

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	13001-33-33-007-2019-00246-01
Demandantes	Cindy Paola Díaz Ferreira y otros
Demandado	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)
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 4 de mayo de 2021 de 2016, mediante la cual el Juzgado Séptimo 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 Cindy Paola Díaz Ferreira, Diana Isabel Feria Julio, Manuel de Jesús Carvajal Viana y Andrea Carolina Bayuelo Díaz, en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentaron demanda contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV en la que formularon las siguientes pretensiones:

"PRIMERO: Se reconozca, liquide y pague, la indemnización a la que tiene derecho la parte demandante, la cual asciende a la suma de 27 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en su condición de víctima reconocida por la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.

SEGUNDO: Se reconozca, liquide y pague, los perjuicios morales y materiales a los que tiene derecho la demandante y su núcleo familiar, tasados en un tope máximo de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada uno

con respecto a la falla en el servicio como consecuencia de la revictimización de éstos.

TERCERO: *Que se condene en costas a la parte demandante".*

b). Hechos.

Para sustentar sus pretensiones los demandantes afirmaron, en resumen, que fueron víctimas de desplazamiento forzado por parte de grupos al margen de la ley, lo cual los obligó a desplazarse de su región a diferentes ciudades, pudiendo clasificarse como víctimas a la luz de la Ley 1448 de 2011.

Luego del desplazamiento fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas – RUV; sin embargo, pese a que la resolución que reconoce tal calidad ordena que se establezca la ruta para que accedan a los beneficios que le posibilitan hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral, la cual incluye el pago de una indemnización, hasta el momento no la han recibido.

c. Fundamento de las pretensiones

Los demandantes afirmaron que se sus pretensiones tienen respaldo en los artículos 140 del CPACA, 206 del CGP, Ley 448 de 1997, Ley 975 de 2015, Decreto 1290 de 2008 y Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del 2011

Agregaron que la responsabilidad de la demandada se fundamenta en el artículo 2 superior, de acuerdo con el cual el Estado tiene la responsabilidad de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos, y por tanto le compete prevenir violaciones de derechos humanos graves, como el desplazamiento forzado, y una vez ocurrido éste, atender y reparar integralmente a la población víctima del desplazamiento.

Finalmente señalan que **la falla imputable a la UARIV, consistente 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 los derechos a la salud, a la reparación administrativa consagrada en la ley 1448 del 2011, a la igualdad, a la verdad, a la justicia, al debido proceso y petición.

3.2. Contestación de la demanda.¹

¹ La demanda fue contestada únicamente por la UARIV en consideración a que el DPS fue desvinculado del proceso por el Juzgado (ver folios 221-222).

3.2.1. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV (Documento 02 – expediente digital) contestó la demanda mediante apoderado judicial y se opuso a las pretensiones con apoyo en los siguientes argumentos:

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

Revisados sus archivos, encontró que la Dirección de Reparaciones expidió la Resolución No. 04102019-603842 del 8 de mayo de 2020, *“Por medio de la cual se decide y se ordena la entrega de la medida de indemnización administrativa a la que hacen referencia los artículos 132 de la Ley 1448 de 2011 y 2.2.7.3.1.y siguientes del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015”*; sin embargo, el daño invocado no puede atribuírsele, 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.

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 que los regulan 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.

Las pretensiones y los montos aducidos por los demandantes escapan a la órbita de la indemnización solidaria prevista en la Ley 1448 de 2011.

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, dado que debe efectuarse una vez agotados los procedimientos administrativos necesarios para su reconocimiento, carga pública que los demandantes estaban en el deber jurídico de soportar.

En consecuencia, no puede considerarse la posibilidad de que pueda derivarse daño alguno respecto de un pago de naturaleza solidaria, respaldado por el artículo 2 de la Constitución Política Colombiana, frente al cual la Corte Constitucional ha reconocido la necesidad del acatamiento

de principios, especialmente el de sostenibilidad fiscal y, por lo tanto, su cumplimiento gradual, en atención a los criterios de priorización; y tampoco puede considerarse que la UARIV incurrió en una conducta omisiva frente al cumplimiento de sus funciones. El daño debe ser cierto, no hipotético, no análogo, y debe estar probado, lo cual no ocurre en este caso.

3.3. Sentencia apelada (fs. Documento 04 – Expediente digitalizado).

El Juez Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena negó las pretensiones de la demanda, mediante sentencia de 4 de mayo de 2021, argumentando que la falta de pago de la indemnización administrativa no representa hasta el momento un incumplimiento de las obligaciones legales de la accionada, pues no se acreditó que los demandantes hayan superado su estado de vulnerabilidad y, en consecuencia, sean aptos para recibir la indemnización administrativa.

Explicó que, si bien el Estado tiene la obligación de brindar atención y protección a las víctimas del conflicto armado y de realizar el pago de la indemnización por vía administrativa, previos los trámites adoptados legalmente 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, dicha obligación se encuentra satisfecha en el caso particular, razón por la cual no se observa una conducta omisiva o negligente de la UARIV que ocasionara algún tipo de daño a la parte demandante.

3.4. Recurso de apelación (Documento 05 – Expediente digital).

El apoderado judicial de la parte demandante apeló la sentencia de primera instancia alegando que se ratifica en lo expuesto en la demanda, teniendo en cuenta la condición de víctima reconocida.

Citó apartes de la sentencia de la Corte Constitucional C-067 de 2003, relacionadas con el deber de realización efectiva de los derechos por parte de las autoridades, y, concluyó que sus poderdantes están siendo revictimizados ante la ausencia e incumplimiento por parte del Estado, por lo que debe ser reparado el daño de todo tipo causado, 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, para que se resarza el daño y el dolor sufridos en su condición de víctimas, aunque sin dejar de un lado la integralidad de la reparación.

3.5. Actuación procesal en segunda instancia.

Surtido el trámite ordinario previsto para la segunda instancia, mediante auto del 9 de diciembre de 2021 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y ordenó correr traslado para alegar de conclusión (Documento virtual No. 12).

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 CPACA, de acuerdo con el cual los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

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

Aunque la UARIV no ha pagado a los accionantes la indemnización administrativa, no ha incumplido sus obligaciones legales, puesto que no ha desconocido los principios de gradualidad y progresividad, y los criterios de priorización previstos en la Ley 1448 de 2011 que regulan su pago. En consecuencia, no incurrió en falla del servicio y por ello no procede declararla civil y administrativamente responsable de los daños que se le imputan.

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 judice 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 3° 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 artículo 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 5° 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.

Por último, anotó la Corte en la sentencia comentada que las diferentes vías existentes para acceder a la reparación integral, la judicial, a través del proceso penal o en la jurisdicción contencioso administrativa y la vía administrativa regulada por la Ley 1448 de 2011, son complementarias, más no excluyentes.

- **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 sus artículos 4 y siguientes una ruta de reparación para las víctimas de desplazamiento forzado que concluye con la indemnización individual administrativa.

Finalmente, **la Resolución 1049 de 15 de marzo de 2019 de la UARIV**, aplicada por la autoridad accionada a los accionantes, adoptó el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa y creó un método técnico de priorización para el efecto.

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.

- Certificado de 9 de agosto de 2017, mediante el cual la UARIV hace constar que la demandante se encuentre registrada en el Registro Único de Víctimas –

RUV, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado (f. 25 documento 01 – expediente digitalizado).

- Copia de las cédulas de ciudadanía y registros civiles de nacimiento de los demandantes (fs. 26-29 documento 01 – expediente digitalizado).

- Memorial de 6 de diciembre de 2019, mediante el cual la demandada le da respuesta a la petición presentada por la accionante el 5 de noviembre de 2019 y le informan que *“por no acreditarse alguna situación de urgencia manifiesta o de extrema vulnerabilidad previstas en el artículo 4 de la Resolución No. 01049 del 15 de marzo de 2019, el orden de otorgamiento o pago de la indemnización estará sujeto al resultado de la aplicación del Método Técnico de Priorización”* (fs. 28-29 documento 01 – expediente digitalizado).

- Resolución No 04102019-603842 del 8 de mayo de 2020, *“Por medio de la cual se decide y se ordena la entrega de la medida de indemnización administrativa a la que hacen referencia los artículos 132 de la Ley 1448 de 2011 y 2.2.7.3.1.y siguientes del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015”* (fs. 30-37 documento 01 – expediente digitalizado).

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

En el proceso quedó probado que los accionantes hacen parte de un grupo familiar que figura inscrito en el registro único de víctimas - RUV, actualmente a cargo de la UARIV, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado; que de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015 tienen derecho a la indemnización administrativa y que, luego de que la solicitaron el 24 de octubre de 2019 les fue reconocida por la UARIV mediante Resolución No. 04102019-603842 del 8 de mayo de 2020, pese a lo cual su pago no se ha hecho efectivo.

La existencia del derecho de los accionantes a la indemnización administrativa reclamado y su reconocimiento no están entonces en discusión en segunda instancia, y por ello la Sala se abstendrá de enunciar las normas que regulan el procedimiento orientado a dicho reconocimiento, y se concentrará en enunciar las normas que regulan el pago efectivo del derecho ya reconocido y su presunta vulneración por parte de la UARIV.

La Resolución 1049 de 15 de marzo de 2019, precisamente con base en la cual se reconoció el derecho de a la indemnización administrativa de los accionantes, la UARIV, en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las conferidas por los artículos 209 y 211 de la Constitución Política, el artículo 132 y numeral 7 del artículo 168 de Ley 1448 de 2011, y el numeral 12 del artículo del Decreto 4802 de 2011, adoptó el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa y creó el método técnico de priorización de su pago.

De la Resolución comentada se destacan las siguientes disposiciones:

“Artículo 4o. Situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad. Para los efectos del presente acto administrativo se entenderá que una víctima, individualmente considerada, se encuentra en urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad cuando se acredite:

A. Edad. Tener una edad igual o superior a los setenta y cuatro (74) años. El presente criterio podrá ajustarse gradual y progresivamente por la Unidad para las Víctimas, de acuerdo al avance en el pago de la indemnización administrativa a este grupo poblacional.

B. Enfermedad. Tener enfermedad(es) huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social.

C. Discapacidad. Tener discapacidad que se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinentes y conducentes que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud.

Parágrafo 1. Si con posterioridad a la presentación de la solicitud de indemnización una víctima advierte que cumple alguna de las situaciones definidas en los literales B y C del presente artículo, deberá informarlo a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para ser priorizada en la entrega de la indemnización.

Parágrafo 2. Las víctimas residentes en el exterior podrán acreditar la discapacidad, dificultad del desempeño y/o enfermedad(es) huérfanas, ruinosas, catastróficas o de alto costo, a través de cualquier documento suscrito por el profesional de la salud tratante que sea válido en el país extranjero. La documentación que se aporte a la Unidad para las Víctimas, para los fines descritos en el presente parágrafo, deberá traducirse por el aportante en el idioma español o inglés.



(...) **Artículo 6. Fases del procedimiento para acceso a la indemnización administrativa.** El procedimiento para el acceso de la indemnización administrativa se aplicará para todas las solicitudes que se eleven con posterioridad a la entrada en vigencia del presente acto administrativo y se desarrollará en cuatro fases, así:

- a) Fase de solicitud de indemnización administrativa;
- b) Fase de análisis de la solicitud;
- c) Fase de respuesta de fondo a la solicitud;
- d) Fase de entrega de la medida de indemnización.

(...) **Artículo 14. Fase de entrega de la indemnización.** En el caso que proceda el reconocimiento de la indemnización y la víctima haya acreditado alguna de las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad referidas en el artículo 40 del presente acto administrativo, se priorizará la entrega de la medida de indemnización, atendiendo a la disponibilidad presupuestal de la Unidad para las Víctimas.

En caso que los reconocimientos de indemnización en estas situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad superen el presupuesto asignado a la Unidad para las Víctimas en la respectiva vigencia, el pago de la medida se hará efectivo en la siguiente vigencia presupuestal. En el tránsito entre vigencias presupuestales no se modificará el orden o la colocación de las víctimas priorizadas en las listas ordinales que, se posicionarán en la medida que obtengan firmeza los actos administrativos que reconocen la medida de indemnización y ordenan su pago.

En los demás casos donde haya procedido el reconocimiento de la indemnización, el orden de priorización para la entrega de la medida de indemnización se definirá a través de la aplicación del método técnico de priorización. La entrega de la indemnización se realizará siempre y cuando haya disponibilidad presupuestal, luego de entregar la medida en los términos del inciso primero del presente artículo.

En todos los casos que proceda la entrega de la indemnización, la Unidad para las Víctimas comunicará a la víctima solicitante acerca del periodo de que dispone para hacer efectivo el pago de la medida de indemnización.

Parágrafo: La Unidad para las Víctimas podrá entregar prioritariamente una segunda indemnización a las víctimas que hayan sufrido más de un hecho victimizante, siempre y cuando se trate de una solicitud prioritaria y exista disponibilidad presupuestal. Para las solicitudes generales, la entrega de una segunda indemnización por otro hecho, estará sujeta a que se haya entregado la medida a todas las víctimas al menos una vez.

De acuerdo con las normas transcritas, luego de agotadas las fases de solicitud de indemnización administrativa, análisis de la solicitud y respuesta de fondo a la misma, sigue la fase de entrega de la indemnización reconocida, la cual se priorizará cuando la víctima haya acreditado alguna de las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad referidas a la edad (igual o superior a los 74 años), enfermedades (huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto



costo definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, discapacidad certificada conforme a criterios, condiciones e instrumentos que establezca el mismo Ministerio o la Superintendencia Nacional de Salud).

En el proceso no se acreditó que el demandante hubiera solicitado la priorización en el pago de la indemnización administrativa, ni que hubiera alegado o demostrado la existencia de las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad descritas previamente, y por ello la UARIV no tiene el deber de pagarle en forma prioritaria.

Por el contrario, en cumplimiento de las normas examinadas está obligada dicha entidad, en el tránsito entre vigencias presupuestales, a mantener sin modificación el orden o la colocación de las víctimas priorizadas en las listas ordinales que, se posicionarán en la medida que obtengan firmeza los actos administrativos que reconocen la medida de indemnización y ordenan su pago.

Como los accionantes no están en situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, su pago debe esperar el turno que le corresponde en la vigencia fiscal en la cual se disponga de recursos para el efecto, atendiendo el turno que se le asigne y con respeto al derecho de los priorizados.

Concluye la Sala que la parte accionante no demostró que la UARIV le hubiera asignado turno y que este hubiera sido incumplido; tampoco que tuviera derecho a que su pago fuera priorizado; o que teniendo la disponibilidad de recursos se hubiera negado a asignarle turno. En suma, no probó que la UARIV incumplió las normas que regulan el pago de la indemnización administrativa reconocida mediante la Resolución 1049 de 15 de marzo de 2019, y que por ello se hubiera configurado la falla en el servicio que le imputó.

La demora que pudiera tener para el pago de dicha indemnización se explica por la circunstancia de que son millones de personas que la reclaman y son limitados los recursos de que dispone el Estado en cada vigencia fiscal para atender su pago, todo lo cual constituyen hechos notorios, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional; a lo que se suma que en el caso concreto los accionantes no cumplen las condiciones para que el pago de la indemnización reconocida sea priorizado, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

En su recurso los apelantes se limitan a enunciar su derecho al pago de la indemnización reconocida, que tanto la administración demandada como esta jurisdicción reconocen, pero no demostraron que la UARIV estaba en condiciones de cumplir dicha obligación de pago atendiendo las condiciones

de su funcionamiento y las reglas que rigen su actuación. Tampoco que dispusiera de los recursos suficientes para cumplir esa carga.

En suma, no se probó que la UARIV haya incurrido en la falla del servicio que se le imputó en la demanda, ni que haya ocasionado a los demandantes daño antijurídico alguno.

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.

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 protección⁷, 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.

⁷ 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



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.

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


LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ