Cartagena de Indias D.T. y C., diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020)

Medio de control	**REPARACION DIRECTA**
Radicado	**13001-33-33-011-2016-00010-01**
Accionante	**JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA Y OTROS** erlinmedinap@hotmail.com **o** erlinmedinaperez@gmail.com
Accionada	**UNIDAD PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS - UARIV**
Tema	**REPARACIÓN ADMINISTRATIVA**
Magistrado Ponente	**JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL**

Reiteración jurisprudencial

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver el recurso de apelación interpuesto por las partes demandantes en contra de la sentencia de primera instancia de fecha treinta (30) de mayo de dos mil dieciocho (2018)[1] proferida por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, que negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA.[2]

1.1 Hechos de la demanda

Se señalan como fundamentos fácticos de la demanda los que se relata a continuación:

- El núcleo familiar de los demandantes está conformado por el señor JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA, su compañera MARITZA ISABEL ZABALA CUEVA y sus hijos, MARLIN DE LA CRUZ, MARIANO DE JESUS, JUAN ALEJANDRO y YAZMIN ISABEL MEDINA ZABALA.

- El día 23 de noviembre de 2001, llegaron los paramilitares a la finca que tenían arrendada ubicada en el barrio Caldas, del Municipio de

[1] Folios 184-189 cdr.1
[2] Folios 1- 26 cdr.1

Zambrano, Bolívar, amenazandolos de muerte y obligándolos a abandonar la finca en las siguientes 24 horas.

- Ocurrido lo anterior, los demandantes acudieron a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL, con el fin de ser incluidos en las bases de registro y ser censados como desplazados por la violencia.

- Una vez estudiada la condición de desplazados de los accionante, la entidad demandada les certificó la inclusión en el Registro Único de Victimas RUV.

- Los demandantes solicitaron en varias oportunidades ante la entidad demandada indemnización administrativa por desplazamiento forzado por la suma de veintisiete (27) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a cada uno.

1.2. Las pretensiones de la demanda

Se solicitan con las demanda las siguientes:

"PRIMERO: Declarar Patrimonialmente responsable a LA UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS (UARIV) y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS) por los perjuicios sufridos, de los señores JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA, MARITZA ISABEL ZABALA CUEVA, MARLIN DE LA CRUZ, MARIANO DE JESUS, JUAN ALEJANDRO Y JAZMIN ISABEL MEDINA ZABALA, quienes se vieron desplazados en forma forzosa, cuando vivian en el barrio Caldas, del Municipio de Zambrano, Bolívar, el día 23 de noviembre de 2001,cuando llegaron los paramilitares.

SEGUNDO: Condénese a LA UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS (UARIV) y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS) a pagar, a los señores JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA, MARITZA ISABEL ZABALA CUEVA, MARLIN DE LA CRUZ, MARIANO DE JESUS, JUAN ALEJANDRO Y JAZMIN ISABEL MEDINA ZABALA, a título de indemnización por daños materiales, los cuales se estiman en la suma de $20.000.000.

TERCERO: Condénese a LA UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS (UARIV) y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS) a pagar, a los señores JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA, MARITZA ISABEL ZABALA CUEVA, MARLIN DE LA CRUZ, MARIANO DE JESUS, JUAN ALEJANDRO Y JAZMIN ISABEL MEDINA ZABALA, a título de indemnización por daños materiales futuro o lucro cesante, los cuales se estiman en la suma de $400.000.000

CUARTO: Condénese a LA UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS (UARIV) y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS) a pagar, a título de indemnización, daño moral sufrido por el desplazamiento, la suma de $30.800.000 a cada uno de los demandantes, para una total, equivalente a $184.800.000.

QUINTO: Condénese a LA UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS (UARIV) y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS) a pagar, a título de indemnización por el desplazamiento forzado, por falta y falla del servicio, no prestado, que son estimados en la suma de 27 SMLMV a cada uno de los demandantes."

2. Contestación de la demanda.

2.1. UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS[3]

La entidad contesta la demanda, dentro del término legal para ello, oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones planteadas por la parte actora, toda vez que carecen de fundamentos fácticos y jurídicos, por cuanto no existe prueba que acrediten los perjuicios alegados, además de que son excesivos y transgreden la normatividad aplicable.

Además, sostuvo que, de llegarse a comprobar un estado de pobreza gravoso del grupo familiar de los demandantes, a esta entidad no puede atribuírsele la producción de dicha situación, toda vez que no es consecuencia directa del no pago de la reparación administrativa, sino que la causa es el desplazamiento forzado.

En ese sentido, manifiesta que el estado de vulnerabilidad nace a partir del momento en el cual se vieron obligados a desplazarse por violencia, siendo las

[3] Folios 38-99 cdr.1

autoridades competentes de esa época que, por acción u omisión, de comprobarse su responsabilidad, las llamadas a responder por los perjuicios causados.

Así, aduce se debe tener en cuenta que la Unidad de Víctimas fue creada recientemente, por lo que resulta incoherente afirmar que el no pago de la reparación administrativa sea la causa que origina los perjuicios que plantea la parte demandante y que pretenda endilgarse a dicha entidad responsabilidad alguna en la producción de los mismos, pues se debe estudiar, así como la inexistencia de nexo de causalidad entre el daño alegado y la actuación de la administración.

Propuso como excepción, las siguientes:

1. FALTA DE INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO EN LA PARTE PASIVA.
2. FALTA INEXISTENCIA DE CONFIGURACIÓN DE LA IMPUTACIÓN.
3. AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DE LA UARIV.
4. EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD POR EL HECHO DE UN TERCERO.
5. INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA VS INDEMNIZACIÓN JUDICIAL.
6. INEXISTENCIA PROBATORIA DE LOS PERJUICIOS INVOCADOS.
7. EXISTENCIA DE PRECENDENTE HORIZONTAL.

Por lo anterior, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda respecto de la Unidad de Víctimas.

3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juez de primera instancia mediante sentencia de fecha treinta (30) de mayo de dos mil dieciocho (2018), resolvió negar las pretensiones de la demanda, al considerar que no se logró acreditar en el presente asunto la existencia del daño antijurídico consistente en el desplazamiento forzado y por el no pago de la indemnización integral establecida en la Ley 1448 de 2011 y el decreto 4800 de 2011.

4. RECURSOS DE APELACIÓN[4]

[4] Folios 192-200 cdr.1

La parte demandante, interpone recurso de apelación, solicitando se revoque la decisión de primera instancia, por cuanto en el presente asunto (i) se probó que los accionante son victimas de desplazamiento forzado ocurrido en el año 2001, inscrito en el RUV, por lo que estan llamados a ser reparados extracontractualmente por el Estado; (ii) los accionante presentaron ante la UARIV multiples requerimientos con el fin de obtener la entrega de la indemnización y desde el año 2014, la UARIV les ha informado que se les debe realizar el PLAN PAARI, por lo que el A-quo no puede basar su fallo en una prueba que la debe realizar la entidad demandada y, que además, la tiene en su poder.

Sostuvo que, en repetidas ocasiones los accionantes se han acercado a las oficinas del UARIV a efectos de obtener la indemnización; sin embargo, les exigen una serie de requisitos que, por lo general, son los mismos y que no se le puede exigir a los demandantes la realización del PLAN PAARI, cuando este es un deber de la entidad demandada, toda vez que es un trámite institucional.

5. TRAMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto del siete (07) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)[5], se dispuso la admisión del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante. A través de auto del cinco (05) de marzo de dos mil diecinueve (2019)[6], se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al representante del Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo.

6. ALEGACIONES

La parte demandada **–UARIV[7]-** presentó alegatos de conclusión, reiterando los argumentos expuestos en su escrito de contestación de la demanda y solicitando se confirme la sentencia de primera instancia.

La parte demandante[8], presentó alegatos de conclusión.

---

[5] Folio 5 cdr.2
[6] Folio 8 cdr.2
[7] Folios 12-17 cdr.2
[8] Folios 18-21 cdr.2

7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público se abstuvo de rendir concepto de fondo.

II. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales de se ejerció el control de legalidad sin observase causal de nulidad que invalide lo actuado. Por ello y como no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver el presente asunto.

III. CONSIDERACIONES

3.1. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA, el Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia las sentencias proferidas por los jueces administrativos dentro de su jurisdicción.

3.2. ASUNTO DE FONDO

3.2.1. Problemas jurídicos.

La Sala encuentra que en el presente asunto se deben resolver los siguientes problemas jurídicos:

> *¿Se acredita en el presente caso, la existencia de un daño antijurídico padecido por los demandantes, con motivo de un presunto retraso o mora en el pago de la reparación administrativa prevista en la ley 1448 de 2011?*

3.2.2. TESIS

Esta Sala de Decisión sostendrá que en el presente asunto los demandantes JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA, JAZMIN ISABEL, MARIANO DE JESÚS y

JUAN ALEJANDRO MEDINA ZABALA, no lograron acreditar la existencia de un daño antijurídico, toda vez que no es posible alegar menoscabos patrimoniales como consecuencia del no pago de la reparación administrativa, si se tiene en cuenta que las normas que regulan su otorgamiento, no disponen de un plazo perentorio para su entrega, sino que se rigen por los principios de progresividad y gradualidad.

La anterior tesis se soporta en los fundamentos fácticos y jurídicos que se explicarán a continuación.

4. <u>Marco normativo y jurisprudencial.</u>

4.1. Generalidades

La Constitución Política en su artículo 90 establece la cláusula general de la responsabilidad patrimonial del Estado con ocasión de los daños antijurídicos que le sean imputables.

Dicho postulado trajo consigo, la constitucionalización de la responsabilidad extracontractual del Estado, siendo primordial entender que se debe concebir por daño antijurídico.

El daño ha sido comprendido como el menoscabo o detrimento de un interés jurídicamente tutelado, y su antijuridicidad se ha soportado en la circunstancia que no exista el deber jurídico de soportarlo, de este último elemento nacería la obligación de resarcirlo. Lo que querría decir que frente a los daños jurídicos admitidos por el ordenamiento jurídico no cabría de la posibilidad de solicitar reparación.

Así las cosas, en los juicios de responsabilidad estatal sería necesario demostrar el daño por el que se reclama, así como su antijuridicidad, y una vez superado esa etapa, se pasaría a abordar o analizar la imputabilidad de ese daño antijurídico al Estado.

De acuerdo con la naturaleza del daño antijurídico, la responsabilidad estatal fundamentada en el art. 90 Constitucional puede clasificarse en dos tipos: uno

en el que está presente la noción de falla probada del servicio y otro, en el que la responsabilidad se aplica a través de un régimen objetivo.

En el primer caso el daño es causado por un comportamiento irregular de la administración o por falla que se puede dar por acción o por omisión. Es la teoría denominada como falla del servicio.

El segundo caso, se presenta cuando el daño ocasionado puede ser incluso el resultado de conductas regulares o licitas de la administración, pero que le produjeron al administrado afectado un perjuicio que no estaba obligado a sufrir. Es la denominada teoría de régimen de responsabilidad objetiva, porque se desvincula de la licitud o ilicitud de la actuación.

Pero la imputabilidad del daño a la administración es más que la sola relación de causalidad entre el hecho y el daño, requiere de un título que es precisamente la acción o la omisión por parte de la autoridad encargada de la prestación del servicio, vale decir que el perjuicio sea jurídicamente atribuible al Estado.

Para García de Enterría, los títulos de imputación *son "aquellas circunstancias en virtud de las cuales es posible establecer una relación entre el daño y el sujeto imputado que justifica atribuir a este el deber de reparación que la antijuridicidad del daño impone"*[9]

4.2. Del Desplazamiento forzado.

La Constitución Política de 1991 consagró expresamente el derecho de todos los colombianos "*a circular libremente por el territorio nacional*"[10], lo cual, como resulta apenas natural, incluye el derecho a escoger voluntariamente el lugar del territorio en el cual cada persona decide habitar, residenciarse o establecerse, de manera temporal o con vocación de permanencia[11].

[9] García de Enterría, Eduardo, Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa, Madrid, Civitas, 1984, pp 203-204
[10] C. P. Artículo 24, norma que además señala que dicho derecho sólo puede ser limitado por el legislador.
[11] *Territorio, patrimonio y desplazamiento*, Procuraduría General de la Nación, Consejo Noruego para Refugiados, Tomo II, p. 13.

De igual forma, en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, el derecho a la circulación y residencia se encuentra consagrado en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica[12]

El derecho en mención también está consagrado en el artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos,[13] del cual se deriva, de una parte, la facultad que asiste a las personas para elegir voluntariamente el lugar de su residencia dentro del territorio nacional y, en consecuencia, a no ser desplazado en forma violenta y, de otra, la correlativa obligación del Estado consistente en evitar que ocurra el fenómeno del desplazamiento forzado, es decir, garantizar la efectiva protección de ese derecho[14].

El artículo 17 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra suscrito el 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional[15], prohíbe el desplazamiento forzado por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exija la seguridad de las personas civiles o por razones militares imperiosas.

En el ordenamiento jurídico interno, el Legislador colombiano expidió la Ley 387 de 1997, mediante la cual "(…) *se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia*".

En esa normatividad se define desplazado como "*toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o*

[12] Aprobado mediante la Ley 16 de 1972.
[13] Aprobado mediante la Ley 74 de 1968.
[14] Decreto 2569 de 2000, artículo 12.
[15] Aprobado en Colombia por la ley 171 de 16 de diciembre de 1994.

alteren drásticamente el orden público"[16].

Según uno de los principios consagrados en dicha ley, los colombianos tienen derecho a "*no ser desplazados forzadamente*"[17] y, de manera correlativa, se ha establecido que constituye "*responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia*" (se destaca).

4.3. DE LA INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA

La Ley 1448 de 2011 o denominada ley de víctimas que consagra la reparación administrativa se expidió en el marco de la llamada Justicia Transicional.

En efecto, previamente se había expedido la ley 975 de 2005, o Ley de Justicia y Paz, la cual fue proferida a fin de diseñar el marco jurídico para promover la desmovilización de los actores armados mediante un procedimiento penal especial, buscando la satisfacción por la vía judicial de los derechos a las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Esa Ley de Justicia y Paz, fue considerada como un instrumento propio de la la Justicia Transicional, entendiéndose por este tipo de *justicia "los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible*"[18].

[16] Ley 387 de 1997, artículo 1°.
[17] Ley 387 Artículos 2-7.
[18] El derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado interno: reparación excepcional en el marco de la Justicia Transicional.

Como se extrae de lo anterior, la Justicia Transicional tiene un componente de reparación integral a las víctimas, la integralidad incluye entonces no solo un componente de indemnización, sino persiguen también la restitución, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición.

De acuerdo a la ley 975 de 2005, el deber general de reparar radica, en primer lugar, en los perpetradores, es decir, los miembros del grupo armado que resulten beneficiados por la ley. En caso que no se obtenga esa individualización, dicho deber recae sobre el grupo armado al margen de la ley causante del daño, y será cubierto con cargo a los recursos del Fondo de Reparación. Sólo subsidiariamente está el Estado llamado a reparar.

Ante la excesiva demanda de reparación por parte de las víctimas, se expidió el Decreto 1290 de 2008 que creó un "Programa de Reparación Individual por vía administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley", cuya implementación estuvo a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Este Decreto fue derogado posteriormente por el Decreto 4800 de 2011.

Retomando, entonces, bajo esa secuencia, se expide la ley 1448 de 2011, a fin de garantizar la adopción de medidas de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas.

Esa ley, en su artículo 132 contempla que el Gobierno Nacional reglamentará la indemnización administrativa determinando los criterios, objetivos y tablas de valoración, los rangos de montos que será entregados a las victimas como indemnización dependiente del hecho victimizante; así como también, establecerá el procedimiento y los lineamientos necesarios para garantizar que dicha indemnización contribuya a superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la victima y su núcleo familiar.

De igual manera, el parágrafo 3 del artículo 132 ibídem, establece que para la población en situación de desplazamiento, la indemnización administrativa se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional:

I. Subsidio integral de tierras.
II. Permuta de predios;
III. Adquisición y adjudicación de tierras;
IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada;
V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o
VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva.

Por su parte el Decreto 4800 de 2011, que reglamenta dicha ley, dispuso en su artículo 151 el procedimiento a adelantar ante la solicitud de indemnización de las personas que hayan sido inscritas en el RUV, el cual se hará a través de un formulario que la UARIV disponga para el efecto, sin que se requiera aportar documentación alguna salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo considera pertinente.

Así, desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activará el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos y, además, que la UARIV no deberá sujetarse al orden en que sea formulada la solicitud de entrega, sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 ibídem.

Ante el gran incremento de personas desplazadas reconocidas como víctimas, se imposibilita dar cubertura integral a todas las víctimas en un mismo momento, lo anterior llevó a que se expidiera el Decreto 1377 de 2014, a través del cual se reguló la entrega de ayudas humanitarias y reparaciones administrativas para víctimas consagradas en la ley 1448 de 2011. Dicho Decreto, ha permitido que las medidas de asistencia sean entregadas de manera armónica y organizada, bajo criterios de priorización[19].

Para efectos de nuestro caso, es importante resaltar varios principios que se establecen en esa normatividad, como es el principio de progresividad y gradualidad, para efectos de la entrega de la indemnización administrativa.

[19] Ver artículo 6 y 7 del Decreto 1377 de 2014

Los mencionados principios aparecen definidos en los artículos 17 (principio de progresividad)[20], 18 (principio de gradualidad)[21], 19 (principio de sostenibilidad)[22] de la ley 1448 de 2011, y los define de la siguiente manera:

La Corte Constitucional[23] sobre el principio de progresividad ha manifestado que consiste "(…) *en la obligación del Estado de garantizar los derechos sociales, y en general todos los derechos constitucionales en su faceta prestacional,* ***aumentando de manera gradual y constante su cobertura.*** *Asimismo, supone una prohibición de regresividad o retroceso de cualquier índole a menos que a través de un juicio estricto de proporcionalidad, se demuestre que la medida regresiva resulta imprescindible para cumplir con un fin constitucionalmente imperioso.*" (Negrillas fuera de texto)

Como se aprecia de la anterior normatividad, las medidas adoptadas a favor de las víctimas, entre esas la reparación administrativa, deben ser sostenibles fiscalmente y aplicadas gradual y progresivamente.

Lo anterior significa que, siendo los recursos del Estado limitados, es imposible dar cobertura integral a todas las víctimas en un mismo momento, de manera que, es necesario, que las medidas de asistencia sean entregadas de manera armónica y organizada, y además bajo criterios de priorización.

4.4. REQUISITOS PARA QUE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO PUEDA ACCEDER A LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

---

[20] ***"ARTÍCULO 17. PROGRESIVIDAD.*** *El principio de progresividad supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas,* ***e ir acrecentándolos paulatinamente."***

[21] ***ARTÍCULO 18. GRADUALIDAD.*** *El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuéstales* ***que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación,*** *sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad."*

[22] ***ARTÍCULO 19. SOSTENIBILIDAD.*** *Para efectos de cumplir con las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación dispuestas en el presente marco, el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento CONPES que propenda por la sostenibilidad de la ley, y tomará las medidas necesarias para garantizar de manera preferente la persecución efectiva de los bienes de los victimarios con el fin de fortalecer el Fondo de Reparaciones de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005.*
El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, ***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."***

[23] Sentencia C-753 de 2013

Sobre este tema, la Corte Constitucional[24] ha sido copiosa, prolija e ilustrativa en jurisprudencia, señalando que, el capítulo séptimo de la Ley 1448 de 2011 reglamentó la indemnización administrativa para las personas que hayan sido victimas de desplazamiento forzado, indicando que la UARIV ha manifestado que la indemnización administrativa se entrega a las personas que hayan sido víctimas de los delitos de homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones personales que generaron incapacidad permanente o discapacidad, lesiones personales que generaron incapacidad, reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes, delitos contra la libertad e integridad sexual, incluidos niños, niñas y adolescentes nacidos como consecuencia de una violación sexual en el marco del conflicto armado, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes y **desplazamiento forzado**.

Sobre esta última, la UARIV señala que, *"la indemnización se distribuirá por partes iguales entre los miembros del grupo familiar víctima del desplazamiento forzado incluidos en el Registro Único de Víctimas.*

En virtud de la Sentencia SU-254 de 2013, habrá núcleos familiares que recibirán 27 SMLMV y otros que recibirán 17 SMLMV". Además, de encontrarse establecido en el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, que regula los montos de la indemnización administrativa.

A su vez, el artículo 151 del mismo decreto señala que las personas que hayan sido incluidas en el registro único de víctimas tendrán derecho a solicitar la respectiva indemnización administrativa.

La Honorable Corte Constitucional, a través de la Sentencia SU-254 de 2013 unificó los criterios jurídicos a partir de los cuales se efectúa la reparación integral e indemnización administrativa a víctimas del desplazamiento forzado y de graves violaciones a los derechos humanos. En esa oportunidad, la Corte se pronunció in extenso sobre los siguientes ejes temáticos:

(i) los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral en el marco del derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos;

[24] Corte Constitucional, sentencia T-347 del 28 de agosto de 2018.

(ii) la jurisprudencia constitucional en sede de control abstracto sobre los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación;

(iii) la jurisprudencia constitucional en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento sobre reparación a víctimas de desplazamiento forzado;

(iv) la jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado en el marco de procesos contencioso administrativos;

(v) el nuevo marco jurídico institucional para la reparación integral a víctimas, de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios;

(vi) los recientes pronunciamientos de la Corte Constitucional en relación con la Ley 1448 de 2011.

De otra parte, cabe resaltar que la Ley 1448 de 2011 señala en el artículo 48, parágrafo 3, que es la Unidad Administrativa de Atención y Reparación Integral a las Víctimas la entidad encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y la ejecución e implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las mismas.

A esa entidad le corresponde ahora coordinar la labor de entrega de las respectivas ayudas. Por ello, cuando las personas víctimas de desplazamiento forzado acudan ante las autoridades para solicitar su reconocimiento como víctimas, deberán ser incluidas en el RUV, salvo que la UARIV desvirtúe que la relación fáctica no tiene vinculación alguna con el conflicto armado.

Así mismo, deberá la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas asignar el respectivo turno GAC a las personas que sean incluidas dentro del RUV con la finalidad de que les sea entregada la indemnización administrativa a que tienen derecho.

4.5. PROTECCION DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

En el marco de las acciones de tutela presentadas con relación al pago de las indemnizaciones administrativas, la Corte Constitucional[25] llamó la atención sobre el deber de protección al erario público que recae sobre el Juez en sede de tutela, ello en virtud de los principios de progresividad y gradualidad propio de estos programas masivos de asignación de recursos.

[25] Corte Constitucional, sentencia T-28 de 12 de febrero de 2018

Sostuvo que, en cada caso concreto la jurisdicción constitucional debe, ante la presencia de cargas sustantivas y/o procesales desproporcionadas, hacer una ponderación racional entre el derecho a la reparación administrativa del peticionario y la eventual afectación que la orden de cancelar esta suma traería para las finanzas públicas y el principio de sostenibilidad fiscal; haciendo la salvedad que los principios de gradualidad y progresividad no pueden convertirse en una excusa para mantener Indefinidamente, en la incertidumbre, la reclamación de los peticionarlos de la reparación, o incumplir el deber de claridad acerca de las etapas y los plazos que debe agotar una persona desplazada para acceder a este rubro.

5. CASO CONCRETO.

5.1. Hechos relevantes probados.

- Copia de derecho de petición de fecha 04 de agosto de 2014, dirigido a la UARIV – COMITÉ DE REPARACIONES ADMINISTRATIVAS, en donde los demandantes solicitaron el pago de la reparación administrativa por desplazamiento forzado.[26]

- Mediante oficio 20103460763761 de fecha 08 de febrero de 2010, el Subdirector Técnico de Atención a Población Desplazada de la Acción Social, dan respuesta al derecho de petición radicado bajo el No.20093462186672.[27]

- Oficio No. S-2017 del 14 de julio de 2017, expedida por el ICBF Regional Bolívar, en donde certifican que el señor JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA no ha solicitado servicio alguno en dicha entidad.[28]

- Oficio No. 2-2017-004361 del 18 de julio de 2017, expedida por el SENA Cartagena, en donde certifican que el señor JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA no se encuentra registrado con orientación ocupacional en la base de datos APE y en SENA SOFIA se evidenció en el programa de formación Sena cursos especiales presenciales certificados en: principios

[26] Folios 22-23 cdr.1
[27] Folios 24-25 cdr.1
[28] Folio 118 cdr.1

de las buenas prácticas de manufactura, adecuar el terreno de acuerdo a los procedimientos técnios en el cultivo de hostalizas y conservación de alimentos.[29]

- Oficio No. AMC-PQR-0005868-2017 del 27 de julio de 2017, expedida por el Secretario del Interior y Covivencia Ciudadana del Distrito de Cartagena, en donde certifican que el señor JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA y su grupo familiar, si se han postulado para la oferta institucional de estabilización económica y que actualmente se encuentran incuidos en el RUV por desplazamiento forzado, recibiendo ayudas humanitarias por parte de la UARIV.[30]

- Oficio No. 2017EE0072577 de agosto de 2017, expedida por la Subdirectora del Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, en donde certifican que el señor JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA se postuló para subsidios de vivienda.[31]

- Oficio No. 201711229510431 del 14 de noviembre de 2017, expedida por la UARIV, en donde consta que el señor JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA y su nucleo familiar requieren apoyo en (I) NECESIDAD EVIDENCIADA POR PAARI: Generación de Ingresos; (II) ENTIDAD A REMITIR: Prosperidad Social; y, (III) RETROALIMENTACIÓN: Acceso Efectivo al Programa de Capitalización Año 2016.[32]

- Constancia de Formulación Entrevista Unica Momento Asistencia, expedido por la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, en las que se indica que JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA, YASMIN ISABEL MEDINA ZABALA y MARIANO DE JESUS MEDINA ZABALA se encuentran incluidas en el Registro Único Nacional de Víctimas, por el hecho victimizante del desplazamiento forzado[33].

[29] Folios 119-121 cdr.1
[30] Folio 122 cdr.1
[31] Folios 124-125 cdr.1
[32] Folios 134-135 cdr.1
[33] Folios 136-138 cdr.1

- En los folios 41-42 del escrito de contestación, la UARIV sostuvo que una vez revisada la herramienta de información de ORFEO y VIVANTO los señores JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA, JAZMIN ISABEL y JUAN ALEJANDRO MEDINA ZABALA fueron incluidos en el RUV como victimas de desplazamiento forzado del municipio de Zambrano, Bolívar, desde el 16 de noviembre de 2002.

5.2 Del análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y Jurisprudencial.

5.2.1. Del desplazamiento forzado

5.2.1.1. De la acreditación del daño en el presente asunto

El daño, desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, impone considerar aquello que derivado de la actividad o de la inactividad de la administración pública no sea soportable *i)* bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o *ii)* porque sea "irrazonable", en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos.

En cuanto al daño antijurídico, la Corte Constitucional[34] ha señalado que la "*(…) antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima*".

Además, debe cumplir con ciertas características, tales como ser cierto, presente o futuro, determinado o determinable[35], anormal[36] y debe tratarse de una situación jurídicamente protegida[37].

En el asunto bajo estudio, el daño alegado por los actores se concreta en la condición de víctimas de desplazamiento forzado en el año 2001, según los

[34] Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.
[35] Sección Tercera, sentencia de 19 de mayo de 2005, expediente 2001-01541 AG.
[36] "*(…) por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio*". Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2000, expediente: 12166.
[37] Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 2005, expediente: 1999-02382 AG.

hechos de la demanda, en el municipio de Zambrano, Bolívar que alegan haber padecido cada uno de los demandantes.

Para la Sala, de conformidad con las pruebas arrimadas al proceso y las cuales han sido valoradas en su integridad, se tiene que la condición de víctimas de desplazamiento forzado fue acreditada por los demandantes JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA, JAZMIN ISABEL, MARIANO DE JESÚS y JUAN ALEJANDRO MEDINA ZABALA quienes fueron certificados por la Unidad para la Atención a las Víctimas como inscritos en el Registro Único Nacional de Víctimas, por el delito de desplazamiento forzado en el municipio de Zambrano, Bolívar.

El Consejo de Estado[38] ha establecido que la inclusión en el Registro Único Nacional de Víctimas es el medio idóneo para acreditar esta condición, pues en efecto dicho instrumento técnico representa para todas las autoridades públicas y privadas el acto público de registro de la condición de desplazado.

Así las cosas, los accionantes JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA, JAZMIN ISABEL, MARIANO DE JESÚS y JUAN ALEJANDRO MEDINA ZABALA, acreditaron el daño alegado consistente en ser víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de Zambrano, Bolívar por lo que se deberá estudiar si este daño le resulta atribuible a las entidades demandadas.

No obstante, respecto de los demás demandantes, estos son, MARITZA ISABEL ZABALA CUEVA y MARLYN DE LA CRUZ MEDINA ZABALA, la Sala observa que no existe prueba que acredite su condición de desplazada y, en consecuencia, no se demostró el daño alegado, por lo que no se estudiará la imputación respecto de ellas.

5.2.1.2 De la imputación del daño

Demostrado el daño por los demandantes JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA, JAZMIN ISABEL, MARIANO DE JESÚS y JUAN ALEJANDRO MEDINA

[38] SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B sentencia del treinta y uno (31) de agosto de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 13001-23-31-000-2001-01492-01(41187)

ZABALA se debe determinar si el mismo puede ser imputado a la entidad demandada.

Para la Sala, todo juicio de responsabilidad estatal debe imputarse a partir del daño. Para que el daño pueda ser resarcido se requiere que *"(i) exista una conducta que constituya una infracción a la norma que tutela un derecho o un interés legítimo y (ii) los efectos dañosos antijurídicos que se concretan y transmiten en el ámbito patrimonial o extrapatrimonial de la víctima que no tiene obligación de soportarlo."*[39]

De manera que uno de los aspectos para establecer que el daño es antijurídico es la constatación de la afectación o vulneración de un derecho o de un interés legítimo.

Así las cosas, no surge la obligación de reparar cuando el afectado no es titular del derecho o del interés legítimo, constituyéndose ello en un presupuesto de existencia del daño, pues para concretarse se necesita la lesión a una situación jurídica amparada previamente por el ordenamiento jurídico.

En el caso que nos ocupa, los demandantes JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA, JAZMIN ISABEL, MARIANO DE JESÚS y JUAN ALEJANDRO MEDINA ZABALA cuentan con el derecho a recibir la reparación administrativa que dispone la ley 1448 de 2011, en tanto, cumplen con el único requisito exigible como es tener la condición de víctima en los términos del artículo 3º de la ley 1448 de 2011.

En concordancia con lo anterior, la UARIV no ha negado la reparación administrativa a que tienen derecho.

Ahora bien, la pregunta que surge, y de cuya respuesta depende la declaratoria de responsabilidad en el presente caso o por lo menos la existencia de un título de imputación, es *¿si se establecieron plazos perentorios en el ordenamiento jurídico para pagar a los demandantes la reparación administrativa?* y en caso afirmativo, *¿si las entidades demandadas incumplieron esos plazos o términos?*

[39] C de E„ Sección Tercera, sentencia del 9/05/14, rad. 24078 y 33685

Como hemos examinado en el marco normativo, el ordenamiento jurídico no dispuso plazo o término alguno para disponer el pago de la reparación administrativa. Y lo anterior es lógico, por cuanto, como hemos venido exponiendo, estos pagos se harán de manera gradual, progresiva y con criterios de priorización, es decir, que la reparación administrativa no se puede otorgar al tiempo a todos los desplazados por la violencia.

Los documentos CONPES son explícitos al disponer una gradualidad en la entrega de estos recursos en un periodo de 10 años[40], en la búsqueda de garantizar que cuando se asista y repare integralmente a las victimas del conflicto armado interno, no se ponga en riesgo la estabilidad fiscal y la macroeconomía del país, lo cual permitirá que la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren materializar objetivos públicos.[41]

Para tal fin, el Decreto 1377 de 2014 estableció la ruta para obtener la indemnización administrativa y determinó los criterios de priorización, como son: ***(i) el que se hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación; (ii) no estar suplidas sus carencias en materia de subsistencia mínima dada la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta por la condición de discapacidad, edad o composición del hogar; y (iii) que pese a que se han superado las carencias en materia de subsistencia mínima no se haya podido llevar a cabo el retorno o reubicación por razones de seguridad.***

De manera que, para establecer la prioridad en la entrega de esta ayuda, la UARIV debe adelantar el procedimiento denominado PAARI, el cual se explica a continuación:

> *"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:*

[40] CONPES 3726 DE 2012
[41] Conpes 3712 de 2011

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 al 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 ¡a 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."(Negrillas y cursiva fuera de texto)*

Es así como en el Decreto 2569 de 2014 se establecen los criterios para establecer si un hogar cuenta o no con carencias en la subsistencia mínima y

caracterizar la situación real de cada hogar víctima del desplazamiento forzado.

Concluyéndose entonces luego de examinar este panorama normativo, que la entrega de los recursos destinados para la reparación administrativa responde a criterios de gradualidad y priorización, es decir, los recursos destinados para ello no se pueden entregar al instante a todos las victimas del desplazamiento forzado, sino que debe responder a ciertos criterios dispuestos en la ley para que se vayan entregando de forma ordenada y anticipadamente a los hogares más vulnerables.

Y lo anterior lo ha entendido la Corte Constitucional[42], a pesar que en determinadas situaciones ha dispuesto ordenar la entrega de la reparación administrativa en plazos perentorios, por ejemplo, en casos de personas que padecen de alguna enfermedad grave o en que sufren de alguna, los cuales deben ser priorizados.

Regresando al caso en concreto, para esta Sala resulta imposible establecer con las pruebas allegados si el hogar de los demandantes que acreditaron el daño, cumple con los criterios de priorización dispuestos en la ley, así como, determinar si su hogar debía recibir la reparación en determinada fecha, periodo o vigencia fiscal o que debía recibir esos recursos antes que los hogares hasta ahora priorizados por la entidad demandada.

Ahora bien, la espera que ha venido afrontando la parte demandante a fin de recibir la reparación administrativa, es una carga jurídica de acuerdo a la normatividad expuesta, por cuanto, se reitera, los recursos dispuestos para ello son limitados y están distribuidos a un plazo de diez años, de manera que su entrega se debe llevar a cabo de forma ordenada y sin poner en riesgo la propia financiación del programa. En ese orden de ideas, los recursos destinados para tal fin serán recibidos en primer lugar por parte de los hogares más vulnerables de acuerdo a los criterios de priorización dispuestos por la ley.

Conforme a lo anterior, no podría considerarse como una imputación jurídica en contra de la entidad demandada, lo planteado por la parte demandante,

[42] Corte Constitucional, sentencia T-130 de 2016

es decir, el hecho consistente en que hasta el momento no haya recibido la reparación administrativa, como quiera que no cuenta con un derecho cierto en el sentido que la reparación administrativa le debió ser entregada en determinada fecha, plazo o vigencia fiscal por parte de la demandada.

Bajo las anteriores premisas, se deberá confirmar la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

6. De la condena en costas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA en concordancia con los artículos 365 y 366 del CGP se impondrá condena en costas en la presente instancia a la parte demandante a quien se le resuelve desfavorablemente el recurso de apelación.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: **CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia de fecha treinta (30) de mayo de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Condenar en costas a la parte actora, de conformidad con lo establecido en los artículos 365 y 366 del CGP, las cuales serán liquidadas por el Juez de primera instancia.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de esta providencia fue estudiado y decidido en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

Medio de control	**REPARACION DIRECTA**
Radicado	**13001-33-33-011-2016-00010-01**
Accionante	**JUAN ALEJANDRO MEDINA CARMONA Y OTROS** erlinmedinap@hotmail.com **o** erlinmedinaperez@gmail.com
Accionada	**UNIDAD PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS - UARIV**
Tema	**REPARACIÓN ADMINISTRATIVA**