



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

**MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

Sincelejo, diecinueve (19) de marzo de dos mil quince (2015)

**TEMAS:**

CARÁCTER TAXATIVO DE LAS  
NULIDADES PROCESALES,  
EXCEPCIONES CONSTITUCIONALES A  
ESTA REGLA - DESPLAZAMIENTO  
FORZADO - PROCEDENCIA DEL  
MEDIO DE CONTROL DE  
REPARACIÓN DIRECTA PARA  
PERSEGUIR LA REPARACIÓN  
INTEGRAL DE LA POBLACIÓN  
DESPLAZADA

**INSTANCIA:**

SEGUNDA

Decide la Sala Unitaria de Decisión<sup>1</sup>, la apelación interpuesta por la parte demandante en oposición a la providencia de fecha 12 de marzo de 2015, proferida por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, dentro de la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 del C.P.A.C.A.<sup>2</sup>, mediante la cual se declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del presente asunto, a partir del auto fechado 3 de febrero de 2014, que dispuso la admisión de la demanda.

<sup>1</sup> Artículo 125 del C.P.A.C.A.

<sup>2</sup> Véase fol. 164 y ss. acta de audiencia. Anexos.



## 1. ANTECEDENTES

### 1.1 Las pretensiones de la demanda.

SIMÓN ADÁN CHAMORRO FLÓREZ, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, contra la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, para que se la declare responsable por falla o falta de servicio de la administración, por el no pago de la reparación integral que establece la Ley 1448 de 2011.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó:

- Condenar a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS, a pagar la reparación integral, indemnización del daño ocasionado a los actores, o a quien represente legalmente sus derechos, los perjuicios de orden moral objetivados y subjetivados, actuales y futuros los cuales se estiman como mínimo en la suma de CIENTO VEINTE MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y DOS MIL MILLONES DE PESOS M/L (\$120.372.000.00), o conforme resulte probado en el proceso.

### 1.2. La providencia recurrida<sup>3</sup>

EL JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, mediante auto del 12 de marzo de 2015, declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del actual trámite procesal, a partir del auto fechado 3 de febrero de 2014, que decidió sobre la admisión de la demanda.

<sup>3</sup> Véase video de audiencia inicial a partir del minuto 3:00.



Indica el *A quo*<sup>4</sup>, que en el *sub lite* lo que se está solicitando como fuente del daño es la responsabilidad de las entidades por el no pago de la reparación integral regulada en el artículo 25 de la Ley 1448 del 2011 y en los artículos 151 y subsiguientes del Decreto 4800 del 2011. La última de las normativas reseñadas, establece el procedimiento y los parámetros de fijación del monto de la correspondiente reparación integral, consignándose dentro de tal disposición, que el trámite inicia a través de una petición inicial, lo que da lugar a la expedición de un acto administrativo, negando o reconociendo la reparación integral solicitada.

Así entonces, consideró que el origen de la responsabilidad no sería la omisión en el no pago de la reparación, sino el acto administrativo que niegue o reconozca la misma, por tanto, esa decisión es la que debe ser atacada a través del mecanismo de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, y no mediante el de Reparación Directa, siendo menester, adecuar la demanda a ese medio de control.

En vista de lo anterior, dispuso declarar la nulidad de todo lo actuado, para que la parte demandante adecue en debida forma la correspondiente demanda.

### 1.3. El recurso de alzada<sup>5</sup>

Inconforme con la decisión adoptada, la parte demandante adujo que el medio de control de Reparación Directa del caso de marras, se ejerció por cuanto existe una conducta omisiva por parte de las entidades encargadas de reconocer la reparación integral de los desplazados, ya que han pasado más de diez años y el libelista no ha recibido nada por ese concepto.

Continuó su discurrir esbozando que el artículo 90 de la C.P., establece que las entidades del Estado son responsables por la acción u omisión que cause un daño, y en este caso al no reparar al demandante, se tipifica una conducta omisiva que agrava aún más la situación de pobreza y miseria que viven los desplazados.

<sup>4</sup> Véase video a partir del minuto 4:08.

<sup>5</sup> Ver video audiencia inicial a partir del minuto 11:13.



Asimismo indicó que, conforme a la sentencia 254 del 2013 (sic), los desplazados pueden acudir por la vía judicial mediante la Reparación Directa para obtener la satisfacción de la reparación integral, en ese orden de ideas, se escogió este medio de control porque no existe un acto administrativo de parte de las entidades demandadas que nieguen o reconozcan la reparación integral.

#### 1.4. Traslado del recurso<sup>6</sup>

En vista que ni la parte demandada, ni el Ministerio Público asistieron a la audiencia, el despacho consideró imposible dar traslado del recurso de alzada interpuesto, procediendo, por reunir los requisitos de ley, a conceder el mismo.

## 2. CONSIDERACIONES

En atención a las posturas del *A quo* y de la parte demandante recurrente, corresponde a esta Corporación determinar, si de conformidad con las normas procesales y los hechos constitutivos de la *litis*, la nulidad declarada en primera instancia se encuentra ajustada a derecho, para lo cual la Sala centrará su análisis en los presupuestos normativos que examinan y desarrollan esta figura jurídica, así como las particulares del caso concreto, específicamente los derechos de la población víctima del delito de desplazamiento forzado.

Pues bien, en lo que atañe a las causales de nulidad que pueden afectar el trámite normal de los procesos que se surtan ante la jurisdicción contenciosa administrativa, el artículo 208 del C.P.A.C.A. remite de manera expresa a la norma adjetiva civil, bajo el siguiente tenor:

*“ARTÍCULO 208. NULIDADES. Serán causales de nulidad en todos los procesos las señaladas en el Código de Procedimiento Civil y se tramitarán como incidente”.*

---

<sup>6</sup> Véase video a partir del minuto 13:05.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

El anterior contenido normativo, junto con los demás artículos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fue publicado en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011<sup>7</sup>, es decir, mucho antes de la expedición del denominado Código General del Proceso, contenido en la Ley 1564 del 2012<sup>8</sup>.

Por su parte, el mentado Código General del Proceso, si bien en su artículo 627<sup>9</sup> estableció su entrada en vigencia de forma progresiva; para la jurisdicción contenciosa administrativa conforme a lo señalado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en auto fechado 25 de junio del 2014<sup>10</sup>, tal compendio legal se encuentra rigiendo a partir del 1 de enero del 2014.

---

<sup>7</sup> Con entrada en vigencia diferida hasta el 2 de julio de 2012, por virtud del artículo 308 de tal instrumento procesal.

<sup>8</sup> Publicada en el Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012.

<sup>9</sup> "ARTÍCULO 627. VIGENCIA. La vigencia de las disposiciones establecidas en esta ley se regirá por las siguientes reglas:

1. Los artículos 24, 31 numeral 2, 33 numeral 2, 206, 467, 610 a 627 entrarán a regir a partir de la promulgación de esta ley".

2. La prórroga del plazo de duración del proceso prevista en el artículo 121 de este código, será aplicable, por decisión de juez o magistrado, a los procesos en curso, al momento de promulgarse esta ley.

3. El Consejo Superior de la Judicatura dispondrá lo necesario para que los expedientes de procesos o asuntos en los que no se haya producido actuación alguna en los últimos dos (2) años anteriores a la promulgación de este código, no sean registrados dentro del inventario de procesos en trámite. En consecuencia, estos procesos o asuntos no podrán, en ningún caso, ser considerados para efectos de análisis de carga de trabajo, o congestión judicial.

4. Los artículos 17 numeral 1, 18 numeral 1, 20 numeral 1, 25, 30 numeral 8 y parágrafo, 31 numeral 6 y parágrafo, 32 numeral 5 y parágrafo, 94, 95, 317, 351, 398, 487 parágrafo, 531 a 576 y 590 entrarán a regir a partir del primero (1o) de octubre de dos mil doce (2012).

5. A partir del primero (1o) de julio de dos mil trece (2013) corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la expedición de las licencias provisionales y temporales previstas en el Decreto 196 de 1971, así como la aprobación para la constitución de consultorios jurídicos prevista en el artículo 30 de dicho Decreto.

6. Los demás artículos de la presente ley entrarán en vigencia a partir del primero (1o) de enero de dos mil catorce (2014), en forma gradual, en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, y en un plazo máximo de tres (3) años, al final del cual esta ley entrará en vigencia en todos los distritos judiciales del país".

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO Bogotá D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014). Radicación: 25000233600020120039501 (I) Número interno: 49.299 Demandante: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A. Demandado: Nación-Ministerio de Salud y de la Protección Social Referencia: Recurso de Queja.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Así las cosas, a partir de la calenda referida, la remisión contenida en el precitado artículo 208 del C.P.A.C.A., hay lugar a hacerla de forma exclusiva al Código General del Proceso, en consecuencia las causales de nulidad que se aplicarán a los trámites ordinarios surtidos en esta jurisdicción, serán las contenidas en el artículo 133 *ibídem*.

Veamos el contenido de tal preceptiva:

*“ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:*

- 1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.*
- 2. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.*
- 3. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si, en estos casos, se reanuda antes de la oportunidad debida.*
- 4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder.*
- 5. Cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.*
- 6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado.*
- 7. Cuando la sentencia se profiera por un juez distinto del que escuchó los alegatos de conclusión o la sustentación del recurso de apelación.*
- 8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.*

*Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que*



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

*dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.*

*PARÁGRAFO. Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente por los mecanismos que este código establece”.*

Conforme a lo anterior, tenemos que la redacción del referido artículo 133 del C.G.P. varió en su contenido respecto del artículo 140 del derogado C.P.C., no obstante, conservó el carácter taxativo de las nulidades procesales.

En consonancia con lo hasta aquí expuesto, se considera necesario citar lo desarrollado por nuestro Tribunal Rector, en auto calendado primero (1) de abril de dos mil nueve (2009), así:

*“En relación con el tema de las nulidades procesales, la ley dispuso de manera taxativa que solamente se configuran como tales, aquellas previstas o contempladas en los eventos del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, las cuales pueden anular en todo o en parte las actuaciones adelantadas en el proceso.*

*Ello es así, ya que corresponde al legislador como facultad discrecional, establecer en desarrollo del artículo 29 de la Constitución Política, las disposiciones normativas correspondientes a las formas y procedimientos para el desarrollo de los actos procesales, razón por la cual la regulación del régimen de las nulidades es un asunto de competencia del legislador, quién atendiendo a los criterios y principios de razonabilidad y proporcionalidad, establecer los motivos que generan nulidad, con la finalidad de garantizar la regularidad de las actuaciones procesales.*

*En principio la existencia de una nulidad no podría fundamentarse directamente en una disposición constitucional, toda vez que para ello el legislador, en desarrollo de las tales disposiciones, debe establecer los eventos en los cuales se configuran las mismas, sin que corresponda hacerlo directamente al constituyente.*

*Así lo hizo en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, el cual establece que “el proceso es nulo en todo o parte, solamente en los siguientes casos... “y a continuación señala los eventos en los cuales se configuran las respectivas causales de nulidad, razón por la cual el resto de situaciones que ocurran en el trámite y que no estén previstas como tales, constituirán irregularidades que no viciarán de nulidad el procedimiento. A este respecto la Corte Constitucional expuso el siguiente criterio:*

*“(...) Es el legislador, como se advirtió antes, quien tiene la facultad para determinar los casos en los cuales un acto procesal es nulo por carencia de los requisitos formales y sustanciales requeridos para su formación o constitución. Por consiguiente, es válido, siempre que se*



**respete la Constitución, el señalamiento taxativo de las nulidades por el legislador.**

*"Las atribuciones del legislador en la materia contribuyen a la realización jurídica y material del debido proceso y a la seguridad jurídica, en lo atinente al desarrollo de las actuaciones procesales, en cuanto presume, acorde con los principios de legalidad y de buena fe que rigen las actuaciones de las autoridades públicas, la validez de los actos procesales, mientras no se declare su nulidad con arreglo a la invocación de una de las causales específicamente previstas en la ley. De este modo, se evita la proliferación de incidentes de nulidad, sin fundamento alguno, y se contribuye a la tramitación regular y a la celeridad de las actuaciones judiciales, lo cual realiza el postulado del debido proceso, sin dilaciones injustificadas.*

*"El Código de Procedimiento Civil que nos rige con un criterio que consulta la moderna técnica del derecho procesal, señala la taxatividad de las causales de nulidad, es decir, de los motivos que dan lugar a invalidar un acto procesal, y el principio de que no toda irregularidad constituye nulidad, pues éstas se entienden subsanadas si oportunamente no se corrigen a través de los recursos.*

*"Con fundamento en lo anterior, estima la Corte que se ajusta a los preceptos de la Constitución, porque garantiza el debido proceso, el acceso a la justicia y los derechos procesales de las partes, la expresión "solamente" que emplea el art. 140 del C.P.C., para indicar que en los casos allí previstos es posible declarar la nulidad, previo el trámite incidental correspondiente<sup>11</sup><sup>12</sup>. (Negrilla fuera del texto original)*

La Corte Constitucional no ha sido ajena al tópico a que se viene haciendo referencia, y en un aparte de la sentencia de fecha veintitrés (23) de febrero de dos mil diez (2010), bosquejó:

*"La naturaleza taxativa de las nulidades procesales se manifiesta en dos dimensiones: En primer lugar, de la naturaleza taxativa de las nulidades se desprende que su interpretación debe ser restrictiva. En segundo lugar, el juez sólo puede declarar la nulidad de una actuación por las causales expresamente señaladas en la normativa vigente y cuando la nulidad sea manifiesta dentro del proceso. Es por ello que en reiteradas oportunidades tanto esta Corte, como el Consejo de Estado han revocado autos que*

<sup>11</sup> Cita original de la providencia: Corte Constitucional, sentencia C-491 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejera Ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá, D.C., primero (1) de abril de dos mil nueve (2009) Radicación número: 52001-23-31-000-2001-00122-01 (32800) Actor: UNIÓN TEMPORAL CONVICON Y ASOCIADOS Demandado: EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS ECOPEPETROL Asunto: Acción de Contractual Recurso de Súplica



*Jurisdicción Contenciosa*

*Administrativa*

*declaran nulidades con fundamento en causales no previstas expresamente por el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil o el artículo 29 de la Constitución”<sup>13</sup>.*

Por lo expuesto, se llama la atención al *A quo*, dado que declaró la nulidad de todo lo actuado, sin ni siquiera mencionar en cuál causal enmarcaba lo ocurrido en el proceso de marras, en una clara ligereza en el manejo de la técnica procesal.

Decantado lo atingente al atributo eminentemente taxativo de las causales procesales de nulidad, dado que en el presente asunto, como se señaló en la parte general de este proveído, se declaró la nulidad de las actuaciones surtidas en primera instancia, bajo el fundamento que la pretensión resarcitoria contenida en el libelo introductorio debe ejercerse a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, y no a través del de Reparación Directa, se considera imperativo por parte de esta Sala de Decisión, citar un aparte de la sentencia de unificación SU-254 del 2013, emanada de la Corte Constitucional, en donde se analizaron los contenidos normativos establecidos tanto en la Ley 1448 del 2011 “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”, como en el Decreto 4800 del 2011, que reglamentó la ley aludida.

Veamos:

*“11.2.4 En cuanto a las respuestas dadas a los peticionarios por parte de Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en donde se presentan como argumentos fundantes de la negativa a reconocer y otorgar los beneficios asociados al derecho a la reparación integral y a la indemnización, (i) el previo otorgamiento de ayuda humanitaria, entonces, de emergencia por parte de la entidad, (ii) la falta de subsidiariedad al no haberse agotado la vía judicial de reparación, y (iii) la ausencia de responsabilidad directa de la entidad demandada, actualmente Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, ante el hecho del desplazamiento; constata la Sala que estas respuestas que obran en el acervo probatorio de los expedientes respectivos, vulneran el derecho a la reparación integral vía administrativa de quienes presentaron las peticiones.*

<sup>13</sup> Referencia: expediente T-2'448.218 Acción de tutela instaurada por Karina Paola Becerra Baños contra el Tribunal Administrativo de Bolívar. Magistrado Ponente: Dr. JORGE IGNACIO PRETELTA CHALJUB Bogotá D.C., veintitrés (23) de febrero de dos mil diez (2010).



*Jurisdicción Contenciosa*

*Administrativa*

*(i) En efecto, Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, negó la pretensión de reparación integral e indemnización a todos los accionantes que presentaron solicitud en ese sentido, argumentando que esa entidad ya les había otorgado a los accionantes la ayuda humanitaria, otrora de emergencia. Con este argumento, la accionada confundió la naturaleza y carácter de la ayuda humanitaria y de la asistencia del Estado, con la reparación integral y erradamente asimiló la ayuda humanitaria con la reparación integral haciéndolos pasar por equivalentes. Esta asimilación, reitera una vez más la Sala, desconoce la diferencia de naturaleza, carácter, fuente y finalidades entre la ayuda humanitaria, los servicios sociales del Estado y la reparación integral, y termina por vulnerar el derecho a la reparación integral de las víctimas, a quienes en estos casos se les negó injustificadamente el reconocimiento y otorgamiento de la reparación integral vía administrativa, a través de sus diversos mecanismos, entre ellos a la indemnización.*

*En punto a este tema, la propia Ley 1448 de 2011, en su artículo 25, consagró la diferenciación entre las medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas. Así, en el párrafo 1° de esta norma se establece que a pesar de que las medidas de asistencia adicionales pueden tener un efecto reparador “en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas” estas medidas de asistencia “no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas”. Esta norma, establece una clara diferenciación entre las medidas asistenciales del gobierno, que en algunos casos y bajo ciertos criterios pueden tener un efecto reparador, y las medidas de reparación propiamente dichas.*

*En el mismo sentido, el párrafo 2° del artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 establece que “La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas”, de manera que el Legislador realiza una clara diferencia entre la ayuda humanitaria de emergencia y la reparación.*

*Acerca de este tema, la Sala reitera su jurisprudencia, en el sentido de que las obligaciones en materia de reparación, no pueden confundirse con las obligaciones relativas a la ayuda humanitaria o a la asistencia por parte del Gobierno, así estas funciones se encuentren asignadas a una misma entidad, en este caso, a Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación. En consecuencia, concluye la Sala que la accionada no podía justificar la omisión en el cumplimiento de sus funciones en materia de reparación, argumentando el cumplimiento de las obligaciones relativas a la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado.*

*(ii) De otra parte, Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, negó la pretensión de reparación por parte de los accionantes, argumentando que*



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

éstos tenían otra vía para la obtención de la reparación y que lo que les correspondía era acudir a la vía contencioso administrativa. A juicio de la Sala, con este argumento, la entidad accionada, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, confundió las diferentes vías para acceder a la reparación integral. **De este modo, no diferenció, de una parte, entre la vía judicial para la reparación, que puede darse, bien en el proceso penal, mediante el incidente de reparación, o bien, por la vía contencioso administrativa, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o de la acción de grupo; y de otra parte, la vía administrativa para la reparación, que como su nombre lo indica, se encuentra a cargo de las entidades de carácter administrativo del Estado, y se realiza a través de programas masivos de reparación, hoy regulados por la Ley 1448 de 2011, a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antes Acción Social, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, adscrita a la primera y las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.**

**Olvidó también la accionada, que estas diferentes vías de reparación no son ni subsidiarias ni excluyentes las unas respecto de las otras, sino más bien complementarias, de manera que (a) no es necesario el agotamiento de una de ellas para poder acudir legítimamente a la otra, y por tanto, no se les puede exigir a los ciudadanos en condición de desplazamiento, que agoten la vía judicial para que puedan recurrir a la vía administrativa con el fin de obtener el reconocimiento de la reparación y la indemnización; (b) que por tanto, de ninguna manera se les puede negar el reconocimiento y otorgamiento de los distintos mecanismos de reparación y de indemnización vía administrativa, argumentando que los ciudadanos desplazados tienen otra vía, la judicial, mediante el proceso penal o el contencioso administrativo, para la obtención de su derecho a la reparación integral, y (iii) que de otra parte, la vía judicial y la vía administrativa de reparación deben estar articuladas y tener un carácter complementario la una respecto de la otra, con el fin de lograr el pleno reconocimiento y protección del derecho a la reparación integral de la población desplazada.**

Adicionalmente, es importante mencionar, que la actual Ley 1448 de 2011 en sus artículos 20 y 21, consagró el principio de complementariedad y la prohibición de doble reparación, de tal manera que se pueda descontar la indemnización recibida por vía administrativa de la reparación que se defina por vía judicial.

En consecuencia, colige la Sala que Acción Social –hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social–, al confundir la vía judicial con la vía administrativa para la concesión de medidas de reparación a las víctimas de desplazamiento forzado, negó y vulneró el derecho a la reparación integral de los accionantes dentro de los presentes procesos de tutela.”<sup>14</sup> (Negrilla y subrayado del Despacho)

<sup>14</sup> Referencia: expedientes T-2.406.014 y acumulados Acción de tutela instaurada por: Carlos Alberto González Garizabalo y otros en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013)



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

En igual sentido, el texto mismo de la norma traída a colación como fundamento por el *A quo* (Ley 1448 de 2011) la que en sus artículos 20, 25, 27, 28 y 132, consagran:

*“ARTÍCULO 20. PRINCIPIO DE PROHIBICIÓN DE DOBLE REPARACIÓN Y DE COMPENSACIÓN. La indemnización recibida por vía administrativa se descontará a la reparación que se defina por vía judicial. Nadie podrá recibir doble reparación por el mismo concepto.*

...

*ARTÍCULO 25. DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley.*

*La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.*

*Parágrafo 1°. Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas.*

*No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.*

*Parágrafo 2°. La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.*

...

*ARTÍCULO 27. APLICACIÓN NORMATIVA. En lo dispuesto en la presente ley, prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos que prohíban su limitación durante los estados de excepción, por formar parte del bloque de constitucionalidad. El intérprete de las normas consagradas en la presente ley se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o la interpretación que más*



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

*favorezca a la dignidad y libertad de persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos de las víctimas.*

*ARTÍCULO 28. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS. Las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, tendrán entre otros los siguientes derechos en el marco de la normatividad vigente:*

*1. Derecho a la verdad, justicia y reparación.*

...

*ARTÍCULO 132. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional, reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas. Este reglamento deberá determinar, mediante el establecimiento de criterios y objetivos y tablas de valoración, los rangos de montos que serán entregados a las víctimas como indemnización administrativa dependiendo del hecho victimizante, así como el procedimiento y los lineamientos necesarios para garantizar que la indemnización contribuya a superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima y su núcleo familiar. De igual forma, deberá determinar la manera en que se deben articular las indemnizaciones otorgadas a las víctimas antes de la expedición de la presente ley.*

*La víctima podrá aceptar, de forma expresa y voluntaria, que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entienda realizada en el marco de un contrato de transacción en el cual la víctima acepta y manifiesta que el pago realizado incluye todas las sumas que este debe reconocerle por concepto de su victimización, con el objeto de precaver futuros procesos judiciales o terminar un litigio pendiente. Lo anterior, sin perjuicio del reconocimiento de las demás medidas de reparación consagradas en la presente ley, de los derechos no patrimoniales de las víctimas, y en el entendido de que ello no releva al victimario de su obligación de reparar a la víctima según sea establecido en el marco de un proceso judicial de cualquier naturaleza.*

...”

Así las cosas, tenemos que dentro del deber que se encuentra en cabeza del Estado, de reparar a los individuos que han sido sujetos pasivos del delito de desplazamiento forzado, existen diferentes formas o mecanismos legales para la consecución de tal fin, destacándose la reparación por vía administrativa -ayuda humanitaria, servicios sociales del Estado, indemnización, entre otros- o la reparación a través de sentencia judicial -vía Acción de Grupo, Nulidad y Restablecimiento del Derecho o Reparación Directa-, en donde se tasen los perjuicios de orden material e inmaterial que permitan superar la condición de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta de este grupo poblacional de especial protección.



*Jurisdicción Contenciosa*

*Administrativa*

Se resalta que, con fundamento en las normas ya transcritas, es claro que la indemnización administrativa no es un medio ni alterno, ni principal, ni supletorio, ni subsidiario, ni requisito, para ejercer las acciones jurisdiccionales que a bien se tengan, para reclamar la responsabilidad por los daños sufridos en calidad de víctima del conflicto armado.

Analizado lo anterior se pasará a estudiar:

### 2.1. Caso concreto

Pues bien, tal y como se indicó al inicio de este proveído, el auto venido en alzada dispuso declarar la nulidad de todo lo actuado dentro de la presente causa, a partir de la decisión que dispuso la admisión de la demanda, argumentándose que el medio de control ejercitado –Reparación Directa–, no es el adecuado para perseguir la satisfacción de la pretensión de reconocimiento y pago de la reparación integral establecida en el artículo 25 de la Ley 1448 del 2011 y el Decreto 4800 del 2011, la cual presumiblemente le asiste al actor, siendo según lo manifestado por el censor de primera instancia, el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, el idóneo para ello.

Pues bien, analizados los argumentos del recurrente, junto con las disquisiciones jurisprudenciales delineadas *ut supra*, dirá esta Judicatura que la providencia venida en apelación será **REVOCADA** en su integridad, por las razones que se pasan a explicar:

En primera medida, se reitera, huelga señalar del contenido argumentativo del auto objeto de censura, que el mismo adolece por completo de pronunciamiento en torno a la causal de nulidad respecto de la cual se ampara el juzgador de primera instancia para decidir la declaratoria de nulidad procesal.

En efecto, brilla por su ausencia en la resolución judicial impugnada, explicación alguna respecto a cuál de las 8 causales señaladas por el legislador en el artículo



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

133 del C.G.P., se configuró en el caso concreto, ya que, el juez de primera instancia solo se limitó a señalar, amparado en los contenidos normativos consagrados en el artículo 25 de la Ley 1448 del 2011 y el Decreto 4800 del 2011, que el supuesto jurídico traído a esta jurisdicción, no debe ventilarse a través del medio de control desplegado por el libelista, sino a través del de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, atacándose el acto administrativo que reconozca o niegue la aludida reparación integral. Aunado a lo anterior, aparte de no haberse señalado de manera expresa la causal de nulidad, no se sustentó de forma adecuada y razonable, la existencia de la causal de nulidad de orden constitucional consagrada en el artículo 29 de nuestra Carta Magna, omisión que a todas luces configura una vulneración a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que buscan garantizar la regularidad de las actuaciones procesales y son garantía para las partes, pues el juez debe basar su decisión en la interpretación que de una norma jurídica se haga y no en su simple árbitro.

Por otra parte, no es de recibo lo manifestado por el *A quo*, cuando afirma que la presente causa procesal debe surtirse por intermedio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra el acto administrativo que niegue o reconozca la reparación integral, en primera medida porque en el *sub lite*, no existe decisión administrativa en uno u otro sentido, ni tampoco se afirma por parte del accionante el haber presentado solicitud alguna ante la entidad encartada, siendo por tanto de forma exclusiva, la génesis fáctica del presente asunto, la presunta omisión de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS en reparar al actor, como presunta víctima del delito de desplazamiento forzado.

Asimismo, existe plena claridad en lo que respecta a la complementación de la vía judicial y la vía administrativa para obtener la reparación integral por parte de la población desplazada, es decir, la una no condiciona el ejercicio de la otra, y viceversa, en consecuencia, el hoy actor puede –como en efecto lo hizo– hacer uso de los mecanismos judiciales que le entrega el ordenamiento jurídico para obtener la plena satisfacción de sus derechos, y es la Reparación Directa, uno de esos



instrumentos jurídicos, la cual se reitera, no está supeditada a que en sede administrativa se haya producido o no, pronunciamiento alguno en torno a la reparación integral varias veces mencionada.

Así las cosas, de conformidad con lo esbozado en los considerandos de precedencia, menester es como se dijo *ab initio*, disponer la **REVOCATORIA** de la decisión tomada por el *A quo*, mediante providencia del 12 de marzo de 2015, que declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del presente asunto, a partir del auto que dispuso la admisión de la demanda.

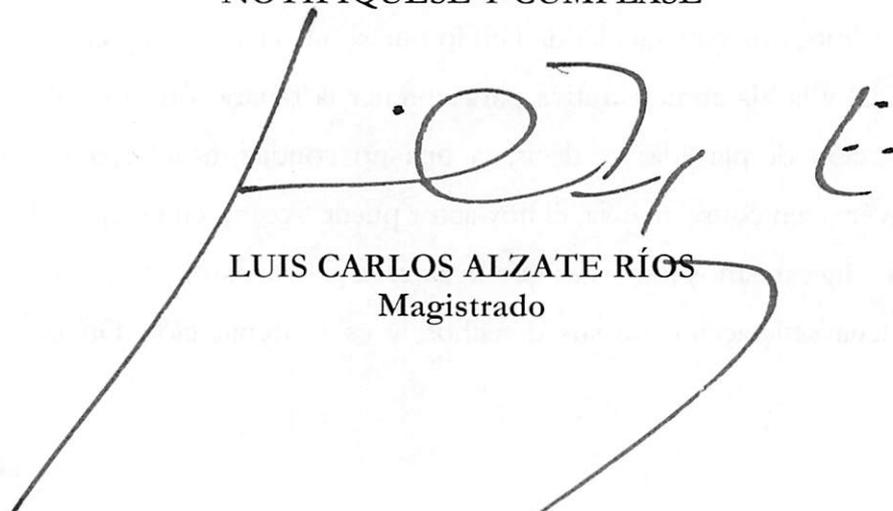
**DECISIÓN:** En mérito de lo manifestado, la Sala Unitaria de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre,

#### RESUELVE

**PRIMERO:** **REVÓCASE** el auto apelado, esto es, aquél proferido por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, el 12 de marzo de 2015, en audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A., que declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del presente asunto, a partir del auto que dispuso la admisión de la demanda.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, **CANCÉLESE** su radicación, **ENVÍESE** al despacho de origen para su cumplimiento, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS CARLOS ALZATE RÍOS  
Magistrado