

Cartagena de Indias D. T. y C, veintinueve (29) de abril de dos mil veintidós (2022).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Reparación directa
Radicado	13001-33-33-002-2015-00133-01
Demandantes	Luz Elena Gómez Giraldo y otros
Demandado	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y Departamento para la Prosperidad Social (DPS)
Magistrado Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras
Tema	Responsabilidad extracontractual del estado por falla del servicio (omisión en el pago de indemnización administrativa a víctimas de desplazamiento forzado)

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante contra la sentencia proferida el 10 de abril de 2018, mediante la cual el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena negó las pretensiones de la demanda en el proceso de la referencia.

En atención a lo dispuesto en los artículos 18 de la Ley 446 de 1998 y 63 A de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, esta Corporación procederá a dictar sentencia sin consideración al orden o turno que corresponde al asunto.

III.- ANTECEDENTES

3.1. LA DEMANDA (fls 5-15).

a). Pretensiones

Los demandantes Luz Elena Gómez Giraldo, Angie Juliana Gómez Giraldo y Yeidi Vanessa Osorio Gómez, en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentaron demanda contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV y el Departamento para la Prosperidad Social en la que formularon las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: Declarar patrimonialmente responsable a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS), por los perjuicios sufridos por Luz Elena Gómez Giraldo, Angie Juliana Gómez Giraldo y Yeidi Vanessa Osorio Gómez quienes se vieron desplazados de forma forzosa el día 6 de mayo de 2000, cuando Vivían en la vereda de Santa Rosa del municipio de San Francisco del departamento de Antioquia por la guerrilla (sic)



SEGUNDO: Condénese a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS), a pagar, a título de indemnización por el desplazamiento forzado, veintisiete (27) salario mínimo legales vigentes, a cada uno del núcleo. (...).

TERCERO: Condénese...a pagar, a título de indemnización por el daño material moral, por la falla y falta de servicios, no prestados que son estimados en la suma de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes equivalentes a treinta millones ochocientos mil pesos (30.800.000).

CUARTO: Condénese...a pagar, a título de indemnización por los daños materiales por la suma de (310.39) salarios mínimos legales vigentes, equivalente a \$200.000.000

QUINTO: La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A., aplicando en la liquidación la variación promedio mensual del Índice de Precios al Consumidor, desde la fecha de ocurrencia de los hechos, hasta la ejecutoria del correspondiente fallo definitivo.

SEXTO: La parte demandada dará cumplimiento a la sentencia, en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

SÉPTIMO: Que las entidades demandadas deben pagar a mi poderdante los intereses moratorios a la tasa más alta permitida por la Ley, por no haberse cancelado las ayudas humanitarias que vienen pretendidas en esta demanda dentro del término que estipula la Ley.

OCTAVO: Que las entidades demandadas deben pagar las costas del presente proceso y agencias en derecho que mis mandantes y el suscrito pactaron en un 20%, lo anterior se debe determinar cómo viene pactado entre las partes por cuanto la parte demandada, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, les manifiestan a mis clientes que no deben pagar honorarios a abogados.

NOVENO: Si no se efectúa el pago en forma oportuna, que por secretaría se liquiden los intereses comerciales y moratorios como lo ordena el artículo 177 del C.C.A" (...).

b). Hechos.

Para sustentar sus pretensiones los demandantes afirmaron, en resumen, que fueron desplazados el 6 de mayo de 2000 cuando vivían en la Vereda de Santa Rosa del municipio de San Francisco, jurisdicción del Departamento de Antioquia.

Señalaron que producto del desplazamiento acudieron a las entidades demandadas, por lo que se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas –RUV- desde el 18 de enero de 2010; y que el 24 de septiembre de 2013 elevaron ante la demandada solicitud con el fin de obtener el reconocimiento y pago de

la indemnización administrativa por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas.

c. Fundamento de las pretensiones

Las pretensiones encuentran fundamento en el artículo 140 del CPACA, artículos 93 y 209 de la Constitución Política, Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del 2011 y en la sentencia SU-254 de 2013 de la Corte Constitucional, la cual señaló que el estado puede ser declarado responsable por razón de desplazamiento forzado cuando de la reparación vía administrativa se trata. Dicha responsabilidad se fundamenta en el artículo 2 superior y se diferencia del artículo 90 ibídem, por lo que el estado tiene la responsabilidad de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos, y por tanto le compete el deber de prevenir violaciones de derechos humanos graves, como el desplazamiento forzado, y una vez ocurrido éste, le corresponde la atención y reparación integral a la población víctima del desplazamiento.

Finalmente, señalan que **la falla imputable a las entidades demandadas consistentes en la negativa a pagar la indemnización administrativa por el desplazamiento forzado** del que fueron víctimas, vulnera sus derechos a un adecuado nivel de vida, a la vida en conexidad con la salud, a la reparación administrativa consagrada en la ley 1448 y Decreto 4800 del 2011, a la igualdad, a la verdad, a la justicia, al debido proceso y petición.

3.2. Contestación de la demanda.¹

3.2.1. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV (fs. 46 - 117) contestó la demanda mediante apoderado judicial y se opuso a las pretensiones con apoyo en los argumentos que se resumen enseguida.

La demandante y su núcleo familiar se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas –RUV- por el hecho victimizante del desplazamiento forzado del que fueron víctimas.

Señaló que el daño invocado no puede atribuírsele a la UARIV, porque el pago de la reparación administrativa está sujeto a los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad, así como la aplicación de criterios como la priorización.

¹ La demanda fue contestada únicamente por la UARIV en consideración a que solo se admitió y notificó a dicha entidad.



La improcedencia de la entrega inmediata de la indemnización administrativa no obedece a una conducta caprichosa de la demandada, quien en ejercicio de sus funciones ha venido implementando los mecanismos idóneos para la oportuna asistencia y reparación a las víctimas, pues de no acogerse los mandatos legales se generaría una insuficiencia de recursos que terminaría afectado a un universo de víctimas por reparar, incurriendo en la vulneración del principio constitucional de igualdad.

Igualmente señaló la accionada que las pretensiones y los montos aducidos por los demandantes escapan a la órbita de la indemnización solidaria prevista en la Ley 1448 de 2011 y desarrollado por la Sentencia SU-254 de 2013, ya que incluye un conjunto de bienes jurídicos patrimoniales y extra patrimoniales, actuales y futuros que son propios de la reparación judicial por desplazamiento forzado cuya responsabilidad en todo caso recae de manera directa en el victimario.

Si en gracia de discusión se encontrara probado el daño alegado en la demanda, el mismo no sería atribuible a la entidad demandada, pues la falta de pago inmediato de la indemnización administrativa no es un daño antijurídico, pues el pago debe efectuarse una vez agotados los procedimientos administrativos necesarios para su reconocimiento, carga pública que los demandantes estaban en el deber jurídico de soportar.

De acuerdo a la demanda el daño alegado es la violencia del desplazamiento, una causa que no es próxima y que no tiene relación con las facultades de la Unidad, por lo que el no pago de la indemnización no es determinante para generar el daño, pues el mismo se desprende directamente del desplazamiento, por lo que aun si el pago de la indemnización hubiera sido inmediato, no se hubieran evitado las consecuencias del desplazamiento, lo que impone concluir que no existe causalidad adecuada entre el daño y la actuación desplegada por la demandada.

3.3. Sentencia apelada (fs. 168 -176).

El Juez Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de 10 de abril de 2018, negó las pretensiones de la demanda argumentando que, para la entrega de la indemnización administrativa, la UARIV no debe sujetarse al orden en que fueron presentadas las solicitudes sino a los criterios contemplados en la Ley con fundamento en los principios de progresividad y gradualidad, conforme al principio de igualdad material.



Consideró el a quo que la solicitud de reparación no es suficiente para realizar el pago de la misma, porque de conformidad con el Decreto 4800 de 2011, es necesario agotar el trámite previsto para ello, a través del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral, puesto que decretar indemnización administrativa sin haber efectuado la hoja de ruta dispuesta en las normas vigentes es una manifiesta vulneración del derecho a la igualdad material de los núcleos familiares.

Concluyó que debido a que la parte demandante no acreditó incumplimiento de un deber legal en cuanto a la entrega de la indemnización administrativa por parte de la UARIV, no se le puede endilgar responsabilidad alguna.

3.4. Recurso de apelación (fs. 179 - 196).

El apoderado judicial de la parte demandante apeló la sentencia de primera instancia alegando, en resumen, que toda persona que ha sido víctima del conflicto armado desde el año 1985 en adelante es considerado víctima del mismo, tal y como lo dispuso la Ley 1448 de 2011 y la sentencia de la Corte Constitucional, situación en la que encajan los demandantes, quienes se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas –RUV- como se probó dentro proceso, por lo que tienen derecho a ser reparados extracontractualmente de conformidad con el marco normativo que se ha establecido en el presente caso.

Señaló que se encuentra probado que los demandantes han solicitado el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa y la realización del PAARI en varias oportunidades. De hecho, han presentado acciones de tutela para su reconocimiento, no obstante, la UARIV no efectuado el pago de la medida de reparación incumpliendo así su deber legal.

En aplicación de la sentencia T-293 de 2015, si los demandantes solicitaron indemnización desde 2013, la demandada debió pagarla con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal de ese año, y si no hubiese presupuesto, entonces incluirla y pagarla a más tardar en marzo de 2014, pero no lo ha hecho hasta la fecha.

Alega que, en aplicación del principio de igualdad, por vía de acción de tutela algunas víctimas lograron que se ordenara su indemnización administrativa.

3.5. Actuación procesal en segunda instancia.

Surtido el trámite ordinario previsto para la segunda instancia, mediante auto del 2 de agosto de 2018 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante (**f. 203**) y por medio de auto de 26 de septiembre de 2018 ordenó correr traslado para alegar de conclusión (**f. 208**).

Las partes no presentaron alegatos y el Ministerio Público no rindió concepto.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Agotadas las etapas procesales propias de la instancia, sin que se adviertan motivos de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede el Tribunal a realizar el estudio de las diversas piezas del expediente para adoptar la decisión que en derecho corresponda.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone que los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos, situación que se evidencia en el sub-lite.

5.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala establecer si la UARIV es responsable a título de falla del servicio por la causación de daños originados en la falta de pago de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado reclamada por los miembros del grupo familiar integrado por los demandantes.

5.3. Tesis del Tribunal

En el presente caso no se cumplen los presupuestos para imputar responsabilidad a la demandada, porque no se acreditó que hubiera incumplido sus obligaciones legales de indemnizar administrativamente a las víctimas, sujetas a principios de gradualidad, progresividad y criterios de priorización previstos en la Ley 1448 de 2011. En consecuencia, no incurrió en la falla del servicio que se le imputa.

5.4. Marco normativo y jurisprudencial.

5.4.1. Responsabilidad administrativa del Estado.

El artículo 90 constitucional establece una cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado y tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública, tanto por la acción como por la omisión de un deber normativo.

Pese a que no existe en la legislación definición alguna del daño antijurídico, la jurisprudencia nacional ha definido tal concepto como la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación jurídica de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho.

Ahora bien, en lo que se refiere a los tipos de imputación por medio de los cuales se puede encuadrar la responsabilidad del estado, se tiene **la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial.**

La falla del servicio o la falta en la prestación del mismo, se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. **El retardo**, se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio. - **La irregularidad**, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan; y **la ineficiencia** se da cuando la Administración presta el servicio, pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía².

La responsabilidad por falla en el servicio presupone los siguientes elementos: **1). La falta o falla del servicio definida previamente.** **2). El Perjuicio:** Consistente en el menoscabo que sufre el patrimonio de la víctima (perjuicio patrimonial) y/o en las lesiones que afectan sus bienes extrapatrimoniales y que pueden consistir bien en el daño moral, daños fisiológicos o en las alteraciones en las condiciones de existencia (actualmente daño a la salud); y **3). Nexo causal entre la falla y el perjuicio**, es decir, que entre la falla alegada y demostrada y los perjuicios experimentados y probados, debe existir un vínculo de tal naturaleza directo, que no sea lógicamente posible suponer la existencia del daño sin la de la falla.

Por su parte, la entidad pública demandada podrá exonerarse de una declaratoria de responsabilidad si prueba que su actuación no constituyó una vulneración a ese contenido obligacional que le era exigible; es decir, que acató

² Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.



los deberes a los que se encontraba obligada o, si demuestra que el nexo causal era apenas aparente, mediante la acreditación de una causa extraña: fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de la víctima o, hecho también exclusivo y determinante de un tercero.³

5.4.2. Del régimen de responsabilidad y el título de imputación aplicable al caso

En casos como en el presente, en que se pretende la declaración de la responsabilidad extracontractual de la administración por cuenta de la presunta omisión en el cumplimiento de sus obligaciones, el Consejo de Estado ha establecido, en los siguientes términos, que el título de imputación que se debe utilizar es el de la falla del servicio: ⁴

“...2.1. En efecto,...en los eventos en que la autoridad estatal omite dar cumplimiento al contenido obligacional que le es asignado por el ordenamiento jurídico, o lo ejecuta de manera abiertamente ineficiente o incompleta, dando con ello pie a la producción del menoscabo demandado, éste le podría ser endilgado con base en el fundamento jurídico de imputación de falla del servicio, habida cuenta de que el ente respectivo, encontrándose en el deber de actuar de la forma establecida por las normas pertinentes para efectos de salvaguardar o garantizar la efectividad de un derecho, no lo hace o lo hace inadecuadamente, incumpliendo así la ejecución debida de sus cargas, lo que, de contribuir o permitir que se cause el daño antijurídico podría llegar a comprometer su responsabilidad.

2.2. Sobre este punto, se debe destacar que dicha imputación sólo se hace viable cuando la obligación que incumple la entidad respectiva con su omisión, genera desde la perspectiva de la causalidad adecuada el surgimiento de la afectación cuya reparación se solicita -comoquiera que de lo contrario se estaría frente a un despliegue deficiente de la actividad estatal que no habría tenido incidencia alguna en el desenlace del daño y por lo tanto, no sería factible atribuirle el mismo-, lo que generalmente ocurre cuando se cuenta con los siguientes elementos a saber, (i) que dicho ente tenía la obligación legal o reglamentaria de realizar una actuación con la cual, según las reglas de la experiencia y en condiciones normales, se habría evitado el origen del detrimento respectivo⁵; (ii) en el despliegue de esa actuación estatal no se hace uso o no se dispone de los recursos con los que se contaba para el eficiente cumplimiento de la carga obligacional, respecto de lo que se debe observar las características específicas del sub iudice y de la entidad que corresponda, y (iii) se verifique la existencia del nexo causal adecuado, entre la omisión del comportamiento preventivo sin disponer de los medios con los

³ “Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15.971.

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH Bogotá, D. C., veinte (20) de abril de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 70001-23-31-000-2003-00500-01(38718) Actor: ENRIQUE MARTÍNEZ VERGARA Y OTROS Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - SENTENCIA

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de mayo de 1994, exp. 7616; sentencia del 26 de mayo de 1994, exp. 8930. Sentencia de 21 de febrero de 2002, exp: 12.789. Sentencia del 29 de agosto de 2012, exp. 05001-23-31-000-1996-00409-01(25041)..

que se disponía, y la producción del daño⁶.

5.4.3. De la indemnización administrativa por desplazamiento forzado

La Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, impuso al Estado la obligación de proveer ayudas humanitarias de emergencia a la población afectada por el desplazamiento forzado, obligación de carácter garantista, de socorro, de asistencia y protección de este grupo poblacional mientras subsistieran las condiciones de emergencia. Estas ayudas se encaminan a lograr una estabilización socioeconómica del 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.

Posteriormente el Gobierno Nacional profirió **el Decreto 1290 de 2008**, mediante el cual se creó el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley.

El referido Decreto estableció en su artículo 4º las clases de medidas de reparación administrativa de obligatorio cumplimiento por parte de los diferentes organismos del Estado: a) Indemnización solidaria; b) Restitución; c) Rehabilitación; d) Medidas de satisfacción; e) Garantías de no repetición de las conductas delictivas; en el artículo 5º reguló la indemnización solidaria que se reconocerá y pagará directamente a las víctimas, o a los beneficiarios de que trata el mismo decreto, de acuerdo con los derechos fundamentales violados, determinó que en caso de desplazamiento forzado se pagaría hasta 27 salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago, así como el modo en que se distribuiría cuando concurrieran varias personas con derecho a la reparación, y dispuso que del valor de la indemnización solidaria se descontarán las sumas de dinero que la víctima haya recibido de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, o de otra entidad del Estado que constituya reparación.

La norma anterior sufrió modificaciones por **la Ley 1448 de 2011**, “mediante la cual se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de septiembre de 2002, exp: 14.122, M.P. Ricardo Hoyos Duque; *ibidem supra* nota n.º 15, exp. 25041, C.P. Danilo Rojas Betancourth.



El Decreto 4800 de 2011 se encargó de reglamentar la Ley 1448 de 2011, y frente a la indemnización administrativa reguló los criterios para la estimación de su monto y su distribución entre las víctimas (artículo 148); el procedimiento para su solicitud ante la UARIV (artículo 151); así como la indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado (artículo 159, modificado posteriormente por el art. 8, Decreto Nacional 1377 de 2014); y la indemnización para niños, niñas y adolescentes víctimas en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 (artículo 160).

- Mediante **sentencia SU 254 de 2013** la Corte Constitucional fijó el régimen de transición en cuanto a la norma aplicable a la solicitud de indemnización administrativa por desplazamiento forzado, de la cual se destaca lo siguiente:

“... (vi) ...la Sala señala que a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral, que hayan sido elevadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que no hayan sido todavía resueltas y respecto de las cuales no se hayan presentado acciones de tutela, las víctimas deberán seguir el procedimiento establecido en el Decreto 4800 de 2011, de conformidad con el artículo 155 de esa misma normativa, en armonía con el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y que por tanto es la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la que deberá conocer y decidir sobre estos casos.

(vii) En cuanto a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral que se presenten después de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, se deberán aplicar las normas contenidas en esa norma y en el Decreto 4800 de 2011, siguiendo la misma interpretación realizada por esta Corte respecto del pago del monto de indemnización. De esta forma, el pago del monto de hasta diecisiete (17) salarios mínimos legales vigentes, deberá ser pagado de manera adicional y no descontable de los subsidios normales de asistencia social para población desplazada de tierras y viviendas y demás mecanismos de que trata el artículo 132 de la ley 1448 de 2011, de conformidad con el principio de diferencialidad entre atención y asistencia social contenidos en el artículos 25 de la propia Ley 1448 de 2011, el artículo 154 del Decreto 4800 de 2011 y la propia interpretación del Gobierno Nacional al respecto.

(viii) En síntesis, (a) respecto de las solicitudes presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que fueron negadas y respecto de las cuales se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición previsto en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 y por tanto, el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008, casos que quedan cobijados por los efectos inter comunis de esta sentencia, de conformidad con los criterios señalados anteriormente; (b) en relación con las solicitudes presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que todavía no se han resuelto y respecto de las cuales no se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición y se seguirán los trámites y procedimientos previstos por el Decreto 4800 de 2011 para determinar el monto de indemnización administrativa a pagar por parte de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y (c) respecto a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral que se presenten con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011,



tal como lo señala esa normativa, deberán seguirse los procedimientos allí establecidos, en concordancia con lo estipulado en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011”.

La sentencia mencionada señaló que la indemnización administrativa tiene una naturaleza jurídica diferente de las ayudas humanitarias y la asistencia social brindadas por el Estado a las víctimas de desplazamiento forzado en el marco de las normas comentadas, pues solo la indemnización se sustenta en el título jurídico de reparación. Precisó, además, que en atención a lo consagrado por la Ley 1448 de 2011 y en armonía con la jurisprudencia de Corte Constitucional, el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011 que consagra el monto para la indemnización vía administrativa a desplazados, debe interpretarse haciendo clara diferenciación entre ésta, como un componente de reparación integral, respecto de la ayuda humanitaria de emergencia y la atención y asistencia social; y es por ello que de dicha indemnización no son descontables las ayudas y tampoco los subsidios de que trata esa misma normativa.

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, conforme lo previsto en el artículo 2.2.6.5.5.5., del Decreto 1084 de 2015, es necesario que el núcleo familiar supere las carencias en su subsistencia mínima y por consiguiente la situación de vulnerabilidad generada por el desplazamiento forzado.

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

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

- Identificar y registrar la situación socioeconómica y psicosocial de las víctimas (las necesidades, intereses específicos y características especiales) en la actualidad.



- Apoyar en el reconocimiento de sus potencialidades y capacidades para afrontar su situación.
- Asesorar a la persona frente a las medidas de asistencia y de reparación a las que tiene derecho de acuerdo a hecho victimizante sufrido y planificar su acceso a dichas medidas.
- Orientar sobre la oferta institucional existente y las entidades responsables de ejecutarlas.
- Aportar en la recuperación de la confianza en el Estado por parte de la víctima, la transformación de su proyecto de vida y el ejercicio pleno de su ciudadanía."
- La formulación del PAARI tiene dos momentos: el de asistencia y el de reparación.

En el caso del desplazamiento forzado, el momento de asistencia debe evaluar si la víctima ya superó la subsistencia mínima o su situación es de extrema vulnerabilidad, sólo así puede pasarse al segundo momento, que es el de reparación integral.

En el momento de reparación en el que, entre otras, se dan orientaciones sobre la inversión adecuada de la indemnización administrativa también hay diferencias para las víctimas de desaparición forzada, pues para la asignación existen criterios de priorización para el desplazamiento forzado-

En efecto, 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 número 4800 de 2011", regula en su artículo 7 lo siguiente:

"ARTÍCULO 7°. Indemnización individual administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado. La indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado se entregará prioritariamente a los núcleos familiares que cumplan alguno de los siguientes criterios:

1. Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas formulará, con participación activa de las personas que conformen el núcleo familiar víctima un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI).
2. Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar.
3. Que solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y este no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima.



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.⁷

Con base en las normas y jurisprudencia comentadas decidirá este Tribunal el recurso bajo estudio.

5.5. El caso concreto.

5.5.1 Pruebas relevantes para decidir.

- Copia de los registros civil de nacimiento y cédulas de las demandadas (fs. 29-31).

- Certificación de 16 de febrero de 2018, mediante la cual la UARIV hace constar que los demandantes se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas del núcleo desde el 18 de enero 2010, que recibieron el componente de asistencia y ayuda humanitaria a la señora por concepto de alimentación y alojamiento por valor de \$3.390.000 y que se vincularon a diferentes programas de asistencia social de la señora Luz Elena Gómez Giraldo (fs. 130 -132).

- Memorial de 15 de octubre de 2015, mediante el cual la UARIV le informa a la demandante que debe realizar la ruta PAARI y que su hogar no ha superado las carencias.

5.5.2. Del análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial

Los demandantes pretenden que se declare administrativamente responsable a la UARIV por el daño que les causa la falta de pago de la indemnización administrativa, a la que consideran tener derecho por haber sido víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto interno.

Como los accionantes afirman haber sufrido un daño antijurídico originado en el incumplimiento por parte de la UARIV de su obligación constitucional y legal de pagar la indemnización administrativa reclamada, de acuerdo con la pacífica

⁷ Ver Corte Constitucional sentencia 293/15



jurisprudencia del Consejo de Estado, el caso debe ser examinado a la luz del título de imputación de falla en el servicio.

Las pruebas obrantes en el plenario demuestran que la demandante Luz Elena Gómez Giraldo solicitó a la UARIV el 24 de septiembre de 2013 el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa; y que dicha entidad respondió explicándole que para satisfacer dicha petición debía diligenciar el formulario correspondiente a dicha petición y agotar los pasos del PAARI, previstos en la Ley 1448/11 y el Decreto Reglamentario 4800/11.

No obstante, como se desprende de la jurisprudencia citada en el marco normativo de la presente providencia, la presentación de la solicitud de indemnización administrativa no genera la obligación por parte de la UARIV de entregar de forma inmediata la medida de reparación, puesto que para ello deben agotarse los trámites dispuestos en las normas mencionadas.

Los demandantes no acreditaron en el proceso que hubieran diligenciado el formulario correspondiente a la solicitud de indemnización y tampoco que hubieran agotado los trámites del PAARI, de donde se concluye que la UARIV no estuvo obligada a su reconocimiento y pago.

Aunado a ello, los demandantes tampoco acreditaron que se encuentren inmersos en alguna de las causales prioritarias que le permitiera a la entidad demandada a entregar la indemnización administrativa reclamada de forma urgente.

Si los demandantes pretendían se entregará la indemnización administrativa de forma prioritaria, debieron iniciar el trámite para acceder a ella, ya que se contemplan causales de priorización en la entrega, las cuales están determinadas en la Ley, y su aplicación responde al resultado del estudio de la situación concreta de las víctimas que haga la entidad UARIV, identificando si el hogar tiene o no privaciones o se encuentra en extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta.

El recurrente mencionó la existencia de fallos de tutela y que pese a ellos la UARIV no procedió a realizar la atención a través del PAARI. No obstante, no hay prueba en el expediente que así lo acredite, incumpliendo así la carga probatoria de quien pretende se declare la responsabilidad del Estado por falla en el servicio.

La situación de desplazamiento no es suficiente para que a los miembros del grupo familiar accionante, le sea entregada de forma inmediata la

indemnización administrativa, so pena de desconocer que para la entrega existen personas que pueden demandar una mayor atención de la que éste requiere, en virtud de las circunstancias económicas, familiares, sociales o de salud que están afrontando, y a quienes de acuerdo al estudio que realizaron las autoridades competentes, de acuerdo con los parámetros normativos previamente establecidos, se les debía incluir en el listado de priorización.

No es cierto lo afirmado por el recurrente, en sentido de que las Corte Constitucional en Sentencia de Unificación 254 de 2013 haya señalado que la entidad demandada tenga la obligación de entregar las medidas de protección a las víctimas del desplazamiento forzado dentro del mismo año fiscal en el que fueron solicitadas. De hecho, la Ley 1448 de 2011 dispuso que el desarrollo de las medidas de reparación contempladas en dicho cuerpo normativo deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento.

Se concluye entonces que la UARIV **no omitió el cumplimiento de su deber legal de indemnizar** a las víctimas de desplazamiento forzado, condición que ostentan los demandantes, pues no estuvo obligada a efectuar dicho pago, en vista de que no se cumplieron las condiciones exigidas para ello, de manera especial la presentación de la solicitud de indemnización mediante el diligenciamiento de los formularios correspondientes y el cumplimiento de los trámites previstos en el PAARI.

Luego **la UARIV no incurrió en la falla del servicio** que se le imputó en la demanda, y **no ocasionó a los demandantes daño antijurídico alguno** que le pueda ser atribuible.

Como no se acreditaron en el presente caso los presupuestos de la responsabilidad extracontractual del Estado cuya declaración se pretende, se confirmará la sentencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

- Si bien el apelante manifestó que en 2014 los accionantes presentaron nueva petición ante la accionada para que le realizaran el PAARI, sin obtener respuesta, lo cierto es que no probó esta afirmación.

- Invocó por otra parte, tener derecho a que se le pagara prioritariamente la indemnización administrativa en aplicación del principio de igualdad, tal como



se reconoció a otras personas en fallos de tutela. Sin embargo, no acreditó que se encontrara en igual situación de otras personas a las que se hubiera reconocido y pagado tal indemnización y que recibiera respecto de ellas un trato discriminatorio.

5.6. Condena en Costas

El artículo 188 del CPACA señala, que *“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”*. A su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

No obstante lo anterior, considera la Sala que en consideración a las especiales circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, y debido a que en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional a esta población se les ha reconocido ser sujetos de especial protección⁸, recibiendo un trato preferente por parte del Estado, se hace necesario inaplicar estas normas con fundamento en el principio *pro homine* y el artículo 4º Superior, para omitir la condena en costas en su contra, pues su imposición afectaría y agravaría aún más su situación y derechos fundamentales al mínimo vital, la vida digna y en especial se convertiría en barrera de acceso a la Administración de Justicia, toda vez que dejarían de acudir a solicitar sus derechos en sede judicial frente a una posible condena en costas que no estarían en condiciones de sufragar por la falta de estabilidad económica en la que se encuentran.

En consecuencia, se niega la condena en costas en esta instancia procesal.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

VI. FALLA

PRIMERO: Confirmar la sentencia apelada.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

⁸ Al respecto entre otras pueden consultarse las sentencias de la H. Corte Constitucional, T-702 de 2012, T-239 de 2013, T-218 de 2014 y T-167 de 2016



TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen. Déjense las constancias de rigor en el sistema de Gestión Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
LOS MAGISTRADOS**


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VASQUEZ GOMEZ


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ