

Cartagena de Indias, D. T. y C., trece (13) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICADO Y PARTES INTERVINIENTES.

Medio de Control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado No.	13001-33-33-007-2015-00314-01
Demandante	DAUNIS CECILIA MARTINEZ CARDENAS Y OTROS
Demandado	UARIV Y DPS
Magistrado Ponente	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Asunto	Pago indemnización Integral a desplazados

II. PRONUNCIAMIENTO.

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha veintisiete (27) de junio de 2016, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, dentro del proceso de Reparación Directa instaurado, a través de apoderado judicial, por DAUNIS MARTINEZ CARDENAS Y OTROS, contra la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LA VÍCTIMAS- UARIV Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, por la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

III.- ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA.¹

1.1. PRETENSIONES.

“PRIMERO: Declarar patrimonialmente responsable a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS Y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL por los perjuicios sufridos de los señores DAUNIS CECILIA MARTINEZ CARDENAS, JAIME DE JESUS VASQUEZ INDABURO, SANDRA MARCELA, JAIME Y KELLY JOHANA VASQUEZ MARTINEZ, menor de edad JASMIN VASQUEZ MARTINEZ, quienes se vieron desplazados de forma forzosa, en el mes

¹ Folios 1-29 cdr 1



de marzo del año 2000, cuando vivían en Pueblo Nuevo, Municipio de Regencia del Dpto. de Bolívar por los paramilitares.

SEGUNDO: Condénese a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS Y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL a pagar a título de indemnización por el desplazamiento forzado, veintisiete (27) salarios mínimos legales vigentes a cada uno del núcleo así:

DAUNIS CECILIA MARTINEZ CARDENAS.....	\$16.632.000,00
JAIME DE JESUS VASQUEZ INDABURO.....	\$16.632.000,00
SANDRA MARCELA VASQUEZ MARTINEZ.....	\$16.632.000,00
JAIME VASQUEZ MARTINEZ.....	\$16.632.000,00
KELLY JOHANA VASQUEZ MARTINEZ.....	\$16.632.000,00
JASMIN VASQUEZ MARTINEZ.....	\$16.632.000,00
TOTAL.....	\$99.792.000,00

TERCERO: Condénese a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS a pagar a título de indemnización por el perjuicio moral, por la falla y falta del servicio no prestado, que son estimados en la suma de 50 salarios mínimos legales vigentes equivalentes a **TREINTA MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS (\$30.800.000,00)**.

DAUNIS CECILIA MARTINEZ CARDENAS.....	\$30.800.000,00
JAIME DE JESUS VASQUEZ INDABURO.....	\$30.800.000,00
SANDRA MARCELA VASQUEZ MARTINEZ.....	\$30.800.000,00
JAIME VASQUEZ MARTINEZ.....	\$30.800.000,00
KELLY JOHANA VASQUEZ MARTINEZ.....	\$30.800.000,00
JASMIN VASQUEZ MARTINEZ.....	\$30.800.000,00
TOTAL.....	\$184.800.000,00

CUARTO: Condénese a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS a pagar a título de indemnización por DAÑOS MATERIALES la suma de (93.11) salarios mínimos legales vigentes equivalentes a \$ **60.000. 000.00**.



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

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

SEPTIMO: Que las entidades demandadas deben pagar a mi poderdante los intereses moratorios a la tasa más alta permitida por la ley, por no haberse cancelado las ayudas humanitarias que vienen pretendidas en esta demanda, dentro del término que estipula la ley. La presente condena debe extenderse hasta el momento en que se haga efectivo el pago.

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

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

DECIMO: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 176 del C.C.A."

1.2. HECHOS

Los hechos relevantes en el presente asunto se resumen así:

- Relatan, que, los señores DAUNIS CECILIA MARTINEZ CARDENAS, JAIME DE JESUS VASQUEZ INDABURO, SANDRA MARCELA, JAIME Y KELLY

HOJANA VASQUEZ MARTINEZ, menor de edad JASMIN VASQUEZ MARTINEZ, que Vivian en el en el corregimiento de Pueblo Nuevo Municipio de Regencia del Departamento de Bolívar y se dedicaban a labores de campo.

- Que el 04 de marzo de 2000 se dio una toma de paramilitares en el pueblo; que los obligó a desplazarse
- Señalan que, un familiar de los actores, señor MAXIMILIANO VASQUEZ (q.e.p.d.) se encontró un retén de las AUC y lo detuvieron, para asesinarlo, el cual fue descuartizado en horas de la noche y, el cuerpo fue encontrado tres días después en el rio Madre Vieja solo con la cabeza y el tronco, sin extremidades.
- Manifiestan que tenían 20 vacas, las cuales fueron hurtadas por las AUC, perdiendo todas sus pertenencias materiales con una inversión de \$60.000.000.00.
- Aducen que, la entidad demandada UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LA VÍCTIMAS- UARIV, una vez estudió la condición de desplazados de los actores le certificó tal calidad junto a su núcleo familiar el día 25 de junio de 2014, por lo cual se encuentran incluidos en el RUV.
- Explican los accionantes que, presentaron a dicha entidad la solicitud de indemnización por vía administrativa el día 19 de febrero de 2014, por el desplazamiento forzado por la suma de 27 salarios mínimos mensuales vigentes, los cuales fueron radicados el día 05 de marzo de 2014.
- Exponen los demandantes que, se encuentran incluidos en el RUV como núcleo familiar, haciéndose acreedoras de la indemnización vía administrativa por el desplazamiento forzado, como ha sido solicitado a través de derecho de petición, sin obtener respuesta alguna.

2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

2.1. Departamento Administrativo de la Prosperidad Social-DPS

Esta entidad accionada, no contestó la demanda.

2.2. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV²

Esta entidad accionada, mediante apoderado judicial, solicitó la denegación de las pretensiones de la demanda, manifestando que, dicha entidad no esta obligada a reparar el daño alegado, pues no le es imputable ni por acción ni por omisión la responsabilidad por la ocurrencia del desplazamiento forzado de que aducen ser victimas los demandantes, puesto que, dentro de sus funciones normativas de competencia la demandada no puede atribuírsele alguna acción u omisión generadora del daño invocado.

Señaló que, si bien es cierto, se recibió solicitud de reparación administrativa por parte de la demandante, la mera solicitud no es suficiente para hacer el pago, este solo es el inicio de la ruta de acompañamiento a la estabilización socioeconómica. Esta ruta es necesaria para que la indemnización sea transformadora y proporcione una solución permanente a las víctimas, de lo contrario se convertiría en un recurso monetario asistencialista, contrario a la política de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto.

| Por último, la entidad accionada propuso las siguientes excepciones:

- ✓ FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA
- ✓ AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DE LA UNIDAD PARA LAS VICTIMAS
- ✓ EXIMENCIA DE RESPONSABILIDAD POR EL HECHO DE UN TERCERO
- ✓ INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA VS INDEMNIZACION JUDICIAL
- ✓ INEXISTENCIA PROBATORIA DE LOS PERJUICIOS INVOCADOS
- ✓ EXISTENCIA DE PRECEDENTES HORIZONTALIZ

3. LA SENTENCIA APELADA³

² Folios 37-64 cdr 1

³ Folio 215-221 cdr 1

Mediante sentencia de fecha veintisiete (27) de junio de 2016, el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, decidió **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

Manifiesta el a-quo que, no se ha configurado la falla del servicio de la UARIV, toda vez que los perjuicios derivados del hecho victimizante del desplazamiento forzado no le son imputables materialmente y en segundo lugar, porque la falta de pago de la indemnización administrativa, no representa hasta el momento un incumplimiento de sus obligaciones legales, pues no se ha acreditado que los demandantes hayan superado su estado de vulnerabilidad y en consecuencia estén aptos para recibir la indemnización administrativa como último escalón en la atención que brinda el Estado Colombiano a las víctimas.

Anotó el juez de primera instancia que, si bien existe una obligación legal para el Estado de brindar atención y protección a las víctimas del conflicto armado, también es cierto que es necesario agotar una ruta de atención, donde la última fase está representada por la indemnización administrativa, de manera que es necesario cumplir con los requisitos presupuestos para acceder a ella, dentro de los cuales destaca la superación del estado de vulnerabilidad.

Así las cosas, en la parte resolutive de la sentencia, estableció:

“PRIMERO: Negar las pretensiones de los demandantes

SEGUNDO: Sin condena en costas en la instancia

TERCERO: Una vez en firme esta sentencia, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si lo hubiere, expídanse copias con las anotaciones legales para su cumplimiento y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

(...)

4. RECURSO DE APELACIÓN

4.1. DE LA PARTE DEMANDANTE⁴

La parte demandante recurre la sentencia de primera instancia, solicitando a esta Corporación la revocatoria de dicho fallo.

Considera el recurrente que, la entidad demandada, es la encargada de reconocer y pagar las sumas de dinero solicitadas, toda vez que, los accionantes son víctimas de desplazamiento forzado, asistiéndole el derecho a que se pague lo solicitado.

Indicó que, el Consejo de Estado en decisiones que resuelven acciones de grupo, ha encontrado a la Nación, Ministerio de Defensa, al Ejército y a la Policía Nacional, patrimonialmente responsables por el desplazamiento forzado de los grupos demandantes, por los perjuicios morales ocasionados a las personas integrantes de esos grupos en su condición de víctimas del desplazamiento forzado. Por lo que es necesario, revocar el fallo impugnado y conceder las pretensiones de la demanda.

5. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

Con auto de fecha primero (01) de noviembre de 2016, se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante⁵.

Mediante auto del catorce (14) de diciembre de 2016 se ordenó correr traslado para alegar de conclusión y para que el Ministerio Público rindiera concepto de fondo⁶.

6. ALEGATOS DE CONCLUSION

6.1. La parte demandante

No presento alegatos de conclusión.

⁴ Folio 181-184 cdr 1

⁵ Folio 04 cdr 2

⁶ Folio 08 cdr 2

6.2. De la parte demandada -UARIV⁷

La parte demandada, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV presentó alegatos de conclusión, ratificando lo expuesto en la contestación de la demanda.

6.3. De la parte demandada -DPS

La parte demandada DPS, no presentó alegatos de conclusión.

7.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público, no rindió concepto en esta instancia.

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 de primera instancia se ejerció el control de legalidad, sin encontrarse vicio alguno que genere nulidad de lo actuado. Por ello, y como en esta instancia tampoco se observan irregularidades que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión de fondo, se procede a resolver la alzada.

V.- CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

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

2. PROBLEMA JURIDICO

De conformidad con los planteamientos expuestos en la demanda, el fallo de primera instancia, el objeto de la alzada y lo probado en el proceso, la

⁷ Folios 11-34 cdr 2

Sala considera que el problema jurídico a resolver se concreta en el siguiente cuestionamiento:

Determinar si, ¿en el sub judice están probados los elementos que estructuran la Responsabilidad Civil Extracontractual del Estado que conduzcan a declarar responsable a la entidad accionada 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 artículo. 25 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, en su condición de víctimas por desplazamiento forzado, e igualmente por el hecho del desplazamiento forzado de que fueron objeto?

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 de Decisión **confirmará** el fallo apelado, considerando 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; así mismo, en cuanto al desplazamiento forzado, si bien está probado el daño antijurídico, el mismo no resulta imputable a la accionada; por lo que respecto de dicha pretensión, se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva .

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

4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

4.1. Constitución Política de Colombia

De acuerdo con la naturaleza del daño antijurídico, la responsabilidad estatal fundamentada en el artículo 90 Constitucional puede clasificarse en

dos tipos: uno en el que está presente la noción de falla probada del servicio y otro, en el que la responsabilidad es objetiva.

En el primer caso el daño es causado por un comportamiento irregular de la administración o por falla que se puede dar por acción o por omisión; es la teoría denominada por falla del servicio, en la cual puede hablarse de antijuridicidad subjetiva.

El segundo caso, se presenta cuando el daño ocasionado puede ser incluso el resultado de conductas regulares o lícitas de la administración, pero que le produjeron al administrado afectado un perjuicio que no estaba obligado a sufrir. Aquí la antijuridicidad del daño no surge de la conducta administrativa sino del mismo daño en sí. Es la denominada teoría de la responsabilidad objetiva, porque se desvincula de la licitud o ilicitud de la actuación.

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

Sobre los elementos de la Responsabilidad Estatal, el Honorable Consejo de Estado ha dicho que para que se declare dicha responsabilidad, es necesario que se verifique la configuración de los dos elementos, de conformidad con la disposición constitucional, es decir, el artículo 90 superior. Así las cosas, es necesario que este demostrado el daño antijurídico, así como la imputación fáctica y jurídica del mismo a la administración pública.⁸

En este orden de ideas, la responsabilidad del Estado procederá única y exclusivamente cuando concurren los dos elementos antes citados.

Ahora bien, en la decisión antes citada, la jurisprudencia define el elemento Daño, y establece que para que este sea reparable, resulta necesario que se encuentre cabalmente estructurado, por lo tanto, se torna indispensable

⁸ 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.

que se acrediten aspectos relacionados con la lesión o el detrimento, cuya reparación pretende ser reclamada.

Esos elementos anteriormente mencionados, hacen alusión a que el daño debe ser antijurídico, es decir, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo; además debe ser cierto, lo que quiere decir que debe ser apreciable material y jurídicamente, y que suponga una lesión a un derecho, a un bien o a un interés legítimo que debe encontrarse protegido por el ordenamiento jurídico; y por último, debe ser personal, es decir, que el daño sea padecido por quien lo solicita, en tanto se cuente con la legitimación en la causa para poder reclamar dicho interés.

Por su parte, la jurisprudencia ha definido la imputabilidad como aquella atribución jurídica que se le hace a una entidad pública, en virtud de aquel daño antijurídico padecido y por el cual, en principio, estaría en la obligación de responder, bajo cualquiera de los títulos de imputación de los regímenes de responsabilidad – falla en el servicio (subjetivo) – o por riesgo excepcional y daño especial (objetivo).⁹

De igual forma, la Alta Corporación ha establecido que en el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado resulta necesaria la afirmación del principio de imputabilidad, principio según el cual, la indemnización del daño antijurídico es dable endilgársela al Estado cuando exista un sustento fáctico y la atribución jurídica.¹⁰

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

⁹ 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.

¹⁰ 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.

principio *iura novit curia*, cuál es el título de imputación aplicable al caso concreto.

4.2. EL DAÑO ANTIJURIDICO

Con relación a la definición del daño antijurídico el Consejo de Estado ha establecido que el daño antijurídico comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual⁽¹⁰⁾ y del Estado, impone considerar dos componentes: a) el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, “el **menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio**”⁽¹¹⁾; o la “**lesión de un interés o con la alteración “in pejus” del bien idóneo para satisfacer aquel** o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa”⁽¹²⁾; y, b) **aquellos que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea “irrazonable”**⁽¹³⁾, en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos⁽¹⁴⁾; y, iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general⁽¹⁵⁾, o de la cooperación social⁽¹⁶⁾.

En cuanto al daño antijurídico, la jurisprudencia constitucional señala que la antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración, sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima.⁽¹⁷⁾

Siguiendo la jurisprudencia constitucional, se ha señalado “que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado social de derecho debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia administración”^{(18), (19)} (Negritas fuera de texto)

4.3. NORMATIVIDAD QUE REGULA LA 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 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”¹¹.

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

De acuerdo a la ley 975 de 2005, el deber general de reparar 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

¹¹ El derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado interno: reparación excepcional en el marco de la Justicia Transicional.

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 132¹² contempla la indemnización administrativa.

Por su parte el Decreto 4800 de 2011, que reglamenta la ley, dispuso el procedimiento que se debe adelantar ante la solicitud de indemnización administrativa¹³.

¹² **"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."

¹³ **"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**

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 6¹⁴ y 7¹⁵ 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

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)

¹⁴ "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.

¹⁵ 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 que¹ hace referencia el artículo 75 del Decreto 4800 de 2011." (Negritas y cursiva fuera de texto)

progresividad¹⁶ y gradualidad¹⁷, 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. 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 Corporación¹⁸.

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

¹⁶ 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.**”

¹⁷ **“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)

¹⁸ 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.

4.5. PROTECCION DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

En el marco de las acciones de tutela presentadas con relación al pago de las indemnizaciones administrativas, la Corte Constitucional¹⁹ llamó la atención sobre el deber de protección al erario público que recae sobre el Juez en sede de tutela, ello en virtud de los principios de progresividad y gradualidad propio de estos programas masivos de asignación de recursos.

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. FALLA DEL SERVICIO.

La falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, o 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

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-28 de 12 de febrero de 2018

configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como es lo esperado o lo normal, contrariando las normas, reglamentos, u ordenes que lo regulan; y la ineficiencia se configura 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 ese servicio, no actúa, no lo presta, y queda desamparada la ciudadanía²⁰.

6.- LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.

La falta de legitimación en la causa se presenta de dos formas: la primera ha sido entendida como la legitimación en la causa de hecho, que hace referencia a la relación procesal que nace después de presentar la demanda y la notificación del auto admisorio de la misma.

La segunda, denominada como legitimación en la causa material, que se predica de la relación jurídico sustancial de las partes, que le permita al demandante la facultad de que se le reconozca un derecho y al demandado la de responder por los hechos que se le endilgan. Es decir, hace alusión a la conexión entre las partes y los hechos que dieron lugar al conflicto, ya sea porque resultaron perjudicadas por el acontecimiento de éstos o porque dieron lugar a la producción del daño. Así, cuando no se logra probar la legitimación en la causa de hecho, las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar, toda vez que el demandante carecería de un interés jurídico lesionado y apto para ser resarcido o, por el otro lado, el demandado no estaría en la obligación, dado el caso, de reparar los perjuicios ocasionados.

Al respecto el Consejo de Estado²¹, en reciente pronunciamiento, señaló sobre el particular lo siguiente:

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección A, Consejero Ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ, sentencia del 14 de septiembre de 2011, Radicado bajo el número: 66001-23-31-000-1998-00496-01 (22745)

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección A, Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón, sentencia del diez (10) de febrero de dos mil dieciséis (2016), Radicado bajo el número: 25000-23-26-000-2004-00824-01 (36326)



"(...) Así pues y dado que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante —legitimado en la causa de hecho por activa— y demandado —legitimado en la causa de hecho por pasiva— y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño. De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores. (...) En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable respecto de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, respecto de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe o no relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra."

7. CASO CONCRETO

7.1. HECHOS RELEVANTES PROBADOS

- ✓ Respuesta a Derecho de Petición con Radicado No. 20147209441701 de fecha 25 de junio de 2016, donde se informa que los demandantes se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas desde el 09 de junio de 2001²²
- ✓ Documento con Radicado No. 20161123395091 de fecha 29 de febrero 2016, donde se informa que los demandantes se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas desde el 30 de noviembre de 2000 y han sido beneficiarios de pagos por concepto de ayuda humanitaria de emergencia que ascienden a la suma de \$3.510.000.00

7.2. ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS PRUEBAS FRENTE AL MARCO JURÍDICO.

La parte actora, pretende que se declare administrativamente responsable a *LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS* y al *DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD (DPS)*, por los presuntos perjuicios sufridos por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas y por el no pago de la reparación integral establecida en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, incluidos los daños materiales e inmateriales a los demandantes por falla o falta de servicio de la administración.

Mediante sentencia de fecha veintisiete (27) de junio de 2016, el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, decidió NEGAR las pretensiones de la demanda, en consideración a que, no se ha configurado la falla del servicio de la UARIV, toda vez que los perjuicios derivados del hecho victimizante del desplazamiento forzado no le son imputables materialmente y en segundo lugar, porque la falta de pago de la indemnización administrativa, no representa hasta el momento un incumplimiento de sus obligaciones legales, pues no se ha acreditado que los demandantes hayan superado su estado de vulnerabilidad y en

²² Folio 21-22 cdr 2

consecuencia estén aptos para recibir la indemnización administrativa como último escalón en la atención que brinda el Estado Colombiano a las víctimas.

Contra la anterior sentencia, la parte actora interpuso recurso de apelación solicitando su revocatoria, al considerar que, la entidad demandada, es la encargada de reconocer y pagar las sumas de dinero solicitadas, toda vez que, los accionantes son víctimas de desplazamiento forzado, asistiéndole el derecho a que se pague lo solicitado.

En este contexto procede la Sala a resolver el problema jurídico planteado, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, así como los hechos probados y el objeto de la apelación.

La Sala abordará en primer orden la acreditación del daño antijurídico, luego el título de imputación alegado y por último se referirá al caso concreto.

7.2.1. DEL DAÑO ANTIJURIDICO.

Se alegó por la parte demandante, que el daño cuya reparación se pretende, se genera: **i.-** por el no pago de la indemnización administrativa integral, a que tienen derecho los señores DAUNIS CECILIA MARTINEZ CARDENAS, JAIME DE JESUS VASQUEZ INDABURO, SANDRA MARCELA, JAIME Y KELLY HOJANA VASQUEZ MARTINEZ, menor de edad JASMIN VASQUEZ MARTINEZ, en su calidad de desplazados por la violencia del lugar donde vivían; Vereda Tetelle, Vereda de Pueblo Nuevo, Municipio de Regencia del Dpto. de Bolívar y **ii.-** por la presunta falla del servicio, que se configura con ocasión del desplazamiento forzado.

Advierte la Sala, que para que el daño pueda ser resarcido se requiere que *“(i) exista una conducta que constituya una infracción a la norma que tutela un derecho o un interés legítimo y (ii) los efectos dañosos antijurídicos que se concretan y transmiten en el ámbito patrimonial o extrapatrimonial de la víctima que no tiene obligación de soportarlo.”*²³

²³ C. de E., Sección Tercera, sentencia del 9/05/14, rad. 24078 y 33685

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

De las pruebas obrantes en el plenario, considera la Sala, que a los demandantes les asiste el derecho a recibir la reparación administrativa que dispone la ley 1448 de 2011, en tanto, cumplen el único requisito exigible como es tener la condición de víctima en los términos del artículo 3º de la ley 1448 de 2011; igualmente acota esta Magistratura, que no existe prueba que la UARIV haya negado la reparación administrativa a los actores.

Ahora bien, necesario es precisar, que en las normas que regulan la indemnización administrativa por el desplazamiento forzado, **no establecieron plazo o término alguno para disponer el pago de la reparación administrativa**; lo anterior es lógico, por cuanto, como se indicó en párrafos precedentes, dichos 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.

Precisa la Sala, que los documentos CONPES son explícitos al disponer una gradualidad en la entrega de estos recursos en un periodo de 10 años.²⁴

A su turno, el Decreto 1377 de 2014 estableció la ruta para obtener la indemnización administrativa y determinó los criterios de priorización.²⁵

²⁴ Conpes 3712 de 2011

"Teniendo en cuenta que en este documento se presenta el Plan de Financiación de la Ley 1448 de 2011, por medio del cual se planea garantizar los recursos necesarios para su implementación en los próximos diez años, es preciso señalar que este ejercicio técnico se fundamenta esencialmente en los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad consagrados en dicha ley, cuya interrelación juega un papel fundamental para el diseño de política, así como el Acto Legislativo 03 de 2011 por medio del cual se establece el Principio de Sostenibilidad Fiscal.

A través de estos principios se busca garantizar que en los próximos años el esfuerzo del Gobierno para atender, asistir y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno, en el marco de un proceso gradual, no pondrá en riesgo la estabilidad fiscal y macroeconómica del país puesto que ésta es fundamental para el progreso económico y social en razón a la limitada capacidad para recaudar ingresos y acceder a otros recursos de financiamiento. Esto permitirá que la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren materializar objetivos públicos."

²⁵ (i) el que se hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación; (ii) no estar suplidas sus carencias en materia de subsistencia mínima dada la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta por la condición de discapacidad, edad o composición del hogar; y (iii) que

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

Es así como en el Decreto 2569 de 2014 se establecen los criterios para establecer si un hogar cuenta o no con carencias en la subsistencia mínima y caracterizar la situación real de cada hogar víctima del desplazamiento forzado.

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

Lo anterior lo ha entendido la Corte Constitucional, a pesar que en determinadas situaciones ha dispuesto ordenar la entrega de la reparación administrativa en plazos perentorios, por ejemplo, en casos de personas que padecen de alguna enfermedad grave o en que sufren de alguna

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.

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)*

discapacidad, también ha señalado su imposibilidad de imponer plazos concluyentes."²⁷

Por otra parte, descendiendo al sub examine; teniendo en cuenta los criterios de priorización, esta Sala logra establecer con las pruebas allegadas que no está acreditada la extrema urgencia o vulnerabilidad de los accionantes.

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

Conforme a lo anterior, para esta judicatura, si bien el no pago inmediato de la indemnización reclamada, puede causar afectaciones a los actores; ello no configura per se un daño antijurídico; en el entendido de que no cuentan con un derecho cierto en el sentido que la reparación administrativa le debió ser entregada en determinada fecha, plazo o vigencia fiscal por parte de la demandada.

Aunado a lo anterior, de las pruebas obrantes en el proceso, no se advierte la configuración de los perjuicios deprecados por los actores.

En ese orden de ideas, a juicio de la Sala, en el sub judice, no está acreditado el daño antijurídico, por el no pago de la indemnización administrativa, lo que impide que se configure la responsabilidad extracontractual del Estado por dicho concepto; resultando por tanto irrelevante entrar a analizar la imputación.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia T-130 de 2016

"Igualmente, es necesario aclarar que esta Corporación no es competente para determinar con exactitud cuáles son los núcleos familiares que en la próxima vigencia presupuestal deban ser priorizados, así como tampoco cuenta con la información que ayude a identificar este reducto de personas. Por esta razón, la Sala es consciente que pueden existir múltiples grupos que se encuentren en situaciones similares y frente a los cuales la UARIV debe desplegar consideraciones que escapan de esta Corte."

Por otra parte, respecto de la pretensión relativa a la declaratoria de responsabilidad extracontractual deprecada, con ocasión de la supuesta falla del servicio, por el hecho del desplazamiento; considera esta Corporación que se configura la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, respecto de la UARIV; la cual se declarará de oficio, por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, precisa la Sala, que como se indicó en el marco normativo y jurisprudencial, la falla del servicio, se configura cuando la ocurrencia del daño obedece a un incumplimiento del contenido obligacional a cargo de la administración; por lo que resulta necesario, establecer el ámbito funcional de la entidad pública a la cual el demandante atribuye la omisión o falla del servicio.

En este orden, en el sub judice, la presunta falla del servicio, se le endilga a la UARIV; por lo que es menester determinar cuáles son las funciones que le asignó la ley a dicha unidad. En ese sentido, se advierte que de conformidad con el artículo 3 del Decreto 4802 de 2011, dicha entidad tiene las siguientes funciones:

“1. Aportar al Gobierno Nacional los insumos para el diseño, adopción y evaluación de la Política Pública de Atención y Reparación a las Víctimas garantizando el enfoque diferencial.

2. Promover y gestionar con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas la flexibilización y articulación de la oferta institucional para la atención, asistencia y reparación de las víctimas.

3. Coordinar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, la asignación y transferencia a las entidades territoriales de los recursos presupuestales requeridos para la ejecución de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación a las víctimas de acuerdo con lo dispuesto en la Ley [1448](#) de 2011.

4. Coordinar la relación Nación territorio, para efectos de atención y reparación de las víctimas en los términos de la Ley [1448](#) de 2011, para lo cual participará en los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

5. Implementar los mecanismos y estrategias para la efectiva participación de las víctimas, con enfoque diferencial, en el diseño de los planes, programas y proyectos de atención, asistencia y reparación.

6. Ejercer la Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo para la Atención y la Reparación a las Víctimas.
7. Desarrollar estrategias en el manejo, acompañamiento, orientación, y seguimiento de las emergencias humanitarias y atentados terroristas en el marco del artículo [168](#) de la Ley 1448 de 2011.
8. Implementar, de acuerdo con sus competencias, acciones para generar condiciones adecuadas de habitabilidad en caso de atentados terroristas donde las viviendas han sido afectadas, en coordinación con las entidades competentes.
9. Entregar la asistencia y ayuda humanitaria a las víctimas en los términos de los artículos [47](#), [64](#) y [65](#) de la Ley 1448 de 2011 y en las normas que la reglamenten.
10. Coordinar la creación, implementación y fortalecimiento de los Centros Regionales de Atención y Reparación y gerenciarlos en los términos de la Ley [1448](#) de 2011 y en las normas que la reglamenten.
11. Implementar acciones para brindar atención oportuna en la emergencia de los desplazamientos masivos.
12. Realizar esquemas especiales de acompañamiento y seguimiento a los hogares víctimas y contribuir su inclusión en los distintos programas sociales que desarrolle el Gobierno Nacional.
13. Coordinar los retornos y/o reubicaciones de las personas y familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo [66](#) de la Ley 1448 de 2011 y en las normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten.
14. Implementar el Programa de Reparación Colectiva en los términos de los artículos [151](#) y [152](#) de la Ley 1448 de 2011.
15. Apoyar la implementación de los mecanismos necesarios para la rehabilitación comunitaria y social de las víctimas.
16. Diseñar e implementar el programa de acompañamiento para promover una inversión adecuada de los recursos que reciba la víctima a título de indemnización administrativa.
17. Administrar el Fondo para la Reparación de las Víctimas y pagar las indemnizaciones judiciales ordenadas en el marco de la Ley [975](#) de 2005.
18. Operar la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, incluyendo la interoperabilidad de los distintos sistemas de información para la atención y reparación a las víctimas.
19. Implementar y administrar el Registro Único de Víctimas, garantizando la integridad de la información.

20. Las demás que le sean asignadas conforme a su naturaleza.

De la norma en cita, se concluye, que la UARIV, como unidad administrativa especial, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal; tiene por objetivo coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y la ejecución e implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral; **pero no le asiste la obligación legal de impedir o evitar el desplazamiento forzado**; entendido dicho fenómeno, como la migración del lugar escogido voluntaria y autónomamente por un individuo como su lugar habitual de residencia o epicentro de actividades sociales o económicas²⁸.

Así las cosas, como se indicó en el marco normativo y jurisprudencial; la legitimación en la causa material, se concreta en la relación jurídico sustancial de las partes, que le permite al demandante la facultad de que se le reconozca un derecho y al demandado la de responder por los hechos que se le endilgan; en ese sentido, por lo expuesto ut supra, en el sub examine, dicha relación no existe entre los demandantes y la accionada; por lo que si bien, está acreditado el daño antijurídico, con la inclusión de los actores en el Registro Único de Desplazamiento, en los términos del Decreto 2569 de 2000; dicho daño no es imputable a la accionada.

Por lo anterior, se adicionará el fallo recurrido, en el sentido de declarar probada, la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la UARIV; al tiempo que se confirmará en todo lo demás.

8. CONDENA EN COSTAS

De acuerdo con lo establecido en el artículo 188 del CPACA, en armonía con lo previsto en el artículo 365 del Código General del Proceso; sería del caso condenar en costas a la parte demandante; en consideración a que a dicha parte se le resolvió desfavorablemente el recurso de apelación; no obstante, por razones de equidad, teniendo en cuenta que se trata de personas que por su condición de desplazados se encuentran en situación de vulnerabilidad y para hacer menos gravosa dicha situación, la Sala se abstendrá de condenar en costas, en esta instancia procesal.

²⁸ Consejo de Estado, sección tercera, subsección B, sentencia del 31 de agosto de 2017, exp. 13001233100020010149201, MP. Dr. RAMIRO PAZOS GUERRERO.

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: ADICIONAR la sentencia recurrida en lo siguiente:

*“**DECLARAR** probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia”*

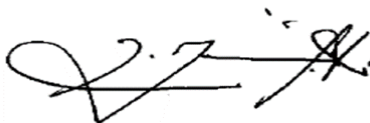
SEGUNDO: CONFÍRMASE la sentencia apelada de fecha veintisiete (27) de junio de 2016, mediante la cual el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, denegó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Sin CONDENA en costas en segunda instancia a la parte demandante; por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

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

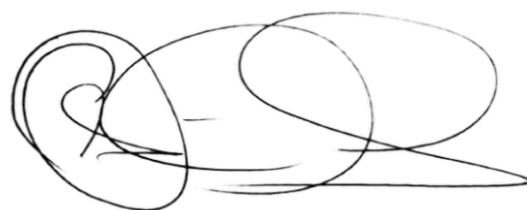
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS



LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL
Magistrado (e)
Ausente con permiso



OSCAR IVAN CASTAÑEDA DAZA