

Cartagena de Indias D.T. y C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

MEDIO DE CONTROL	REPARACION DIRECTA
RADICADO	13001-33-33-008-2015-00323-01
DEMANDANTE	MELQUICEDETH BELTRÁN RANGEL erlinmedinaperez@gmail.com
DEMANDADO	UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS-UARIV
MAGISTRADO PONENTE	JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL
TEMA	Responsabilidad extracontractual del Estado por falla en el servicio - omisión en el pago de la indemnización administrativa.

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala de Decisión No. 03 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha tres (03) de febrero de dos mil veinte (2020)¹, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, que declaró probada las excepciones propuestas por la parte demandada y negó las pretensiones de la demanda.

III. ANTECEDENTES

3.1. LA DEMANDA².

3.1.1. Hechos relevantes planteados por el accionante.

Se determinaron como fundamentos fácticos de la demanda los cuales serán resumidos a continuación:

- Que el núcleo familiar conformado por Melquicedet Beltrán Rangel, Geidi Ramos Díaz, Dayana Paola y Brainer Eduardo Beltrán Ramos son desplazados, por cuanto el día 18 de julio de 2004, cuando vivían en la vereda de Camagual del corregimiento de San Pedro la sierra del municipio de Ciénaga del Departamento de Magdalena, en una

¹Folio 235-245 cdr.2

² Folios 1-28 cdr.1

finca “isla de Cuba” del señor Epifanio Beltrán Arias, donde fueron atacados, amenazados y golpeados por los paramilitares del Bloque Norte comandado por ciento uno alias “Cesar”.

- Que, como consecuencia de esos hechos de amenaza por parte de los grupos armados ilegales al margen de la ley, los actores en busca de refugio, en atención a su situación de inestabilidad social, familiar y económica acudieron ante los entes del Estado, en este caso, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que fueran incluidos en sus bases de registro, a fin de ser censados como desplazados de la violencia.
- Una vez la entidad estudió la condición de desplazamiento de los actores, fue certificado el día 15 de octubre de 2013 que se encuentran incluidos en el registro único de víctimas RUV, junto a su núcleo familiar desde el día 15 de septiembre de 2004.
- Que los demandantes acudieron ante las oficinas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas donde les realizaron el PAARI (Plan de Atención y Reparación Integral).
- Que los demandantes en diferentes ocasiones han solicitado a través de petición, entre ellos el de fecha 05 de agosto de 2013, el cual fue recibido por la demandada el día 09 de agosto de 2013 donde solicitaron que sean indemnizados, por el desplazamiento por vía administrativa, por la suma de 27 S.M.L.M.V.

3.1.2. Pretensiones de la demanda.

La demanda se dirige concretamente a que se declaren responsables a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas por los perjuicios sufridos a los señores Melquicedet Beltrán Rangel, Geidi Ramos Díaz, Dayana Paola y Brainer Eduardo Beltrán Ramos; quienes se vieron desplazados en forma forzosa cuando vivían en la vereda de Camagual del corregimiento de San Pedro la Sierra del municipio de Ciénaga del Departamento de Magdalena, en una finca “Isla de Cuba” por los paramilitares de las AUC Bloque Norte.

Como consecuencia de lo anterior, solicita que:

- Se condene a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a pagar a los señores Melquicedet Beltrán Rangel, Geidi Ramos Díaz, Dayana Paola y Brainer Eduardo Beltrán Ramos a título de indemnización por daños materiales, los cuales estiman en la suma de \$10.000.000.00.
- Se condene a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a pagar a los señores Melquicedet Beltrán Rangel, Geidi Ramos Díaz, Dayana Paola y Brainer Eduardo Beltrán Ramos a título de indemnización por daños materiales futuros o lucro cesante, los cuales estiman en la suma de \$ 550.000.000.
- Se condene a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a pagar a título de indemnización a daño moral sufrido por el desplazamiento, a treinta millones ochocientos mil pesos (\$30.800.000.00.) salario mínimo legal vigente a cada uno de los núcleos.
- Se condene a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a pagar a título de indemnización por el desplazamiento forzado, por la falla y falta del servicio no prestado, que son estimados en la suma veintisiete salarios mínimos legales mensuales vigentes, sentencia SU254/13 a cada uno.
- Que en todo caso se repare integralmente los perjuicios sufridos conforme lo indica el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, así como bajo los cánones de la reciente jurisprudencia contenciosa administrativa.
- Que el valor de la condena sea actualizado al ejecutoriarse la sentencia con base en la variación porcentual del IPC para efectos de compensar la pérdida del valor adquisitivo de la moneda (Art.192 del CPACA).
- Que la sentencia de mérito favorable a las pretensiones de la demandase le dé cumplimiento en los términos del artículo 192 del CPACA.
- Que se condene a la demandada al pago de las costas y las agencias en derecho.

3.1.3. Normas violadas y concepto de violación.

El concepto de la violación lo sustenta la parte demandante en que la constitución política en el artículo 2 dispuso 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, masivas y sistemáticas como el desplazamiento forzado.

3.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

3.2.1. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas-UARIV.³

La entidad accionada contestó la demanda dentro del término establecido en la ley, solicitando que se absuelva de todas y cada una de las declaraciones y condenas pretendidas, al considerarlas infundadas desde el punto de vista fáctico y jurídico.

Sostiene que es improbable que la entidad UARIV haya sido causante del hecho generador del daño o que pueda inferirse su responsabilidad por la falla en el servicio alegado por los actores, por cuanto a la fecha que señalaron los demandantes de que fueron víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de Ciénaga - Magdalena, esto es, julio de 2004, la entidad no había nacido a la vida jurídica.

Señala que la UARIV no es responsable del estado de vulnerabilidad que se encuentra el grupo familiar del señor Melquicideth Beltrán Rangel, por cuanto el daño no se generó con el no pago de la indemnización administrativa, sino con el desplazamiento y la Unidad no puede ser la causante de ese daño por cuanto su creación es reciente. Así mismo, sostuvo que existen procedimientos estrechamente relacionados con principios y criterios de rango constitucional y legal que deben ser agotados antes de hacer efectivo el pago de la indemnización administrativa por desplazamiento.

Propuso como excepción, las siguientes:

1. Cosa juzgada.
2. Falta de integración de litis consorcio necesario en la parte pasiva.
3. Falta de legitimación en la causa por pasiva.

³ Folio 54-142 cdr.1

4. Ausencia de responsabilidad de la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas.
5. Eximente de responsabilidad por el hecho de un tercero.
6. Indemnización administrativa vs indemnización judicial.
7. Inexistencia probatoria de los perjuicios invocados.

3.2.1. DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL.

La entidad no contestó la demanda.

3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

Mediante sentencia de fecha tres (03) de febrero de dos mil veinte (2020)⁴, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, declaró probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, ausencia de responsabilidad de la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, eximente de responsabilidad por el hecho de un tercero, indemnización administrativa vs indemnización judicial, inexistencia probatoria de los perjuicios invocados y existencia de precedente horizontal.

Consideró el A quo, que en el expediente no obra prueba que acredite los requisitos que exige la jurisprudencia para que sea concedida la reparación integral y prueba que demuestre que existía un riesgo antes de los hechos que produjeron el desplazamiento; por tanto, al no demostrarse la responsabilidad administrativa de la entidad demandada, ni daño derivado de esa responsabilidad y la relación de causalidad entre la omisión y el daño negó las pretensiones de la demanda.

3.4. RECURSO DE APELACIÓN.

La parte demandante interpuso recurso de apelación, solicitando la revocatoria de la sentencia de primera instancia, para que, en su lugar, se accedan a las pretensiones de la demanda.

⁴ **"PRIMERO:** Declarar probadas las excepciones las excepciones de "falta de legitimación en la causa por pasiva", "ausencia de responsabilidad de la UARIV", "eximente de responsabilidad por el hecho de un tercero", "indemnización administrativa vs indemnización judicial", "inexistencia probatoria de los perjuicios invocados" y "existencia de precedente horizontal", presentada por la entidad demandada Unidad para la Reparación Integral a las Víctimas.

SEGUNDO: DENEGAR las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin costas.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, déjese las constancias del caso y archívese el expediente."

Sostiene el apelante que en el proceso está demostrado que los demandantes se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV) y después de estar incluidos, solicitaron a través de requerimientos frente a la unidad de víctimas para que esta entidad les pague la indemnización administrativa y además presentaron acción de tutela⁵ donde solo le fue amparado el derecho de petición; y que la entidad le responde al Juzgado que pagaría la indemnización administrativa a los actores el día 30 de octubre de 2016 bajo turno GAC-161030.092.

En ese sentido, sostiene que la entidad incurrió en la falla del servicio o en una omisión como entidad administrativa, porque a pesar de todos los requerimientos hechos por los actores a fin de obtener el pago de la indemnización administrativa, la entidad omitió dichos requerimientos.

Arguye que esta acción pudo haberse evitado, toda vez que el trámite del pago de la indemnización solo bastaba con una actuación administrativa por parte de la entidad, el cual se ha negado hacer.

Señala que, en caso de falta de presupuesto para cumplir, la entidad desde el mismo momento que se le presentó la primera solicitud debió presupuestar el pago para que hoy las víctimas accionantes en el mismo año fiscal o si no alcanzaba el siguiente, pero no hizo tal actuación.

3.5. TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA.

Con auto de fecha diez (10) de febrero de dos mil veintiuno (2021)⁶, se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandada. Mediante auto de fecha veinte (20) de abril de dos mil veintiuno (2021)⁷, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

3.6. ALEGACIONES.

La parte demandante no presentó alegatos de conclusión.

La parte demandada-UARIV presentó alegatos de conclusión.⁸

⁵ Tuvo conocimiento el Juzgado Segundo Laboral de Cartagena bajo radicado 13-0013105002-2013-004-00.

⁶ Folio 4 cdr.3

⁷ Folio 8 cdr.3

⁸ Folios 14 cdr.3

El Departamento Administrativo para la prosperidad social⁹ presentó alegatos de conclusión.

3.7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público no rindió concepto de fondo.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció el control de legalidad ordenado por el artículo 207 CPACA. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

V. CONSIDERACIONES

5.1. COMPETENCIA.

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

En el caso concreto, la Sala precisa que limitará el análisis a lo decidido en la sentencia de primera instancia y a los argumentos expuestos en el escrito de apelación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 328 del Código General del Proceso, de conformidad con el cual *“el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley”*.

5.2. PROBLEMA JURÍDICO.

La Sala encuentra que el problema jurídico se concreta en el siguiente cuestionamiento:

¿Se acredita en el presente caso, los elementos que estructuran la Responsabilidad Civil Extracontractual del Estado que conduzcan a declarar responsable a la entidad accionada por los presuntos

⁹ Folio 12 cdr.3

perjuicios causados a los demandantes con ocasión del no pago de la indemnización administrativa establecida en el Art. 25 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, en su condición de víctimas de desplazamiento forzado?

5.3. TESIS DE LA SALA

La Sala sustentará que en el presente caso no se cumplen los presupuestos para imputar responsabilidad a la demandada, por cuanto no se acreditó dentro del plenario los elementos exigidos para declarar la responsabilidad del Estado por retardo en el cumplimiento de sus obligaciones, razón por la cual se confirmará la sentencia de primera instancia.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

5.4.1. Responsabilidad Administrativa del Estado

La acción promovida por el actor y su núcleo familiar es la de reparación directa, cuya fuente constitucional se encuentra en el artículo 90 Superior, desarrollado legalmente por el CPACA y cuya finalidad es la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado, con motivo de la acusación de un daño antijurídico.

En efecto, los estatutos citados disponen:

“ARTÍCULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas...”

ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. *En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.*

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma...”

De la norma superior, se concluye que son dos los elementos que estructuran la responsabilidad administrativa: (i) La existencia de un daño antijurídico; (ii) La imputabilidad de ese daño a una acción u omisión de una autoridad pública.

En ese marco, tanto la jurisprudencia como la doctrina nacional e internacional, coinciden en señalar que para que opere la responsabilidad

extracontractual del Estado, es imperativo que confluyan los siguientes elementos¹⁰:

1. El Daño antijurídico, que se traduce en la afectación del patrimonio material o inmaterial de la víctima, quien no está obligada a soportar esa carga. Sin daño, no existe responsabilidad, de ahí que sea el primer elemento que debe analizarse.

2. El Hecho Dañino, que es el mecanismo, suceso o conducta que desata el daño, el cual puede concretarse en una acción u omisión; este se atribuye para efectos de declarar la responsabilidad y

3. El Nexa Causal, que se constituye en la relación causa efecto que debe existir entre el hecho dañino y el daño.

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; el Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con la falla del servicio, expone que, éste ha sido el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; y que, conforme con el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades *“debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera”*¹¹, así, las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto, la falla del servicio que constituye su trasgresión–, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponía la autoridad para contrarrestarlo¹².

¹⁰ Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación

¹¹ Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837

¹² Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

Ahora bien, 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 ciudadanía.¹³

En términos generales, la falla del servicio surge a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación – conducta activa u omisa- del contenido obligacional, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual constituye una labor de diagnóstico por parte del Juez, de las falencias en las que incurrió la Administración y que implica un consecuente juicio de reproche. 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 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 tercero¹⁴.

En particular con relación a los elementos que deben aparecer demostrados en el expediente para declarar la responsabilidad del Estado por retardo de la administración, el Consejo de Estado ha concretado los siguientes:

“(…)De conformidad con lo expuesto, cabe afirmar que la dilación injustificada de un procedimiento administrativo, habrá de establecerse, previa la verificación de condiciones tales como i) la complejidad del asunto; ii) el comportamiento del particular dentro de la actuación; iii) la forma como se adelanta el trámite; iv) el volumen de trabajo de la autoridad administrativa y v) los estándares de funcionamiento que no están definidos en consideración al sometimiento estricto a los términos previstos en la ley, “sino al promedio de duración de los procesos del tipo por el que se demanda la mora” desde la propia realidad de la administración.”¹⁵

¹³ Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.

¹⁴ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15971, C.P. Ramiro Saavedra Becerra

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de junio 4 de 2008, exp. 1994-00158-01.

Así las cosas, y de acuerdo al mandato establecido en el artículo 167 del Código General del Proceso, corresponde a la víctima demostrar, para obtener la declaratoria de responsabilidad estatal, lo siguiente: (i) La existencia de un daño antijurídico, esto es aquel que no se está en el deber de soportar; (ii) Que la ocurrencia de ese daño sea atribuible o imputable a la acción u omisión de una autoridad pública; en este aspecto, el demandante deberá demostrar que materialmente el daño ocurrió por la acción u omisión del Estado, siendo deber del juez analizar, en virtud del principio *iura novit curia*, cuál es el título de imputación aplicable al caso concreto.

5.4.2. Normatividad que regula la Indemnización Administrativa por desplazamiento forzado.

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 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”*¹⁶.

Como se extrae de lo anterior, la Justicia Transicional tiene un componente de reparación integral a las víctimas, la integralidad incluye entonces no solo

¹⁶ El derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado interno: reparación excepcional en el marco de la Justicia Transicional.

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 se 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 132¹⁷ contempla entonces la indemnización administrativa.

¹⁷ “**ARTÍCULO 132. REGLAMENTACIÓN.** El Gobierno Nacional, reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas. Este reglamento deberá determinar, mediante el establecimiento de criterios y objetivos y tablas de valoración, los rangos de montos que serán entregados a las víctimas como indemnización administrativa dependiendo del hecho victimizante, así como el procedimiento y los lineamientos necesarios para garantizar que la indemnización contribuya a superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima y su núcleo familiar. De igual forma, deberá determinar la manera en que se deben articular las indemnizaciones otorgadas a las víctimas antes de la expedición de la presente ley.

PARÁGRAFO 1o. El presente artículo surtirá efectos para las indemnizaciones administrativas que sean entregadas a partir de la fecha de expedición de la presente ley, así la solicitud fuese hecha con anterioridad.

PARÁGRAFO 2o. El Comité Ejecutivo de que trata <sic> los artículos 164 y 165 de la presente ley será el encargado de revisar, por solicitud debidamente sustentada del Ministro de Defensa, el Procurador General de la Nación o el Defensor del Pueblo, las decisiones que conceden la indemnización por vía administrativa. Esta solicitud de revisión procederá por las causales y en el marco del procedimiento que determine el Gobierno Nacional.

En este sentido, el Comité Ejecutivo cumplirá las funciones de una instancia de revisión de las indemnizaciones administrativas que se otorguen y establecerá criterios y lineamientos que deberán seguir las demás autoridades administrativas a la hora de decidir acerca de una solicitud de indemnización. La decisión que adopte el Comité Ejecutivo será definitiva y mientras ejerce la función de revisión no se suspenderá el acceso por parte de la víctima a las medidas de asistencia, atención y reparación de que trata la presente ley.

Por su parte el Decreto 4800 de 2011, que reglamenta la ley, dispuso el procedimiento a adelantar ante la solicitud de indemnización¹⁸.

Ante el gran incremento de personas desplazadas reconocidas como víctimas, se imposibilita dar cobertura 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.

PARÁGRAFO 3o. La indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento 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.

PARÁGRAFO 4o. El monto de los 40 salarios mínimos legales vigentes del año de ocurrencia del hecho, que hayan sido otorgados en virtud del artículo 15 de la Ley 418 de 1997 por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional con motivo de hechos victimizante que causan muerte o desaparición forzada, o el monto de hasta 40 salarios mínimos legales vigentes otorgados por la incapacidad permanente al afectado por la violencia, constituyen indemnización por vía administrativa."

¹⁸ **"Artículo 151.** Procedimiento para la solicitud de indemnización. Las personas que hayan sido inscritas en el Registro Único de Víctimas podrán solicitarle a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin que se requiera aportar documentación adicional 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. 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 de que trata el presente decreto. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización. **Para el pago de la indemnización administrativa la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas 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 del presente decreto.** Parágrafo 1°. En los procedimientos de indemnización cuyo destinatarios o destinatarias sean niños, niñas y adolescentes, habrá acompañamiento permanente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En los demás casos, habrá un acompañamiento y asesoría por parte del Ministerio Público. Parágrafo 2°. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá orientar a los destinatarios de la indemnización sobre la opción de entrega de la indemnización que se adecue a sus necesidades, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad de la víctima y las alternativas de inversión adecuada de los recursos en los términos del artículo 134 de la Ley 1448 de 2011. La víctima podrá acogerse al programa de acompañamiento para la inversión adecuada de la indemnización por vía administrativa independientemente del esquema de pago por el que se decida, sin perjuicio de que vincule al programa los demás recursos que perciba por concepto de otras medidas de reparación." (Negritas y cursiva fuera de texto)

Dicho Decreto, ha permitido que las medidas de asistencia sean entregadas de manera armónica y organizada, bajo criterios de priorización, contemplando los mismos artículos 6¹⁹ y 7²⁰ de la norma *ibídem*.

Para efectos de nuestro caso, es importante resaltar varios principios que se establecen en esa normatividad, como es el principio de progresividad²¹ y gradualidad²², para efectos de la entrega de la indemnización administrativa.

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.

¹⁹ “**Artículo 6.** Criterios de priorización para los procesos de retorno y reubicación. Para el acceso a los procesos de retorno o reubicación se priorizarán los núcleos familiares que se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad, a aquellos que hayan iniciado su proceso de retorno o de reubicación por sus propios medios sin acompañamiento inicial del Estado. las víctimas reconocidas en sentencias proferidas por las salas de justicia y paz y los núcleos familiares que hayan recibido restitución de tierras, titulación, adjudicación y formalización de predios.

²⁰ 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 éste no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima.** Parágrafo. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ejercerá la coordinación interinstitucional para verificar las condiciones de seguridad de la zona de retorno o reubicación en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, y para promover el acceso gradual de las víctimas retornadas o reubicadas a los derechos a los que hace referencia el artículo 75 del Decreto 4800 de 2011.” (Negritas y cursiva fuera de texto)

²¹ Ley 1448 de 2011

“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.**”

²² **“ARTÍCULO 18. GRADUALIDAD.** El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales **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.

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.**” (Negritas y cursiva fuera de texto)

5.4.3. Requisitos para que la población en situación de desplazamiento forzado pueda acceder a la indemnización administrativa.

Sobre este tema, la Corte Constitucional ha sido copiosa, prolija e ilustrativa en jurisprudencia, de manera que esta Sala considera entonces hacer alusión a lo dicho por esa Alta Corporación²³.

Asevera que la UARIV ha manifestado que la indemnización administrativa, es entregada a aquellas personas que han sido víctimas de delitos de homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones personales que generaron incapacidad permanente o discapacidad, reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes, delitos contra la libertad e integridad sexual, incluidos niños, niñas y adolescentes nacidos como consecuencia violaciones sexuales en el marco del conflicto armado, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes y desplazamiento forzado.

Con respecto al desplazamiento forzado, señaló que dicha indemnización sería distribuida por partes iguales entre los miembros del grupo familiar de la víctima de dicho delito, incluidos en el RUV.

Así mismo, estableció que el monto de dicha indemnización administrativa se encuentra fijado por el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, el cual se encarga de regular los montos de las indemnizaciones por vía administrativa, y en su artículo 151 se consagró que aquellas personas que hayan sido incluidas en el registro único de víctimas, tendrán el derecho a solicitar la respectiva indemnización administrativa.

La H. Corte Constitucional, en Sentencia SU-254 de 2013, unificó los criterios jurídicos a partir de los cuales se efectúa la reparación integral e indemnización administrativa de las víctimas del desplazamiento forzado y de graves violaciones a los derechos humanos.

Acerca del alcance de dicha sentencia, la Corte precisó que la protección de los derechos fundamentales de las víctimas se debe extender hacia otras personas "intercomunis", las cuales no han acudido a la acción de tutela, o que si bien si acudieron a la misma no eran demandante dentro de los casos, pero que, sin embargo, se encontraban en situaciones de hecho o de derecho similares.

²³ Corte Constitucional, sentencia T-347 del 28 de agosto de 2018.

La Sentencia T-236 de 2015 fue enfática en señalar que la UARIV no puede desconocer el derecho a la indemnización administrativa que tienen aquellas personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado, después de haber sido incluidas en el registro único de víctimas.

Así las cosas, aquella persona que pretenda realizar la reclamación de la reparación administrativa por cumplir con la calidad de víctima, deberá solicitarse a la UARIV la entrega de dicha indemnización administrativa a través de un formulario que ésta disponga, sin necesidad de aportar documentación adicional, excepto datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la entidad así lo requiere.

En ese sentido, hay lugar a que la indemnización administrativa sea entregada en pagos parciales o un solo pago total, atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización.

De igual manera, establece la Corte que el Decreto 1377 de 2014, reglamentó la ruta de asistencia y reparación integral, en especial lo relacionado con la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, determinando como criterios de priorización para la entrega de este tipo de indemnización que (i) el que se haya 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.

Así las cosas, se concluye que el ordenamiento jurídico ha establecido unas reglas, las cuales les permiten a las personas que han sido víctimas del conflicto armado, obtener una reparación integral para sí y para los miembros de su familia, encontrándose dentro de éstas la indemnización administrativa.

Por último, agregó que, cuando las personas que hayan sido víctimas de este tipo de hechos acudan a las autoridades para la solicitud de su reconocimiento como víctimas, éstas deberán ser incluidas en el RUV, a menos que la UARIV desvirtúe que dicha relación fáctica no tiene vinculación con el conflicto armado.

Igualmente, la Unidad deberá asignarles a las víctimas el turno GAC a aquellas personas que hayan sido incluidas en el RUV para que les sea entregada dicha indemnización administrativa, a la cual tienen derecho.

5.5. EL CASO CONCRETO

5.5.1. Hechos probados.

En el presente proceso quedaron acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del problema jurídico:

- Copia de la petición instaurada el día 12 de agosto de 2013 por la parte demandante, ante la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas Seccional Bolívar solicitando la reparación administrativa. (Fl. 21-22 Cdr 1)
- Respuesta de la petición de fecha 15 de octubre de 2013 con radicación 20137115968802, donde se le informa que el actor junto a su núcleo familiar fue incluido dentro del RUV desde el 15 de septiembre de 2004 por el hecho victimizante de desplazamiento y se contestaron unos planteamientos realizados. (Fl.23-24 Cdr.1)
- Registro Civil de Nacimiento de la Joven Dayana Paola Beltrán Ramos. (Fl.25 Cdr.1)
- Registro Civil de Nacimiento del menor Brainer Eduardo Beltrán Ramos. (Fl.26 Cdr.1)
- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Heidi Ramos Díaz identificada con N° 22.802.348. (Fl.27 Cdr.1)
- Copia de la cédula de ciudadanía del señor Melquicedet Beltrán Rangel identificado con N° 12.630.857. (Fl.28 Cdr.1)
- Repuesta al Oficio N° 1213 del 23 de septiembre de 2019 donde se certifica que los señores Melquicedet Beltrán Rangel y Heydi Ramos Díaz fueron beneficiarios por selección directa del programa para el proyecto “Villa Aranjuez” en la ciudad de Cartagena. (Fl. 226 cdr.2)
- Repuesta al Oficio N° 1213 del 23 de septiembre de 2019 donde se certifica que el núcleo familiar del señor Melquicedet Beltrán Rangel

está siendo atendido por Prosperidad Social a través del programa Familias en acción desde el año 2013. (Fl.232 cdr.2)

- Repuesta al Oficio N° 1213 del 23 de septiembre de 2019, por parte de GIT Infraestructura Social y Hábitat donde manifiesta que revisados los datos históricos no se encontraron coincidencia con los demandantes. (Fl.235 cdr.2)
- Repuesta al Oficio N° 1213 del 23 de septiembre de 2019, por parte de GIT Jóvenes en Acción donde manifiesta que no existe registro de los demandantes dentro del programa. (Fl.242 cdr.2)
- Repuesta al Oficio N° 1213 del 23 de septiembre de 2019, por parte de GIT Formulario y Monitoreo donde manifiesta que revisada la información en el sistema KOKAN se logró obtener la siguiente información; (Fl.245 cdr.2)

#	NOMBRE COMPLETO	DOCUMENTO	ATENDIDO (SI/NO)	PROGRAMA OFERTA INSTITUCIONAL	MAS FAMILIAS EN ACCION	RED UNIDOS	UARIV (SI/NO)	SISBEN
1	MELQUISEDET BELTRAN RANGEL	CC 12.630.857	SI	HABILIDADES SOCIO EMOCIONALES – VENTANILLA (2014) – SIN INFORMACION SOBRE BENEFICIO ECONOMICO RECIBIDO	SI ACTIVO	SI	SI	SI
2	HEIDY RAMOS DIAZ	CC 22.802.348	SI	VENTANILLA (2014) SIN INFORMACION SOBRE BENEFICIO ECONOMICO RECIBIDO	NO REGISTRA	SI	NO	SI
3	DAYANA PAOLA BELTRAN RAMOS	TI. 1002232548	NO	N/A	RETIRADA	SI	SI	SI
4	BRAINER EDUARDO BELTRAN RAMOS	TI. 1128049786	NO	N/A	ACTIVO	SI	NO	SI

5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

En el presente proceso se observa que se discute si es dable declarar la responsabilidad del Estado como consecuencia de la omisión hasta el momento de entregar o pagar la indemnización administrativa a que presuntamente tiene derecho la parte demandante en su calidad de desplazados.

El A-quo niega las pretensiones, toda vez que consideró que no se encontró demostrada la responsabilidad administrativa de la entidad demandada, ni el daño derivado de esa responsabilidad; ni tampoco la relación de causalidad entre la omisión y el daño.

De otra parte, se tiene que el apoderado de la parte demandante, apela la decisión solicitando su revocatoria, argumentando que en el presente caso se encuentra demostrado que los actores son víctimas de desplazamiento forzado y a pesar de los requerimientos realizados a la entidad para obtener el pago de la indemnización, ésta ha omitido dichos requerimientos incurriendo en falla en el servicio.

En este contexto, procede la Sala a resolver el problema jurídico, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, así como los hechos probados y el objeto de la apelación, de manera que de acuerdo a lo argüido por el actor, deberá determinar la Sala si la administración incurrió en omisión o presenta retardo en el cumplimiento de sus obligaciones legales.

Así, en los casos en los que se estudia la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia ha sido determinante la omisión de una autoridad en el cumplimiento de las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico o de un acto administrativo, el título de imputación aplicable es el de falla del servicio.

Ahora bien, los supuestos sobre los cuales se analiza si procede declarar dicha responsabilidad del Estado, el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo ha señalado que es necesario efectuar el contraste entre el contenido obligatorio que las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, de un lado y, de otro, el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto, y posteriormente la relación causal entre dicha omisión y la producción del daño.

En ese sentido, esta Corporación estima pertinente, verificar si tales elementos se configuran en el caso que hoy se estudia.

Se afirmó en el recurso de apelación que los perjuicios sufridos por los demandantes fueron ocasionados como consecuencia de la omisión en el pago de la indemnización administrativa a la que creen tener derecho al ser víctimas del delito de desplazamiento forzado; asimismo se afirmó que

tales daños resultan imputables a la UARIV, por cuanto omitió su deber de pagar la indemnización administrativa a pesar de haberse realizado varios requerimientos.

Acerca de la existencia de una obligación normativamente atribuible a la entidad, se destaca la Ley 387 de 1997²⁴, donde se le 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 de protección de este grupo poblacional mientras subsistieran las condiciones de emergencia. Ayudas encaminadas 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, sin desconocer que la omisión en su cumplimiento no configura daño antijurídico, dado que tal obligación radica solo en el Estado, sino también en otros organismos de carácter humanitario; tanto nacionales como internacionales, al igual que en la sociedad en general, aun cuando le corresponda al Estado implementar los programas que serán los canales para la adecuada distribución de tales prestaciones asistenciales.

En desarrollo de tales obligaciones, el legislador expide la Ley 1448 de 2011 en la que se consagraron las obligaciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y su responsabilidad frente a la administración de recursos para hacer la entrega a las víctimas de la indemnización por vía administrativa.

De conformidad con dicha norma, la UARIV es la encargada de administrar los recursos y hacer entrega a las víctimas de los componentes humanitarios que permitan a la población desplazada superar las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentra.

Determinado lo anterior, procede la Sala a estudiar si la entidad omitió dicha obligación legal, es decir, de pagar la indemnización a la que tienen derecho los actores por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas por grupos al margen de la ley o si ha incurrido en retardo en el

²⁴ "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."

cumplimiento de esa obligación y finalmente a partir de allí, verificar si se dan los elementos exigidos para declarar la responsabilidad del Estado.

La Corte Constitucional al referirse sobre la diferencia entre la responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado y el deber legal de socorrer a las víctimas del conflicto armado, sostuvo lo siguiente:

"(...)En lo que respecta a la responsabilidad del Estado en materia de desplazamiento forzado y de reparación vía administrativa para las víctimas de este delito, ésta se deriva del artículo 2 de la Constitución Política, a partir de la calidad de garante de los derechos fundamentales del Estado, y de la falta o imposibilidad de prevención del ilícito causante del daño ocasionado a las víctimas de desplazamiento, especialmente cuando se trata de vulneraciones sistemáticas, continuas y masivas de los derechos humanos, lo cual acarrea la responsabilidad del Estado de adelantar programas masivos de reparación vía administrativa. Así mismo, para la Sala es clara la diferencia entre el principio de solidaridad, como fundamento para la ayuda humanitaria y para la atención o servicios sociales por parte del Estado, y el principio de responsabilidad del Estado, como garante de los derechos fundamentales en materia de responsabilidad frente a la reparación vía administrativa.

*En este sentido, la Corte evidencia que es notoria la diferencia jurídico-conceptual que existe entre la responsabilidad del Estado frente a la reparación vía administrativa, que encuentra su fundamento constitucional en el artículo 2º de la Carta Política; y la responsabilidad del Estado para la reparación que se deriva de los procesos judiciales, con fundamento en el artículo 90 Superior. Así la Corte encuentra, que el Estado como garante de la vida, honra, bienes y de los derechos fundamentales de los ciudadanos –art.2 CN-, se encuentra en la obligación de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos, y cuando esos derechos son transgredidos de manera continua, sistemática y masiva, es necesario que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, y a la reparación, de conformidad con las obligaciones constitucionales e internacionales en la materia."*²⁵

En lo concerniente a la indemnización administrativa como mecanismo de reparación integral a las víctimas, el gobierno nacional, en atención al principio de solidaridad y su obligación de resarcir a las víctimas del conflicto armado, creó un programa de reparación individual por vía administrativa, en virtud del cual se otorgan medidas indemnizatorias a favor de las personas que se vieron menguados sus derechos constitucionales fundamentales por la acción de grupos armados al margen de la ley, en el cual se establecieron medidas de asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno dentro de un marco de justicia transicional, que garantiza el derecho a la verdad, justicia y reparación, dentro de las cuales se encuentra la indemnización administrativa a las víctimas del desplazamiento forzado.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia T-254 de 24 de abril de 2013. M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

Para la entrega de la mencionada medida de asistencia y reparación, el Decreto 4800 de 2011 dispuso el procedimiento a seguir, de lo cual se infiere que la administración debe seguir el procedimiento establecido para ello y, en consecuencia, la UARIV debe evaluar la situación concreta del solicitante y su núcleo familiar, con el objeto de establecer si se encuentra en una situación que requiera ser priorizada.

De manera que, para establecer la prioridad en la entrega de esta ayuda, la UARIV debe adelantar el procedimiento denominado PAARI.²⁶

De igual forma, para acceder a dicha compensación es necesario que las víctimas del conflicto armado, diligencien el formulario dispuesto por la mencionada unidad, resarcimiento que debe concederse en atención al grado de vulnerabilidad y priorización²⁷, tal como lo dispone el inciso 3 del artículo 151 del Decreto 4800 de 2011.

Por su parte, el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015, prevé que el reconocimiento del mentado emolumento para las personas víctimas de desplazamiento forzado, está supeditado a las siguientes causales:

"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

²⁶ "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."^[40]

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

En el momento de reparación -en el que, entre otras, se dan orientaciones sobre la inversión adecuada de la indemnización administrativa- también hay diferencias para las víctimas de desaparición forzada. En efecto, **para la asignación de la indemnización administrativa existen criterios de priorización para el desplazamiento forzado (Decreto 1377 de 2014) y para otros hechos (Resolución 090 de 2015).** En el primer caso, una vez agotada la atención del orientador y el inicio del momento de asistencia del PAARI, **procede la medición de subsistencia mínima**, en cumplimiento del Decreto 2569 de 2014. Posteriormente **se formaliza el retorno o la reubicación** (Decreto 1377 de 2014) para que pueda darse el momento de la reparación, que es cuando culmina la etapa del PAARI." (Negritas y cursiva fuera de texto)

²⁷ Corte Constitucional, sentencia T-908 de 2014., M. P. Mauricio González Cuervo.

13001-33-33-008-2015-00323-01

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 éste no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima".

En virtud de lo anterior, quien pretenda el reconocimiento de la indemnización administrativa como víctima del conflicto armado deberá solicitarla por medio de un formulario diligenciado ante la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que prioriza su entrega de acuerdo a la situación en que se encuentre el peticionario, el presupuesto destinado por la Nación y, de acuerdo a la acreditación de alguna de las causales establecidas en la norma citada.

Cabe precisar, que en el ordenamiento jurídico no se dispuso plazo o término alguno para disponer el pago de la reparación administrativa. Y lo anterior es lógico, por cuanto, como se expuso en el marco normativo y jurisprudencial, estos pagos se harán gradualmente, progresivamente y con criterios de priorización, es decir, que la reparación administrativa no se puede otorgar al tiempo a todos los desplazados por la violencia.

Ahora bien, en un reciente fallo dentro de una acción de tutela el H. Consejo de Estado²⁸ hizo referencia a una providencia de la Corte Constitucional²⁹ donde se determinó que la UARIV “debe dar certeza a las víctimas sobre: (i) las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no al núcleo familiar según lo dispuesto en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015; (ii) en los casos en que sean priorizadas, la definición de un plazo razonable para que se realice el pago efectivo de la indemnización; y (iii) los plazos aproximados y orden en el que de no ser priorizados, las personas accederán a esta medida. Por lo anterior, no basta con informar a las víctimas que su indemnización se realizará dentro del término de la vigencia de la ley”.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de tutela de fecha 18 de febrero de 2021 dentro del proceso con radicado 11001-03-15-000-2020-04866-00. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

²⁹ Corte Constitucional, Auto 206 del 28 de abril de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En el caso que nos ocupa, se tiene que, de las pruebas obrantes en el plenario, se encuentra probado que el demandante solicitó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, petición que fue contestada por la entidad, señalándole que la reparación que prevé la Ley 1448 de 2011 se concreta de manera gradual y progresiva.

No obstante, como se desprende del marco normativo de la presente providencia, la presentación de la solicitud no genera la obligación por parte de la UARIV de entregar de forma inmediata la medida de reparación, puesto que como se dijo en líneas precedentes, la entrega de los recursos destinados para la reparación administrativa responde a criterios de gradualidad y priorización.

En ese orden, lo primero a indicar es que la UARIV no ha incurrido en omisión alguna, por cuanto, como lo admite el propio demandante, la UARIV ha venido atendiendo su solicitud de indemnización administrativa, en segundo lugar, pasaremos a analizar si ha existido retardo ya en la concreción del pago.

En ese orden, para esta Sala resulta imposible establecer con las pruebas allegadas si el hogar de los demandantes cumple con los criterios de priorización dispuestos en la ley, así como, determinar que se encuentre en extrema urgencia o vulnerabilidad, o que no tienen condiciones para proveerse su sustento, y que se suspendieron las ayudas humanitarias de las cuales eran beneficiarios, ya que dichos elementos no se vislumbran del precario material probatorio recaudado.

Entonces, si los actores pretendían que se les entregara la indemnización administrativa de forma prioritaria, debieron iniciar el trámite para acceder a ello o al menos plantear ello ante la entidad, ya que la ley contempla causales de priorización en la entrega, y su aplicación responde al resultado del estudio de la situación concreta que haga la entidad UARIV, identificando si el hogar tiene o no privaciones o se encuentra en extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta.

Ahora, es preciso señalar por parte de esta Sala, que los medios de pruebas aportados, apuntan es a demostrar la condición de que el actor y su núcleo familiar son víctimas del desplazamiento forzado, el cual no está en discusión; sin embargo, en el proceso no se encuentra probado que el actor y su núcleo familiar de manera especial realizaran la presentación de la

solicitud de indemnización mediante el diligenciamiento de los formularios correspondientes, y así mismo que se cumpliera los trámites previstos por el PAARI o que al menos plantearan alguna condición de priorización.

Por otro lado, en el recurso de apelación el recurrente afirma que en el proceso se encuentra demostrado que la entidad demanda en respuesta a una petición sostuvo que pagaría una indemnización administrativa a los actores el día 30 de octubre de 2016 bajo turno GAC-161030.092³⁰, prueba que fue allegada junto a los alegatos de conclusión en primera instancia. Es de indicarse, que a ese documento no se acompaña la resolución a través de la cual se reconoce la indemnización administrativa a los actores.

Al respecto, es dable hacer alusión a lo dispuesto en el artículo 212 del Código de procedimiento administrativo y de lo Contencioso administrativo el cual señaló las oportunidades probatorias de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 212. OPORTUNIDADES PROBATORIAS. Para que sean apreciadas por el juez las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados en este Código (...)

En primera instancia, son oportunidades para aportar o solicitar la práctica de pruebas: la demanda y su contestación; la reforma de la misma y su respuesta; la demanda de reconvencción y su contestación; las excepciones y la oposición a las mismas; y los incidentes y su respuesta, en este último evento circunscritas a la cuestión planteada.”

Dispone la norma en comento la limitación en cuanto al momento en que deben aportarse y solicitarse las pruebas al indicar que deberá serlo en la oportunidad legal específica.

Así las cosas, la Sala logra concluir que la prueba aportada por la parte demandante junto a los alegatos de conclusión en primera instancia, se dieron de forma extemporánea, ya que esa etapa procesal no es el escenario para que se incorporen nuevas pruebas, lo cual transgrede el debido proceso y derecho de defensa de los demás extremos de la litis. De igual forma, la prueba a la que hacen mención los actores no fue sometida a contradicción, por lo tanto, esta Sala considera que esta no podrá ser valorada en conjunto con las demás pruebas aportadas para dictar sentencia en segunda instancia, en fundamento al artículo 164 de CGP, el cual dispone que toda decisión judicial debe fundamentarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, lo cual no ocurrió en el presente caso.

³⁰ Folio 271 cdr.2

Así las cosas, se concluye que en este evento no existen suficientes medios que den cuenta de que el daño alegado por los demandantes en la forma de omisión o retardo se haya establecido, es decir, no se demuestra un retardo en el pago de la indemnización administrativa, que como se ha dicho a lo largo del proyecto, el desembolso efectivo depende de varias circunstancias, tales como presupuestales, el resultado de la aplicación del PAARI o que se establezcan algún criterio de priorización, pues lo único que quedó demostrado fue que son víctimas del desplazamiento forzado y que solicitaron a través de una petición la indemnización administrativa; y lo cierto es que el artículo 167 del CGP establece que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

Lo anterior, lleva a concluir que, en primer lugar, no es posible afirmar que la entidad demandada ha omitido el cumplimiento de su deber legal de indemnizar a los aquí demandantes, como quiera que se encuentra adelantando el trámite para ello, en segundo lugar, no podría establecerse que ha existido retardo en el proceso, en cuanto se entiende que para efectuar el pago debe cumplirse un procedimiento, así como pende de otras variables como la priorización y los recursos disponibles, en vista que con las pruebas aportadas no se evidencia que se cumplieron las condiciones exigidas para el pago prioritario, como serían la presentación de la solicitud de indemnización mediante el diligenciamiento de los formularios correspondientes, y el cumplimiento de los trámites previstos por el PAARI así como al menos haber acreditado ante la entidad un criterio de priorización.

Por otro lado, frente al argumento del recurrente de que la entidad debe realizar el pago de la indemnización dentro del mismo año fiscal en que fue solicitado, cabe precisar que 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, por lo que la entidad no tiene dicha obligación.

En conclusión, y de acuerdo a los medios probatorios aquí recaudados, el tiempo que se ha prolongado el pago de la indemnización administrativa de los actores, no podría considerarse injustificado, como quiera que no obran elementos que puedan indicar que los demandantes hayan puesto

en conocimiento de la entidad algún criterio de priorización para obtener el pago.

En ese orden de ideas, la Sala al no encontrar acreditados los presupuestos de la responsabilidad extracontractual del Estado, cuya declaración se pretende, confirmará la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena.

5.6. CONDENA EN COSTAS.

De conformidad con lo establecido en el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicado por remisión del artículo 188 del CPACA, se dispondría condenar en costas a la parte "a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación", sin embargo, el despacho se abstendrá de condenar al pago de las costas a la parte apelante, en virtud a que las víctimas del desplazamiento forzado, son personas de especial protección constitucional, atendiendo a su condición socioeconómica y su alta vulnerabilidad en materia de derechos humanos.

VI. DECISIÓN.

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 fecha tres (03) de febrero de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

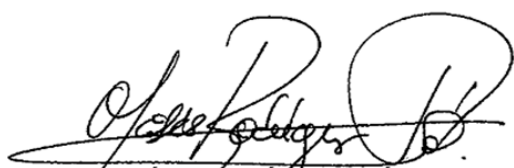
TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,


JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

Las anteriores firmas corresponden a la sentencia de segunda instancia proferida dentro del Proceso Radicado con el No. 13001-33-33-008-2015-00323-01.