

Cartagena de Indias D.T y C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-007-2019-00245-01
Demandante	MARÍA BERNARDA RAMÍREZ TOBIAS Y OTROS
Demandado	UARIV
Tema	<i>Reconocimiento de indemnización administrativa Ley 1448 de 2011</i>
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

La Sala de decisión No. 004 procede, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante¹, contra la sentencia del 04 de mayo de 2021², proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

III.- ANTECEDENTES

3.1. La demanda³

3.1.1.Pretensiones⁴:

En ejercicio de la presente acción, los demandantes elevaron las siguientes pretensiones:

PRIMERA: Se reconozca y pague la indemnización a la que tiene derecho cada uno de los demandantes en condición de víctima por la suma de 27SMLMV.

SEGUNDA: Se reconozca y pague los perjuicios morales y materiales causados a los demandantes, como consecuencia de la revictimización de estos.

TERCERA: Condenar a la demandada al pago de las costas.

3.1.2. Hechos⁵

Como soporte fáctico de sus pedimentos, la parte demandante expone los siguientes:

Manifiesta que son desplazados por grupos al margen de la ley, siendo incluidos por ese hecho en el RUV, estableciéndose en la resolución que les reconoce

¹ Doc. 05 cdno primera instancia exp. digital

² Doc. 04 cdno primera instancia exp. digital

³ Fols. 1-20 doc. 01 cdno primera instancia exp. digital

⁴ Fol. 3 Doc. 01 cdno primera instancia exp. digital

⁵ Fols. 1-2 Doc. 01 cdno primera instancia exp. digital

dicha calidad, la ruta para acceder a los beneficios, el cual incluye el pago de una indemnización, sin que a la fecha se haya efectuado.

3.2. CONTESTACIÓN⁶

Adujo oponerse a la totalidad de las pretensiones, y no constarle los hechos de la demanda.

Como razones de su defensa manifestó que, en el aplicativo VIVANTO, se verificó una declaración por desplazamiento forzado, que relata hechos del 27 de septiembre de 1999, del Municipio San Jacinto, Bolívar, respecto de la cual la señora MARIA BERNARDA RAMIREZ TOBIAS y su núcleo familiar se encuentran en estado INCLUIDO. En cuanto a las ayudas recibidas, puso de presente que la señora MARIA BERNARDA RAMIREZ TOBIAS y su núcleo familiar ha recibido ayudas humanitarias por la suma de UN MILLÓN SETECIENTOS SETENTA MIL PESOS (\$1.770.000.00).

Agregó que, el 21 de enero de 2013 la demandante elevó un derecho de petición en el que manifestaba que se le estaba negando la ayuda humanitaria por encontrarse en régimen contributivo, solicitud que fue resuelta por oficio No. 20137200833421 del 30 de enero de 2013, en el que le explicó que al encontrarse en régimen contributivo de salud se entendía que se hallaban en situación de auto sostenimiento económico, entendiéndose superada el estado de emergencia. Posteriormente, radicó una petición el 20 de mayo de 2014, en donde le respondió que las ayudas eran priorizadas y de forma gradual, haciéndose el desembolso en el año 2015.

El 27 de mayo de 2016, la entidad expidió la Resolución No 0600120160271219 le suspende definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria, por no encontrarse en situación de extrema urgencia. Lo anterior, debido a que se determinó que, de existir carencias en los componentes de la subsistencia mínima, estas no guardaban una relación de causalidad directa con el hecho del desplazamiento forzado y obedecen a otro tipo de circunstancias o factores sobrevinientes; adicionalmente dentro del hogar encontraron algún(os) integrante(s) con capacidad productiva para generar ingresos y cubrir total o parcialmente estos componentes.

Finalmente, en cuanto a la procedencia del reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, adujo que los demandantes no contaban con la información actualizada, la cual les fue requerida, y acordaron realizar las gestiones pertinentes para ello.

⁶ Fols. 2-26 Doc. 02 cdno primera instancia exp. digital

3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁷

Mediante providencia del 04 de mayo de 2021 el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, resolvió controversia sometida a su conocimiento, denegando las pretensiones de la demanda, de la siguiente forma:

“PRIMERO: Negar las pretensiones de la demanda.

*SEGUNDO: No imponer condena en costas.
(...)”.*

El Juez en sus consideraciones encontró probado que la señora MARÍA BERNARDA RAMÍREZ TOBIAS y su grupo familiar, son personas que han sido reconocidas como víctimas del conflicto armado, ya que se encuentra demostrada tal situación, la cual, además, no fue desmentida por la entidad accionada.

La entidad demandada se encuentra obligada al 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 en el caso bajo estudio evidenció que los demandantes no contaban con los requisitos necesarios para acceder a la indemnización administrativa, toda vez que la documentación requerida para ello no se encontraba al día, ello sumado a la situación de su reactivación económica que los permitió salir de su estado de vulnerabilidad extrema.

3.4. RECURSO DE APELACIÓN⁸

Como razones de inconformidad la parte demandante manifestó que, no entienden porque se afirma que le hacía falta una documentación cuando en la motivación de la misma sentencia apelada se afirma que la demandante recibió unos pagos, resultando entonces incongruentes los argumentos porque si le otorgaron unos pagos era porque todo se encontraba en regla y debía ser acreditada su condición de víctima para seguir recibiendo los próximos pagos.

Manifestó reiterar los fundamentos de la demanda, agregando que está siendo re victimizado por lo que debe ser reparado el daño de todo tipo causado, esto mediante el pago de la indemnización a la que tiene derecho pero no en forma simbólica con resoluciones y promesas, si no en forma efectiva consignándola en su cuenta y que de esta forma se resarza el daño y el dolor causado por ser víctima aunque sea un poco al ver las oportunidades que puede tener al recibir el pago, sin dejar de un lado la integralidad de la reparación en todo el sentido.

⁷ Doc. 04 cdno primera instancia exp. digital

⁸ Doc. 05 cdno primera instancia exp. digital

3.5. ACTUACIÓN PROCESAL

Por acta del 9 de septiembre de 2021⁹ se repartió el presente asunto a este Tribunal, por providencia del 26 de enero de 2022¹⁰ se admitió el recurso de alzada, y se ordenó correr traslado para alegar.

3.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes no alegaron de conclusión y el Ministerio Público no rindió el concepto de su competencia.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

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

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

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

De igual forma es competente únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, conforme los artículos 320 y 328 del C.G.P.

5.2. Problema Jurídico

Para resolver el caso de marras, este Tribunal procederá a estudiar los argumentos expuestos por la parte apelante en su recurso, conforme lo establece el art. 328 del CGP.

En primer lugar, se entrará a estudiar si:

¿Se encuentra probada la responsabilidad de la UARIV, por el no pago de la indemnización administrativa establecida en la Ley 1448 de 2011, producto del desplazamiento forzado?

5.3. Tesis de la Sala

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.

⁹ Doc. 07 cdno segunda instancia

¹⁰ Doc. 09 cdno segunda instancia

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1. 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 Ural 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 (UARIV). 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."*

13-001-33-33-007-2016-00048-01

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.

5.5. Caso concreto.

5.5.1. Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial

Conforme a los argumentos que plantea la parte demandante en el recurso de apelación, se procederá a verificar si en el caso concreto están acreditados los presupuestos que permitan determinar la responsabilidad que se le imputa a la UARIV.

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

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

Así pues, partiendo que los demandantes son víctimas del desplazamiento forzado, corresponde analizar si la entidad demandada UARIV, con fundamento en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, debe ser declarada administrativamente responsable por el no pago a los demandantes de la indemnización producto del desplazamiento forzado del que fueron objeto. Es decir, si como consecuencia de la falta de pago de esta

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.

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.

Aclara la Sala que no estamos en presencia de una responsabilidad objetiva, es decir, no solamente hay que demostrar la omisión en el cumplimiento 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.

Se avizora, pantallazo de inclusión en el RUV allegado por la UARIV, en el que se certificada la inclusión de los demandantes en el RUV por el hecho del desplazamiento forzado, en fecha 27 de septiembre de 1999 en el municipio de San Jacinto, con fecha de valoración 05 de enero de 2011¹¹.

En el mismo se evidencia el pago de dos ayudas por valor de \$915.000 el 20 de junio de 2011 y \$855.000 el 7 de marzo de 2015.

Posteriormente, mediante petición radicada el 18 de enero de 2013 ante la UARIV, la demandante solicita la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia. En la misma manifiesta que, se le niega la ayuda en mención porque se aparece registrada en el régimen contributivo¹². Posteriormente, por

¹¹ Fol. 4 doc. 02 cdno primera instancia exp. digital

¹² Fols. 30 doc. 02 cdno primera instancia exp. digital

13-001-33-33-007-2016-00048-01

solicitud radicada el 19 de mayo de 2014 ante la UARIV, la demandante requiere el reconocimiento de la indemnización administrativa¹³.

Lo anterior, fue resuelto mediante Resolución No. 0600120160271219 del 27 de mayo de 2016, por medio de la cual se le suspende de manera definitiva la entrega de componente de atención humanitaria a los demandantes¹⁴, como fundamento la entidad manifestó, en resumen, que no es una hogar en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad en el que existen carencias en los componentes de la subsistencia mínima, pero estas no guardan una relación de causalidad directa con el hecho del desplazamiento forzado y obedecen a otro tipo de circunstancias o factores sobreveniente; adicionalmente dentro del hogar encontraron algún(os) integrante(s) con capacidad productiva para generar ingresos y cubrir total o parcialmente estos componentes.

En dicho acto administrativo, se estableció que contra el mismo procedían los recursos de reposición y/o apelación, sin embargo no se acreditó la interposición de los mismos, adicionalmente, esta Sala reitera que, no sería el medio de control de reparación directa el indicado para solicitar una indemnización administrativa que se encuentra negada mediante el acto administrativo en mención, por lo que, procedía que se interpusiera una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en la que se debatiera la legalidad del acto cuestionado, toda vez que, a la fecha no se ha determinado que el mismo no lo sea.

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

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.

5.5 De la condena en costas.

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala, *"Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

<Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal".

¹³ Fol. 31 doc. 02 cdno primera instancia exp. digital

¹⁴ Fols. 35-37 doc. 02 cdno primera instancia exp. digital

13-001-33-33-007-2016-00048-01

A su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

De igual forma, se advierte que la jurisprudencia del H. Consejo de Estado¹⁵, ha adoptado un criterio objetivo-valorativo de la imposición de condena en costas, precisando que no se debe atender a la conducta de las partes para determinar su procedencia, es decir, si las mismas actuaron con temeridad o mala fe, por el contrario, su imposición atiende a aspectos objetivos relacionados con la causación de las costas.

Se abstendrá este Juez Colegiado de condenar en costas toda vez que, se trota de personas de precarios recursos económicos que como quedó aquí demostrado, fueron víctimas de desplazamiento forzado.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

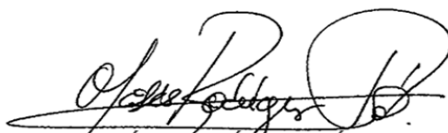
SEGUNDO: ABSTENERSE DE CONDENAR en costas a la parte demandante en esta instancia, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.

TERCERO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los sistemas de radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No.007 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS



JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ

¹⁵ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 21 de enero de 2021. Radicación: 25000-23-42-000-2013-04941-01 (3806-2016; y sentencia del 07 de abril de 2016. Radicación: 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014). M.P. William Hernández Gómez.