el apoderado de la parte actora considera que el mismo fue agostado con la presentación de la petición para el pago de la indemnización administrativa, de igual forma manifiesta que la demanda no pretende una indemnización por el desplazamiento sino, por el no pago de la indemnización.

Trae a colación, que la sentencia T-293 de 2015, la cual establece a su parecer que la indemnización debe ser pagada dentro del año fiscal el cual se presenta la petición, o como máximo el año siguiente.

Alega que la demandante se encuentra en condición de extrema urgencia por razón de su edad y que carece de salud. Por tal motivo, se han generado los perjuicios que aquí se alegan.

V.- TRÁMITE PROCESAL

La demanda en comento fue repartida ante Tribunal Administrativo de Bolívar, el 19 de septiembre de 2017⁵, por lo que se procedió a dictar auto admisorio

⁴ Fols. 256-260 cdno 2

⁵ Fol. 2 cdno de apelación



13-001-33-33-011-2015-00365-01

del recurso el 06 de abril de 2018⁶; y, a correr traslado para alegar de conclusión el 14 de agosto de 2018⁷.

VI.- ALEGATOS Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

6.1. Las partes en litigio no presentaron escritos de alegatos.

6.2. El 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?

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.

⁶ Fol. 4 Cdno de apelación

⁷ Fol. 8 Cdno de apelación





13-001-33-33-011-2015-00365-01

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*"⁸. 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"⁹, 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*". 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*"¹⁰. 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*

⁸ Consejo de Estado; Sección Tercera; sentencia del 13 de agosto de 2008; Exp. 17042; C.P. Enrique Gil Botero

⁹ Expediente No. 18001-23-31-000-1996-09831-01(19388). Consejera Ponente: Olga Melida de De la Valle Hoz

¹⁰ García Enterría, Eduardo, Tomás Ramón Fernández, Curso de derecho administrativo, novena edición 2004, edit. Thomson Civitas. Página 378-379





13-001-33-33-011-2015-00365-01

*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"*¹¹.

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"*¹², 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.¹³

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 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 dispuso¹⁴:

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

¹¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 19 de agosto de 1994. Exp. 9276. C.P. Dr. Daniel Suarez Hernández

¹² ARENAS, Mendoza Hugo Andrés, El régimen de responsabilidad objetiva, Editorial Legis, Página 166. Edición 2013.

¹³ 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.

¹⁴CONSEJO 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**).



13-001-33-33-011-2015-00365-01

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 perjuicios¹⁵.

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 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.

¹⁵Control de Convencionalidad y responsabilidad del Estado, Pagina 194,195. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Citado previamente.



13-001-33-33-011-2015-00365-01

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 indemnización administrativa existen criterios de priorización para el desplazamiento forzado (Decreto 1377 de 2014) y para otros hechos (Resolución 090 de 2015).

En el primer caso, una vez agotada la atención del orientador y el inicio del momento de asistencia del PAARI, procede la medición de subsistencia mínima, en cumplimiento del Decreto 2569 de 2014. Posteriormente se formaliza el retorno o la reubicación (Decreto 1377 de 2014) para que pueda darse el momento de la reparación, que es cuando culmina la etapa del PAARI. Sin embargo no hay plazos ni límites temporales, los únicos límites parecen ser la priorización, el orden de atención y la disponibilidad presupuestal.¹⁶

¹⁶ Ver Corte Constitucional Sentencia T-293 de 2015.





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

- Está probado que la demandante presentó derecho de petición radicado ante la UARIV de fecha 19 de julio de 2013, en el cual solicita la reparación por vía administrativa¹⁷.
- También está acreditado la respuesta a la petición presentada por la demandante por parte de la UARIV¹⁸.
- Se encuentra probado que los demandantes fueron incluidos en el RUV desde el 16 de abril de 2007, conforme al certificado expedido por la UARIV¹⁹.
- Pantallazo de los pagos realizados a los demandantes por concepto de alojamiento y alimentación por la UARIV²⁰.
- Pantallazo de la constancia de afiliación a salud de la demandante y vinculaciones a programas de asistencia social²¹.
- Obra en el expediente certificado del SENA mediante el cual informa que los demandantes han cursado formaciones en la entidad²².
- Oficio No. 20161901175851 por medio del cual Prosperidad Social certifica que la señora Alba Carmona Acevedo ha recibido ayudas por concepto de Más Familias en Acción y Familias en Acción²³.
- Pantallazo allegado por la UARIV donde se avizora la Resolución No. 060012017045661 de 2017, por medio del cual se suspende de manera definitiva la entrega de los componentes de la atención humanitaria a la señora Alba Noelly Carmona Acevedo²⁴.

¹⁷ Fols. 23-24 cdno 1

¹⁸ Fols. 25-26 cdno 1

¹⁹ Fol. 27 cdno 1

²⁰ Fol. 95 cdno 1

²¹ Fol. 96 cdno 1

²² Fols. 151-154 cdno 1

²³ Fol. 163-168 reversó cdno 1

²⁴ Fols. 224-225 cdno 2



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 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 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.

De acuerdo con el contenido obligacional 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.



13-001-33-33-011-2015-00365-01

- 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.

Al respecto y conforme a las pruebas allegadas se tiene que probado que, por medio de la respuesta dada por la UARIV a la petición elevada por los demandantes, que los mismos están incluidos en el Registro Único de Víctimas desde el 16 de abril de 2007 (fol. 25), y que en (9) oportunidades han recibido pagos en efectivo por parte de la entidad por valores que oscilan entre los \$855.000 y \$1.035.000 por concepto de apoyo a alojamiento y alimentación (fol. 95).

De igual forma, dentro de la contestación de la demanda la UARIV, anexa pantallazo de la información arrojada por SISPRO (Sistema Integral de la Información 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 MUTUAL SER EPS desde el 01 de enero de 2016 en el Municipio de Turbaco-Bolívar, en estado Activo. 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 y de emergencias.

Como prueba de la atención humanitaria de transición de emergencia se encuentra que estuvo vinculada al ICBF hasta el 31 de marzo de 2009 en estado de terminado; está adscrita a la banca de oportunidades recibiendo ultimo beneficio el 14 de julio de 2009 en estado activo; beneficiaria del programa Más Familias en acción del DPS en estado activo y recibiendo ultimo beneficio en marzo de 2014 (fol. 96).

Se evidencias que han recibido programas de formación del SENA siendo beneficiarios la señora Alba Carmona Acevedo y Félix Granda Montoya (fol. 152-154); la señora Alba Carmona Acevedo ha recibido ayudas por concepto



13-001-33-33-011-2015-00365-01

de Más Familias en Acción y Familias en Acción por las sumas de \$1.818.000 y \$4.335.000.

Por último, se allega Resolución No. 0600120171045661 de 2017, por el cual se le suspende el pago de las ayudas humanitarias a los demandantes, en virtud a la entrevista de caracterización realizada por la entidad (PAARI) que arrojó que el grupo familiar ya no presenta carencias en atención humanitaria ni alojamiento. (fol. 224-225).

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.

El artículo 8 de la Resolución No. 1958 de 2018²⁵, 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.

Sobre los demás medios de pruebas relacionados, apuntan a demostrar la condición de que los demandantes son víctimas del desplazamiento forzado,

²⁵ 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.



13-001-33-33-011-2015-00365-01

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.

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), se encuentra demostrada por medio de la Resolución No. 0600120171045661 de 2017 que los demandantes ya no presentan carencias en atención humanitaria ni alojamiento.

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 19 de septiembre de 2012 (fl. 24), 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.

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



13-001-33-33-011-2015-00365-01

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

La Sala debe precisar que, si bien el Estado es responsable de reparar los daños sufridos por las víctimas de un hecho violento causado por terceros cuando: (i) el mismo es perpetrado con la intervención o complicidad de agentes del Estado²⁶, (ii) la persona contra quien se dirigió el ataque solicitó medidas de seguridad a las autoridades y éstas no se las brindaron²⁷, (iii) la víctima no

²⁶ Sentencia de 4 de septiembre de 1997, expediente 10140, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

²⁷ Supra n.º 6: "[e]n consecuencia, considera la Sala que conforme a las pruebas que obran en el expediente y a la jurisprudencia adoptada por la Sala, la muerte del Senador Manuel Cepeda Vargas es imputable al Estado, a título de falla del servicio por omisión, porque éste requirió en forma pública, en reuniones con funcionarios del Estado y a través de la Comisión





13-001-33-33-011-2015-00365-01

solicitó las medidas referidas, pero las fuerzas del orden conocían las amenazas que se cernían contra su vida²⁸ y (iv) en razón de las especiales circunstancias sociales y políticas del momento, lo ocurrido era previsible y, sin embargo, no se adelantaron las acciones necesarias para evitarlo²⁹. En estos casos, la responsabilidad del Estado surge por el incumplimiento del deber constitucional y legal de proteger la vida, es decir, de la omisión respecto de la conducta debida, la misma que de haberse ejecutado habría evitado el resultado³⁰ y la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del servicio.

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

Interamericana de Derechos Humanos, protección para su vida y la de los demás miembros del Partido Comunista y de la Unión Patriótica, por el grave riesgo que corrían, hecho que, además, era públicamente notorio, porque muchos de los miembros de esas agrupaciones de izquierda habían sido asesinadas por razón de su militancia política".

²⁸ Sentencia de 19 de junio de 1997, expediente 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández: "...los organismos encargados de prestar el servicio de seguridad a cargo del estado, incurrieron en omisión en el cumplimiento de sus funciones, por no haber tomado las medidas necesarias de protección del Dr. Low, a su regreso al país. No es necesario para que en este caso se estructure la falla en el servicio por omisión, que hubiera mediado una petición especial de protección, dado que esos mismos organismos fueron los que encontraron, estudiaron y analizaron las pruebas que contenían las amenazas; se refiere la Sala a los cassettes encontrados en Medellín donde había una conversación entre el narcotraficante Pablo Escobar Gaviria y su abogado Guido Parra, en relación con la orden de dar muerte al Dr. Low. || Para el cabal cumplimiento de sus funciones a los organismos de seguridad les correspondía realizar una labor de inteligencia con miras a determinar la protección que ameritaba el Dr. Low, dado que conocían a ciencia cierta que era objeto de serias amenazas".

²⁹ Sentencia de 30 de octubre de 1997, expediente 10958, C.P. Ricardo Hoyos Duque: "[e]l carácter de líder de la oposición, presidente de un partido político perseguido y diezmado violentamente, debería por esa sola circunstancia, ser suficiente para que el doctor Pardo Leal recibiera del Estado a través de la Policía Nacional y demás organismos de seguridad, sin necesidad de requerimiento previo, la protección adecuada para garantizarle la vida, sino de manera absoluta, al menos en el mayor grado posible".

³⁰ Sentencia de 28 de abril de 2010, expediente 18072, C.P. Myriam Guerrero de Escobar: "[p]or consiguiente, si bien la imputación fáctica tiene un sustrato material o causal, lo cierto es que no se agota allí, ya que dada su vinculación con ingredientes normativos es posible que en sede de su configuración se establezca que un daño en el plano material sea producto de una acción u omisión de un tercero, pero resulte imputable al demandado siempre que se constate la ocurrencia de cualquiera de los siguientes aspectos: i) con fundamento en el ordenamiento jurídico se tenía el deber de impedir la materialización del daño (posición de garante); ii) con su actividad se incrementó el riesgo permitido (creación de un riesgo jurídicamente desaprobado); o iii) se estaba dentro del ámbito de protección de una norma de cuidado [Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de octubre de 2007, expediente 15567, M.P. Enrique Gil Botero]".



13-001-33-33-011-2015-00365-01

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 12 de julio de 2017, como quiera que, no se demostró cual fue el daño causado por 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,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 14 de julio de 2017, proferida por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



13-001-33-33-011-2015-00365-01

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

TERCERO: 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