

Cartagena de Indias D. T. y C., treinta (30) de julio de dos mil veintiuno (2021).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, PARTES E INTERVINIENTES.

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-004-2016-00119-01
Demandante	ANTONIO JOSE PRASCA Y OTROS
Demandado	UARIV
Tema	INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA
Magistrado Ponente	LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

II. PRONUNCIAMIENTO

Cuestión Previa.

La presente decisión será tomada en Sala dual, debido al fallecimiento del doctor ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS, integrante de la Sala de decisión No. 7 y a la falta de comunicación sobre el encargo o nombramiento para reemplazar al magistrado fallecido.

Establecido lo anterior, procede la Sala de Decisión a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha cinco (05) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

III.- ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

1.1. PRETENSIONES

Se señalan como pretensiones de la demanda, las siguientes:

“PRIMERO: Declarar Patrimonialmente responsable a LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS) por ser víctima de desplazamiento forzado.



SEGUNDO: Condénese a LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS Y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS) a pagar, a título de indemnización Administrativa la suma de veintisiete (27) salarios mínimos legales vigentes a cada uno del núcleo, así:

ANTONIO JOSE PRASCA AGUILAR.....	\$17.397.450.00
ANA ISABEL MIRANDA AGUILAR.....	\$17.397.450.00
PATRICIA ISABEL PRASCA AGUILAR.....	\$17.397.450.00
SANDRA MILENA PRASCA AGUILAR.....	\$17.397.450.00
ANTONIO DE JESUS PRASCA AGUILAR.....	\$17.397.450.00
PAOLA DEL CARMEN PRASCA AGUILAR	\$17.397.450.00
TOTAL.....	\$104.384.700.00

TERCERO: Condénese a LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS a pagar, a título de indemnización por el no pago de la indemnización administrativa, que son estimados en la suma de cincuenta (50) salarios mínimos legales vigentes equivalente a (\$32.217.700.00)

ANTONIO JOSE PRASCA AGUILAR.....	\$32.217.700.00
ANA ISABEL MIRANDA AGUILAR.....	\$32.217.700.00
PATRICIA ISABEL PRASCA AGUILAR.....	\$32.217.700.00
SANDRA MILENA PRASCA AGUILAR.....	\$32.217.700.00
ANTONIO DE JESUS PRASCA AGUILAR.....	\$32.217.700.00
PAOLA DEL CARMEN PRASCA AGUILAR	\$32.217.700.00
TOTAL.....	\$193.306.200.00

(...)"

1.2. HECHOS

Los hechos de la demanda se resumen de la siguiente manera:

- Se señalan en los hechos de la demanda que los señores ANTONIO JOSE PRASCA AGUILAR, ANA ISABEL MIRANDA AGUILAR, PATRICIA ISABEL PRASCA AGUILAR, SANDRA MILENA PRASCA AGUILAR, ANTONIO DE JESUS PRASCA AGUILAR y PAOLA DEL CARMEN PRASCA AGUILAR

sufrieron el desplazamiento forzado del municipio de San Marzo, departamento de Sucre en el año 1985.

- Afirman que a raíz de ese desplazamiento abandonaron la totalidad de sus posesiones, tierras, casas, trabajos y estudios.
- Aducen que la presunta falla del servicio de la administración se concreta en el no pago de la indemnización administrativa a los demandantes contenida en la Ley 1448 de 2011.

1.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La parte actora señala que existió falla o falta en servicio por parte de la administración de justicia pues afirma que los actores se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas como núcleo familiar haciéndose acreedores de la indemnización por vía administrativa por el desplazamiento forzado de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4155 de 2011; por lo que afirma que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas es la entidad encargada de otorgar tal indemnización.

Señala que existe una relación de causalidad entre la falla de la administración de justicia y el daño causado, consistente en los perjuicios morales y patrimoniales que han sufrido los accionantes.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS-UARIV (Fl. 53-120)

La accionada se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda. Señaló la entidad que no estaba obligada a reparar el daño alegado, toda vez que no le era imputable ni por acción ni por omisión la responsabilidad por el no pago de la reparación íntegra. Afirmó que dentro de las funciones normativas de competencia de la entidad no puede atribuírsele alguna acción u omisión generadora del daño invocado, toda vez que el pago de la reparación administrativa debe sujetarse a los principios de

gradualidad, progresividad y sostenibilidad, así como la aplicación de criterios como la priorización de vulnerabilidad.

Asimismo, indicó que contrario a lo interpretado por el apoderado de los demandantes en la que solicita la entrega de indemnización por cada uno de los miembros del núcleo familiar, aclaró que la indemnización por desplazamiento forzado se entrega por grupo familiar y su distribución se estipula en el artículo 9 del Decreto 1377 de 2014.

Igualmente, que la parte demandante pretende a título de indemnización unas sumas de dinero exageradas y excesivas que va en contraposición en lo establecido en la sentencia de unificación SU-254 de 2013 de la Corte Constitucional.

Afirmó que dicha entidad ha venido acompañando al señor ANTONIO JOSE PRASCA AGUILAR en su proceso de superación de las condiciones de vulnerabilidad, y que han sido beneficiarios con ayuda humanitaria de emergencia en sus componentes de alimentación y alojamiento.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL-DPS (FI.121-144)

La accionada manifiesta en su contestación que no es la entidad competente para reconocer y pagar la reparación administrativa; señala que no le corresponde ninguna obligación que comprometa su responsabilidad en las pretensiones de la parte demandante, por lo que aduce que existe falta de legitimación en la causa por pasiva.

3. LA SENTENCIA APELADA (fs. 185-192)

En sentencia de fecha cinco (05) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, decidió negar las pretensiones de la demanda.

Para tal efecto, precisó el A quo que la Ley 1447 de 2011 y las normas concordantes no establecen un término para que se haga efectivo el pago de la indemnización administrativa, sino que establecen que para el pago de la indemnización administrativa se requiere cumplir con alguno de los

presupuestos establecidos en el numeral 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015, sin embargo no se acreditó en el sub examine que el señor ANTONIO JOSE PRASCA AGUILAR y su grupo familiar se encuentren incurso en una condición o situación que requiriera una atención de urgencia, que le permitiera inferir al fallador la entrega inmediata de la reparación administrativa sin tener en cuenta las condiciones previstas que se establecieron para que se accediera a ella en forma prioritaria.

Afirmo que la situación fáctica de los demandantes no conduce a concluir que se ha incumplido por la UARIV el contenido obligatorio a su cargo, siendo que el señor ANTONIO JOSE PRASCA AGUILAR y su núcleo, ha recibido ayuda económica, la cual es un componente de la reparación integral para las víctimas, en un tiempo razonable atendiendo la complejidad de la problemática inherente al volumen de desplazados y a las limitaciones en materia presupuestal del Estado.

En ese orden de ideas, afirmó el A quo que al no haber acreditado la existencia del daño como primer elemento estructural la responsabilidad se relevó de estudiar los demás elementos.

4. LA APELACIÓN (fs. 199-200)

La parte demandante en su recurso de alzada solicita que se revoque el fallo de primera instancia, señaló que el A quo ignoró el derecho fundamental a la Reparación Integral que les asiste a las víctimas de desplazamiento forzado, enfatizando además que la sentencia emitida es contraria a la Ley 1448 al concluir que no existe probado daño alguno por el no pago de la reparación administrativa, ignorando que se está lesionando un interés legítimo.

Añade, además, que el fallador en primera instancia en la sentencia no vislumbró la magnitud de la omisión, hecho que genera la revictimización a las víctimas demandantes, al inferir que no se causó daño con la omisión del pago de la reparación integral por parte de las entidades encargadas de manejar dichas políticas públicas, constituyendo una falta de la administración.

5. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante providencia de fecha 5 de julio de 2018, se admitió el recurso de apelación interpuesto (f. 5 Cuaderno de 2da instancia), y finalmente, a través de auto de fecha 31 de agosto de 2018 (f. 9 Cuaderno de 2da instancia) se ordenó correr traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto.

6. ALEGACIONES

6.1. PARTE DEMANDANTE

La parte accionante no presentó alegatos de conclusión en esta instancia procesal.

6.2 PARTE DEMANDADA

UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS-UARIV (Fl. 16-36)

La parte demandada ratificó los argumentos expuestos en el largo del proceso y solicita que se confirme el fallo apelado.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL-DPS (Fl.13-14)

La parte demandada ratificó los argumentos expuestos en el largo del proceso y solicita que se confirme el fallo apelado.

7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El representante del ministerio público no rindió concepto en esta instancia procesal.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

De conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció control de legalidad de las mismas, sin presentarse manifestación alguna de las partes u observarse por el Tribunal vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso.

V.- CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

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

2. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico en el presente proceso consiste en determinar si

¿Se encuentran acreditados los elementos que estructuran la Responsabilidad Civil Extracontractual del Estado que conduzcan a declarar responsable a las entidades accionadas por los presuntos perjuicios causados a los demandantes con ocasión de la falla del servicio por el no pago de la reparación integral establecida en el Art. 25 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, en su condición de víctimas por desplazamiento forzado?

Si la respuesta a los anteriores interrogantes es afirmativa, se revocará el fallo impugnado, y en su lugar se concederán las pretensiones de la demanda; en caso contrario se confirmará.

3. TESIS

La Sala confirmará la sentencia impugnada, al considerar que en el sub judice, no se probó la existencia del daño antijurídico consistente en falla del servicio de la administración por el no pago de la indemnización integral establecida en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011.

La anterior tesis se fundamenta en los argumentos que se exponen a continuación.

4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

4.1 DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO.

El medio de control de reparación directa permite que quien haya recibido un daño o perjuicio en desarrollo de la actividad estatal, ya sea, originado en un hecho, una omisión o en una operación administrativa, pueda acudir directamente ante la Jurisdicción Contenciosa para obtener el resarcimiento del mismo. El fundamento constitucional de este medio de control se encuentra en el artículo 90 de la Carta Política, según el cual el Estado tiene el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

El concepto del daño antijurídico fundamento de la responsabilidad extracontractual del Estado, es aquel agravio que el administrado no está obligado a soportar y dentro del concepto de daño antijurídico se subsumen todos los regímenes de responsabilidad, es decir involucra tanto la subjetiva como la objetiva.

Por otra parte, acota la Sala, que no obstante el título de imputación que invoque el demandante, en aplicación del principio *Iura Novit Curia*, el juzgador puede adecuar el régimen de responsabilidad que resulte probado en el proceso.

Los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado, son i.- El daño antijurídico y ii.- la imputación. Para que se declare la responsabilidad extracontractual del Estado, es necesario que se estructuren estos elementos, de manera concurrente.

4.2. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

El Régimen constitucional vigente establece una cláusula general de Responsabilidad Patrimonial del Estado, consagrada en el inciso 1º del artículo 90 Superior, el cual dispone:

"Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas."

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

Sobre los elementos de la Responsabilidad Estatal, el Honorable Consejo de Estado ha manifestado:

“Para que se declare la responsabilidad de la administración pública es preciso que se verifique la configuración de los dos elementos o presupuestos, según la disposición constitucional que consagra la institución jurídica, esto es, el artículo 90 superior, en consecuencia, es necesario que esté demostrado el daño antijurídico, así como la imputación fáctica y jurídica del mismo a la administración pública.”¹

En cuanto al elemento Daño, precisó la jurisprudencia en cita:

“El daño antijurídico a efectos de que sea resarcible, requiere que esté cabalmente estructurado, por tal motivo, se torna imprescindible que se acrediten los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama: i) debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo; ii) que sea cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente - que no se limite a una mera conjetura -, y que suponga una lesión a un derecho, bien o interés legítimo que se encuentre protegido el ordenamiento jurídico, y iii) que sea personal, es decir, que sea padecido por quien lo solicita, en tanto se cuente con la legitimación en la causa para reclamar el interés que se debate en el proceso, bien a través de un derecho que le es propio o uno que le deviene por la vía hereditaria.”

Y en cuanto a la imputabilidad indicó:

“La Imputabilidad es la atribución jurídica que se le hace a la entidad pública del daño antijurídico padecido y por el que, por lo tanto, en principio estaría en la obligación de responder, bajo cualquiera de los títulos de imputación de los regímenes de responsabilidad, esto es, del subjetivo (falla en el servicio) u objetivo (riesgo excepcional y daño especial).”²

De igual forma, la Alta Corporación ha informado:

¹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 28 de marzo de 2012. Magistrado Ponente Enrique Gil Botero. Expediente No. 22163.

² CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 26 de mayo de 2011. Magistrado Ponente Hernán Andrade Rincón. Expediente No. 20097.

“Todo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado exige la afirmación del principio de imputabilidad, según el cual, la indemnización del daño antijurídico cabe achacarla al Estado cuando haya el sustento fáctico y la atribución jurídica”.³

En consonancia con lo expuesto por la Jurisprudencia Nacional, la imputabilidad se debe analizar desde dos orbitas, la primera desde un ámbito de imputación material (imputación fáctica), entendida como la atribución del resultado dañoso a una acción u omisión del Estado, y la segunda desde un ámbito jurídico (imputación jurídica), en el sentido de que la imputación abarca el título jurídico en el que encuentra fundamento la responsabilidad Administrativa endilgada, esto es la falla en el servicio, el riesgo excepcional o el daño especial.

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.

4.3. DEL TÍTULO DE IMPUTACIÓN APLICABLE AL CASO CONCRETO.

4.3.1 FALLA DEL SERVICIO.

Precisa esta Corporación, que la falla en el servicio, debe entenderse como aquel título de imputación, mediante el cual se estudia la violación del contenido obligacional que se le impone al Estado, y que puede ser infringido, ya sea porque así se deduce expresamente de una norma que estatuye con precisión aquello a lo que está obligado el Estado frente al caso concreto, o ya sea porque así se deduce de la función genérica del

³ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 13 de abril de 2011. Magistrado Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Expediente No. 2020.

Estado, que se encuentra plasmada prioritariamente en el artículo 16 de la Constitución Política. Estas dos maneras de abordar el contenido obligatorio en lo que al Estado respecta, y que permitirá concluir que hay falla en el servicio cuando la acción o la omisión estatal causante del perjuicio lo ha infringido, lejos de excluirse se complementan.

Igualmente, advierte la Sala que la falla en el servicio por parte de la administración, no solo proviene de aquellas transgresiones a la normatividad que dispone las obligaciones de la administración; pues también es dable señalar que de las omisiones en la prestación de servicios o en la vigilancia de la prestación del mismo, constituye una falla o falta por parte de la administración para con sus administrados; así configurándose la posibilidad de reclamar en sede judicial los perjuicios sufridos con ocasión a aquellas omisiones de los deberes por parte del Estado.

4.4 INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA

La Ley 1448 de 2011 o denominada ley de víctimas que consagra la reparación administrativa se expidió en 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 con el 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.

Dicha Ley, fue considerada como un instrumento propio de la Justicia Transicional, entendiéndose por este tipo de justicia como el conjunto de *“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”*⁴.

⁴ Artículo 8 de la Ley 1448 de 2011.

De la norma en cita se advierte que, 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 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; y 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 mediante el cual se creó el “Programa de Reparación Individual por vía administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley”, cuya implementación estuvo a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, sin embargo, el mismo fue derogado posteriormente por el Decreto 4800 de 2011.

Ahora bien, con la expedición de la Ley 1448 de 2011, se buscó garantizar la adopción de medidas de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas.

Esa ley, en su artículo 132 contempla la indemnización administrativa en los siguientes términos.

“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.

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 victimizantes 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."

Por su parte el Decreto 4800 de 2011, mediante el cual se reglamentó la Ley 1448 de 2011 dispuso el procedimiento que se debe adelantar ante la solicitud de indemnización administrativa así.

"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 1º. 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 2º. 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.

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.

Dicho decreto, ha permitido que las medidas de asistencia sean entregadas de manera armónica y organizada, bajo criterios de priorización, los cuales están contemplados en los artículos 6⁵ y 7⁶ de la norma ibídem.

Para efectos del caso, que ocupa a la Sala, es importante resaltar varios principios que se establecen en esa normatividad, como es el principio de

⁵ **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.

⁶ 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)

progresividad⁷ y gradualidad⁸, para efectos de la entrega de la indemnización administrativa.

En desarrollo de esos principios, las medidas adoptadas a favor de las víctimas del desplazamiento forzado, 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; como se indicó ut supra.

4.4.1. 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 Corporación⁹.

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

⁷ 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.**”

⁸**“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)

⁹ Corte Constitucional, sentencia T-347 del 28 de agosto de 2018.

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 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.

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.

4.4.2 PROTECCION DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

En el marco de las acciones de tutela presentadas con relación al pago de las indemnizaciones administrativas, la Corte Constitucional¹⁰ 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

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-28 de 12 de febrero de 2018

y gradualidad propio de estos programas masivos de asignación de recursos.

De conformidad con lo anterior, expresó que allí radica la importancia de los principios de gradualidad y progresividad en programas estatales como lo es éste, y la asignación de los escasos recursos con estrictos criterios de priorización.

Por lo anterior, el operador judicial debe demostrar una mínima sensibilidad interdisciplinaria con las finanzas del Estado. De esto, no depende solamente la sostenibilidad de la política pública de indemnización a las víctimas del conflicto armado, sino también el respecto al derecho a la igualdad de quienes han ajustado su solicitud al procedimiento establecido, han recurrido a los mecanismos de defensa judiciales ordinarios, y se han abstenido de la opción de utilizar la acción de tutela.

Así las cosas, en cada caso en concreto, se debe realizar una ponderación racional entre el derecho que pretende el accionante a la reparación administrativa, y la eventual afectación que podría traer la orden de cancelar dichas sumas de dinero a las finanzas públicas y el principio de sostenibilidad fiscal.

Esto, teniendo en cuenta que los principios de gradualidad y progresividad anteriormente mencionados, no pueden ser una excusa para mantener de manera indefinida la reclamación de la reparación, o incumplir con el deber de claridad con respecto a las etapas y plazos que se deben agotar las personas desplazadas para este rubro.

5. CASO CONCRETO

5.1 Hechos probados

Las probanzas que seguidamente se relacionan, dan cuenta de los hechos que resultan relevantes para resolver la presente causa:

- Se encuentra acreditado en el expediente que los señores ANTONIO JOSE PRASCA AGUILAR y ANA ISABEL MIRANDA AGUILAR se encuentran registrados en el Registro Único de Víctimas por desplazamiento forzado desde el 6 de mayo de 2015 por los hechos ocurridos en el año 1985. (Fl. 173)

- Que los señores ANTONIO DE JESUS, PATRICIA ISABEL, SANDRA MILENA Y PAOLA DEL CARMEN PRASCA no se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas por desplazamiento forzado toda vez que no han presentado declaración por ese desplazamiento. (Fl. 58)
- Igualmente se advierte se le asignó el componente de asistencia y ayuda humanitaria al señor ANTONIO JOSE PRASCA AGUILAR por concepto de alimentación y alojamiento por la suma de \$1.040.000. (Fl. 174)
- El 16 de febrero de 2016 los señores ANTONIO JOSE PRASCA AGUILAR y ANA ISABEL MIRANDA AGUILAR en nombre propio y en representación de sus hijos, PATRICIA ISABEL, SANDRA MILENA, ANTONIO DE JESUS y PAOLA DEL CARMEN PRASCA AGUILAR presentaron petición de reparación por vía administrativa. (Fl. 25-26)

5.2 Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico

A través del presente medio de control, los señores ANTONIO JOSE PRASCA AGUILAR, ANA ISABEL MIRANDA AGUILAR, PATRICIA ISABEL PRASCA AGUILAR, SANDRA MILENA PRASCA AGUILAR, ANTONIO DE JESUS PRASCA AGUILAR y PAOLA DEL CARMEN PRASCA AGUILAR pretenden que se declare patrimonialmente responsable a LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS-UARIV y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL- DPS por los presuntos perjuicios sufridos con ocasión al desplazamiento forzado del que fueron víctimas, en el municipio de San Marcos en el Departamento Sucre en el año 1985 y como consecuencia de lo anterior, se le otorgue una indemnización administrativa por la suma de veinte siete (27) salarios mínimos legales vigentes, a cada uno del núcleo familiar.

El juez en primera instancia negó las pretensiones de la demanda. Para tal efecto, precisó el A quo que la Ley 1447 de 2011 y las normas concordantes no establecen un término para que se haga efectivo el pago de la indemnización administrativa, sino que establecen que para el pago de la indemnización administrativa se requiere cumplir con alguno de los presupuestos establecidos en el numeral 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015, sin embargo no se acreditó en el sub examine que el señor ANTONIO JOSE

PRASCA AGUILAR y su grupo familiar se encuentren incurso en una condición o situación que requiriera una atención de urgencia, que le permitiera inferir al fallador la entrega inmediata de la reparación administrativa sin tener en cuenta las condiciones previstas que se establecieron para que se accediera a ella en forma prioritaria.

Afirmó que la situación fáctica de los demandantes no conduce a concluir que se ha incumplido por la UARIV el contenido obligacional a su cargo, siendo que el señor ANTONIO JOSE PRASCA AGUILAR y su núcleo, ha recibido ayuda económica, la cual es un componente de la reparación integral para las víctimas, en un tiempo razonable atendiendo la complejidad de la problemática inherente al volumen de desplazados y a las limitaciones en materia presupuestal del Estado.

En ese orden de ideas, afirmó el A quo que al no haber acreditado la existencia del daño como primer elemento estructural la responsabilidad se relevó de estudiar los demás elementos.

Por lo anterior, la parte accionante, interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia solicitando que sea revocada. Señaló que el A quo ignoró el derecho fundamental a la Reparación Integral que les asiste a las víctimas de desplazamiento forzado, enfatizando además que la sentencia emitida es contraria a la Ley 1448 al concluir que no existe probado daño alguno por el no pago de la reparación administrativa, ignorando que se está lesionando un interés legítimo.

Añade, además, que el fallador en primera instancia en la sentencia no vislumbró la magnitud de la omisión, hecho que genera la revictimización a las víctimas demandantes, al inferir que no se causó daño con la omisión del pago de la reparación integral por parte de las entidades encargadas de manejar dichas políticas públicas, constituyendo una falta de la administración.

En ese contexto, conforme al marco normativo y jurisprudencial expuesto, los hechos probados y el objeto del recurso de apelación impetrado, procede la Sala a resolver el problema jurídico planteado.

Para lo anterior, esta Corporación deberá verificar si en el sub judice, se encuentran configurados los elementos estructurales de la responsabilidad patrimonial del Estado.

5.2.1 Daño antijurídico

En primer lugar, precisa la Sala, que la configuración del daño es uno de los elementos estructurales de la responsabilidad del Estado, el cual requiere que esté cabalmente estructurado, por tal motivo, se torna imprescindible que se acrediten los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama: i) debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo; ii) que sea cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente - que no se limite a una mera conjetura - , y que suponga una lesión a un derecho, bien o interés legítimo que se encuentre protegido en el ordenamiento jurídico, y iii) que sea personal, es decir, que sea padecido por quien lo solicita, en tanto se cuente con la legitimación en la causa para reclamar el interés que se debate en el proceso, bien a través de un derecho que le es propio o uno que le deviene por la vía hereditaria.

Sobre el daño antijurídico, el Consejo de Estado¹¹ ha manifestado:

“La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido reiteradamente que “ha de corresponder al juez determinar si el daño va más allá de lo que, normalmente y sin compensación alguna, debe soportar una persona por el hecho de vivir en una comunidad jurídicamente organizada y comportarse como un sujeto solidario”. En este sentido se ha señalado que “en cada caso concreto deberá establecerse si el daño sufrido es de tal entidad que el afectado no está en la obligación de soportarlo, y resulta, en consecuencia, antijurídico”.

Ahora bien, a pesar de que el artículo 90 de la Constitución establece que el Estado “responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables”, no existe en la legislación definición alguna del daño antijurídico. No obstante, la jurisprudencia nacional ha definido tal concepto como “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”¹⁶, en otros términos, aquel que se produce a pesar de que “el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación”

¹¹ Consejo de Estado Sección Tercera Subsección C sentencia del 28 de enero de 2015, exp. 05001-23-31-000-2002-03487-01 (32912) MP Dr. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA.

En el sub judge, se alegó por la parte demandante, que el daño cuya reparación se pretende, corresponde al no pago de la indemnización administrativa por el desplazamiento forzado que sufrieron los demandantes en el municipio de San Marcos en el Departamento Sucre en el año 1985.

A juicio de la Sala, en el sub examine, no se encuentra acreditado el daño antijurídico invocado por la parte actora, conclusión a la que se arrima, por las consideraciones que se exponen a continuación.

En primer lugar, la Sala observa que se encuentra acreditado en el sub examine que, los señores ANTONIO JOSE PRASCA AGUILAR y ANA ISABEL MIRANDA AGUILAR se encuentran registrados en el Registro Único de Víctimas por desplazamiento forzado desde el 6 de mayo de 2015 por los hechos ocurridos en el año 1985. (Fl. 173)

Por su parte, los señores ANTONIO DE JESUS, PATRICIA ISABEL, SANDRA MILENA Y PAOLA DEL CARMEN PRASCA no se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas por desplazamiento forzado toda vez que no han presentado declaración por ese desplazamiento. (Fl. 58)

Igualmente se advierte en el sub examine que se le asignó el componente de asistencia y ayuda humanitaria al señor ANTONIO JOSE PRASCA AGUILAR por concepto de alimentación y alojamiento por la suma de \$1.040.000. (Fl. 174)

A su vez, el 16 de febrero de 2016 los señores ANTONIO JOSE PRASCA AGUILAR y ANA ISABEL MIRANDA AGUILAR en nombre propio y en representación de sus hijos, PATRICIA ISABEL, SANDRA MILENA, ANTONIO DE JESUS y PAOLA DEL CARMEN PRASCA AGUILAR presentaron petición de reparación por vía administrativa. (Fl. 25-26)

En este orden, es dable precisar que, en virtud de la responsabilidad que en materia de los programas de reparación integral por vía administrativa le otorga a la UARIV las leyes Ley 1448 de 2011 (artículo 168) y los Decretos 4155 y 4157 de 2011, dicha entidad ha diseñado diversos mecanismos, entre ellos la ruta integral de atención, asistencia y reparación en el marco de la cual se diseñó el Modelo de Atención, Asistencia y la Reparación Integral a las

víctimas (MAARIV), instrumento que tiene por objeto conocer la situación de cada hogar y brindar acompañamiento para que las personas puedan acceder a la oferta de servicios que brinda el Estado para hacer efectivos sus derechos y mejorar su calidad de vida.

Para efectivizar la entrega de los servicios estatales, es necesario caracterizar los hogares, actuación que se realiza a través del PAARI cuyo fundamento jurídico se encuentra en el Decreto 1377 de 2014 *“Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan aspectos de retorno y reubicación y se dictan otras disposiciones”*.

El artículo 4º del citado decreto establece lo siguiente:

“Artículo 4º. Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral. Con el fin de determinar las medidas de reparación aplicables, se formulará de manera conjunta con el núcleo familiar, un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI). A través de este instrumento se determinará el estado actual del núcleo familiar y las medidas de reparación aplicables.

Los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) contemplarán las medidas aplicables a los miembros de cada núcleo familiar, así como las entidades competentes para ofrecer dichas medidas en materia de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición, de acuerdo a las competencias establecidas en la Ley 1448 de 2011 y normas reglamentarias.”

Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2569 de 2014 que pretende caracterizar a los hogares víctimas de desplazamiento forzado y acompañarlos con base en los hallazgos del MAARIV y del PAARI.

En lo que respecta al trámite a seguir para conformar del PAARI, la H. Corte Constitucional en sentencia T-293 de 2015, señaló

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

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



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

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

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

Sin embargo no hay plazos ni límites temporales, los únicos límites parecen ser la priorización, el orden de atención y la disponibilidad presupuestal."

Ahora bien, el artículo 7 del Decreto 1377 de 2014 establece los criterios para determinar la priorización en la asignación de la indemnización administrativa para las víctimas del desplazamiento forzado así:

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

1. Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas formulará, con participación activa de las personas que conformen el núcleo familiar víctima un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI).



2. Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar.

3. Que solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y este no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima.

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 número 4800 de 2011."

A su turno, el artículo 9 de la Resolución 01049 de 2019 establece que una vez diligenciado el formulario de la solicitud la UARIV clasificará las solicitudes en prioritarias y generales, a su vez, la prioritarios corresponden a las solicitudes en las que se acredite cualquiera de las siguientes situaciones:

- a. Edad. Tener una edad igual o superior a los setenta y cuatro (74) años. El presente criterio podrá ajustarse gradual y progresivamente por la Unidad para las Víctimas, de acuerdo al avance en el pago de la indemnización administrativa a este grupo poblacional.
- b. Enfermedad. Tener enfermedades huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- c. Discapacidad. Tener discapacidad que se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinentes y conducentes que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud.

En este contexto para la Sala, del análisis de los medios de prueba obrantes en el expediente así como del marco normativo y jurisprudencial expuesto es dable concluir que no se encuentra configurado el elemento del Daño antijurídico en el caso bajo estudio, en el sentido de que no se probó que los accionantes, hayan cumplido con alguno de los criterios de priorización para la entrega de la indemnización administrativa, toda vez que en primer lugar se advierte que los señores ANTONIO DE JESUS, PATRICIA ISABEL, SANDRA MILENA Y PAOLA DEL CARMEN PRASCA no se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas por desplazamiento forzado, pues solo se

encuentran incluidos en dicho registro el señor ANTONIO JOSE PRASCA AGUILAR y la señora ANA ISABEL MIRANDA AGUILAR.

Igualmente, no se acreditó en el sub litem que la edad del señor ANTONIO JOSE PRASCA AGUILAR y la señora ANA ISABEL MIRANDA AGUILAR sea igual o superior a los setenta y cuatro (74) años. Por otro lado, no se probó que alguno de los accionantes padeciera una enfermedad grave que los haga acreedores de tal beneficio, así como tampoco se probó que tuvieran alguna discapacidad que disminuyera su capacidad de trabajo

En este orden, esta Magistratura tampoco advierte las condiciones del núcleo familiar cumpla de los criterios de priorización establecidos en el artículo el artículo 7 del Decreto 1377 de 2014, por lo que no es procedente otorgar la indemnización administrativa prioritaria.

En efecto, la Sala considera, que la mera solicitud no es suficiente para realizar el pago de la indemnización administrativa, toda vez que conforme al Decreto 4800 de 2011 es necesario establecer un proceso que inicia con el el modelo de Atención, Asistencia y Reparación integral a las Víctimas (MAARIV); y dicho modelo se desarrolla a través de la herramienta PAARI, Plan de Atención, Asistencia y Reparación integral.

Así las cosas, como quiera que el daño constituye el primer elemento que estructura la responsabilidad extracontractual del Estado; y al no estar acreditada su existencia, se releva la Sala del estudio del segundo elemento de la responsabilidad extracontractual; esto es, la imputación.

Por las anteriores consideraciones, se procederá a confirmar la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena.

6. Condena en Costas

Aplica la Sala el artículo 188 del CPACA, el cual remite al artículo 365 del Código General del Proceso, en el sentido de señalar que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

En ese sentido, habiendo sido resuelto de forma desfavorable el recurso de apelación de la parte demandante en el presente asunto, se encuentra procedente la condena en costas en segunda instancia, en la modalidad de gastos del proceso y agencias en derecho, a favor de la parte demandada, condena que deberá ser liquidada por la Secretaría del Juzgado de Primera Instancia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

En este caso, se tendrán en cuenta los siguientes factores: i) el trámite del recurso, ii) la naturaleza del proceso y iii) la gestión de la parte demandada¹².

En consecuencia, se condenará en costas a la parte demandante, las cuales deberán ser liquidadas por el juzgado de primera instancia.-

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

VI. FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de fecha cinco (05) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de segunda instancia a la parte demandante, líquidense por la Secretaría del Juzgado de Primera instancia, conforme lo dispuesto en el artículo 366 del C.G.P., incluyéndose en dicha liquidación las agencias en derecho, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS

¹² Acuerdo 1887 de 2003, artículo 3o.



LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

OSCAR IVAN CASTAÑEDA DAZA