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

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICADO Y PARTES INTERVINIENTES.

Medio de Control	**REPARACIÓN DIRECTA**
Radicado No.	**13001-33-33-011-2015-00133-01**
Demandante	**ONEIDA ORCELINA OBREGÓN ROMO y JESUS DAVID OBREGÓN ROMA**
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 diecinueve (19) de diciembre de 2017, proferida por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, dentro del proceso de Reparación Directa instaurado, a través de apoderado judicial, por ONEIDA ORCELINA OBREGÓN ROMO y JESUS DAVID OBREGÓN ROMA, contra la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LA VICTIMAS- UARIV y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROPERIDAD SOCIAL-DPS, 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 **ONEIDA ORCELINA OBREGÓN ROMA Y JESUS DAVID OBREGÓN ROMA**, quienes se vieron desplazados en forma forzosa en el año 2004 cuando vivían en la vereda "Tetelle" del*

[1] Folios 01-25 cdr 1

municipio Puerto Asís, Departamento del Putumayo, por constantes enfrentamientos entre la guerrilla y 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:*

ONEIDA ORCELINA OBREGÓN ROMA…….. $16.632.000,00
JESUS DAVID OBREGÓN ROMA…… $16.632.000,00
TOTAL…… $33.264.000,00

TERCERO: *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 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)*** *deberá ser depositada por la Nación - Ministerio de Defensa Policía – Nacional, Ejército Nacional.*

ONEIDA ORCELINA OBREGÓN ROMA…….. $30.800.000,00
JESUS DAVID OBREGÓN ROMA…… $30.800.000,00
TOTAL…….... $61.600.000,00

CUARTO: *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 daños MATERIALES la suma de 46.55 salarios mínimos legales vigentes equivalentes a* ***30.000.000*** *de pesos.*

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 del 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 Victimas, 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 ONEIDA ORCELINA OBREGÓN ROMO Y JESUS DAVID OBREGÓN ROMO, en el año 2004 vivían en la vereda "tetelle" del municipio de Puerto Asís, Departamento del Putumayo y, por los constantes enfrentamientos entre la guerrilla y los paramilitares quedaron en medio del fuego cruzado, el temor y terror los obligó a salir.

- Señalan que, trabajaban como campesinos, sembraban y criaban animales, con una inversión en cosechas y semovientes por la suma de $30.000.000,00.

- Manifiestan que tales hechos, fueron puestos en conocimiento a la demandada UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LA VICTIMAS- UARIV Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROPERIDAD SOCIAL-DPS, las cuales por cumplir los requisitos exigidos por la ley les reconocieron su calidad de victimas del desplazamiento forzado.

- Aducen que, la entidad demandada UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LA VICTIMAS- UARIV, una vez estudió la condición de desplazados de los actores le certificó tal calidad junto a su núcleo familiar.

- Explican los accionantes que, presentaron a dicha entidad la solicitud de indemnización por vía administrativa el día 25 de junio de 2013, por el desplazamiento forzado por la suma de 27 salarios mínimos mensuales vigentes.

- 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 - UARIV[2]

[2] Folios 49-97 cdr 1

Esta entidad accionada, mediante apoderado judicial, solicitó la denegación de las pretensiones de la demanda, manifestando que, dicha entidad no está 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 victimas del conflicto.

Adujo que, la indemnización administrativa solicitada es improcedente, puesto que a la que tienen derecho los demandantes es de diecisiete salarios mínimos y no veintisiete como los solicitaron en la demanda, y se otorga al grupo familiar y no como mal lo pretende cada uno de los miembros del grupo, dicha indemnización ya fue pagada gradualmente al grupo familiar demandante, por lo que se considera que no ha habido perjuicio alguno.

Propuso las excepciones de falta de integración de litisconsorcio necesario al considerar que deben vincularse todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Inexistencia de configuración de la imputación, Ausencia de responsabilidad de la unidad para las víctimas, Eximencia de responsabilidad por el hecho de un tercero vs Indemnización judicial e inexistencia probatoria de los perjuicios invocados.

3. LA SENTENCIA APELADA[3]

[3] Folio 215-221 cdr 2

Mediante sentencia de fecha diecinueve (19) de diciembre de 2017, el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, decidió **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

Manifiesta el a-quo que, no se encuentra omisión alguna por parte de la entidad accionada, encontrando probado que la actora recibió asistencia humanitaria por parte del Estado en diferentes oportunidades, no encontrándose desprotegidos. Adujo que, han sido beneficiarios de varias ayudas humanitarias por parte de la UARIV, y otras dependencias del Estado, accediendo gradualmente a los diferentes componentes de dicha ayuda.

Anotó el juez de primera instancia que, la obligación por parte del Estado de la ayuda humanitaria de emergencia se prolonga hasta la estabilización socioeconómica, de manera que se garantice la superación de situación de vulnerabilidad, por lo cual se concluye que, no es una ayuda prolongada en el tiempo y, se brinda a las victimas hasta que se evidencie la estabilización socioeconómica.

En cuanto a la indemnización administrativa, consideró que, de conformidad con el procedimiento para solicitar la indemnización las personas que hayan sido inscritas en el Registro Único de Victimas podrán solicitarle a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Victimas la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que se disponga para ello, sin necesidad de aportar documentación adicional, si la UARIV lo considera pertinente y desde el momento en que la persona hace la solicitud de indemnización se activa el programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos. Por esa razón, para determinar la situación concreta de cada núcleo familiar desplazado y saber si ya está en el marco de un proceso de retorno, reubicación en el sitio de recepción, las victimas deben acercarse al punto de atención mas cercano a su residencia con el fin de iniciar la construcción del PAARI, por tanto, el acto administrativo de reconocimiento del pago, únicamente se expedirá dentro del proceso PAARI, para lo cual no se requiere aportar documento alguno.

De lo anterior, se colige que la victima debe hacer una solicitud a través de un formulario dispuesto para ello, para que se active el programa de acompañamiento de la inversión y acercase las oficinas de la UARIV para iniciar el proceso PAARI. Si bien en el expediente se observa derecho de petición dirigido a la UARIV, mediante el cual se solicita se indemnice a los demandantes por ser víctimas de desplazamiento, no se aportó el formulario al que hace referencia la norma referente a este asunto.

Por lo tanto, consideró que, al no existir prueba de que se haya presentado el citado formulario, como tampoco manifestación de ese hecho en el cuerpo de la demanda, ni prueba de que el núcleo familiar haya iniciado el proceso PAARI, necesario para que se decida el reconocimiento de la indemnización, razón por la cual no ha nacido para la UARIV la obligación de emitir pronunciamiento respecto del reconocimiento con la carga que le impone la norma, por lo que no hay omisión por parte de la entidad demandada.

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

> ***"PRIMERO.- Denegar*** *las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*
>
> ***SEGUNDO. -*** *Sin condena en costas en la instancia*
>
> *(…)*

4. RECURSO DE APELACIÓN

4.1 DE LA PARTE DEMANDANTE[4]

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 vienen reconocidos por medio la resolución No. 2013-34023 de

[4] Folio 225-240 cdr 2

fecha 02 de enero de 2013 AE0000432998, como víctima de desplazamiento forzado, asistiéndole el derecho a que se pague lo solicitado.

Indicó que, en el año 2013 la Unidad de Víctimas, como coordinadora y ente encargado de pagar la indemnización debió iniciar los trámites necesarios, como vincular a los actores en el presupuesto fiscal del 2013. Sin embargo, dicha entidad incumplió el derecho de petición, sin adelantar ningún tramite en aras de cumplir con la entrega de la indemnización, estando demostrada la omisión esgrimida, habiendo lugar a la revocatoria del juez de primera instancia.

5. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

Con auto de fecha ocho (08) de junio de 2018, se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante[5].

Mediante auto del veintinueve (29) de agosto de 2018 se ordenó correr traslado para alegar de conclusión y para que el Ministerio Público rindiera concepto de fondo[6].

6. ALEGATOS DE CONCLUSION

6.1. La parte demandante

No presentó alegatos de conclusión.

6.2. De la parte demandada -UARIV[7]

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

[5] Folio 05 cdr 3
[6] Folio 09 cdr 3
[7] Folios 13-44 cdr 3

La parte demandada DPS, no presentó alegatos de conclusión.

7.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

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 Sala considera que los problemas jurídicos a resolver se concretan 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 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 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.

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 art. 90 Constitucional puede clasificarse en dos tipos: uno en el que está presente la noción de falla probada del servicio y otro, en el que la responsabilidad 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 licitas 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 concurran 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 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

[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.

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 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,

[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.

como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa"[12]; y, b) ***aquello 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].

Así pues, y 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](Negrillas 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 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 Organizados al Margen de la ley", cuya implementación estuvo a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Este Decreto fue derogado posteriormente por el Decreto 4800 de 2011.

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

Esa ley, en su artículo 132[12] contempla la indemnización administrativa.

---

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

[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.*

Por su parte el Decreto 4800 de 2011, que reglamenta la ley, dispuso el procedimiento que se debe adelantar ante la solicitud de indemnización administrativa[13].

Ante el gran incremento de personas desplazadas reconocidas como víctimas, se imposibilita dar cobertura integral a todas las víctimas en un mismo momento; lo anterior llevó a que se expidiera el Decreto 1377 de 2014, a través del cual se reguló la entrega de ayudas humanitarias y reparaciones administrativas para víctimas consagradas en la ley 1448 de 2011.

PARÁGRAFO 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 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."(Negrillas y cursiva fuera de texto)*

Dicho Decreto, ha permitido que las medidas de asistencia sean entregadas de manera armónica y organizada, bajo criterios de priorización, los cuales están contemplados en los artículos 6[14] y 7[15] 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 progresividad[16] y gradualidad[17], 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.

---

[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 que' hace referencia el artículo 75 del Decreto 4800 de 2011*." (Negrillas y cursiva fuera de texto)

[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."*** *(Negrillas y cursiva fuera de texto)*

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 Corporación[18].

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

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

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

La H. Corte Constitucional, en Sentencia SU-254 de 2013, unificó los criterios a partir de los cuales se efectúa la reparación integral e indemnización

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

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 bancaría 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 Constitucional[19] 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

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

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 RELEVANTES PROBADOS

- ✓ Por medio la Resolución No. 2013-34023 de fecha 02 de enero de 2013 AE0000432998, los actores fueron reconocidos como víctima de desplazamiento forzado.

- ✓ Que, los demandantes ONEIDA ORCELINA OBREGÓN ROMO y JESUS DAVID OBREGÓN ROMA culminaron los cursos de formación en el SENA de Manipulación de Alimentos y Básico Operativo de Trabajo Seguro en Alturas, respectivamente[20].

- ✓ Que los actores han recibido ayudas humanitarias en efectivo por parte de la UARIV, a través de giros por la suma de $1.830.000 por concepto de apoyo a alojamiento y alimentación. [21]

[20] Folio 127 cdr 1
[21] Folio 128 cdr 1

5.2. 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 VICTIMAS y al DEPARTAMENTO ADMINSITRATIVO DE LA PROSPERIDAD (DPS),* por los 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 fallo de fecha diecinueve (19) de diciembre de 2017, el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, resolvió negar las pretensiones de la demanda incoada, toda vez que consideró que no es dable imputarle el daño antijurídico a la entidad demandada, toda vez que, no es la responsable del desplazamiento sufrido por los demandantes o se demostró se haya configurado una omisión por parte de la demandada.

Contra la anterior sentencia, la parte actora interpuso recurso de apelación solicitando su revocatoria, al considerar que, la decisión del Despacho es totalmente omisiva del daño que se ha producido a las víctimas sin reparar.

Señala que, con el no pago de reparación integral producto del desplazamiento, se han revictimizado a las víctimas, colocándolas en espera indefinida sin el cumplimiento de un deber legal a su cargo.

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 en concreto.

5.2.1. DEL DAÑO ANTIJURIDICO.

Se alegó por la parte demandante, que el daño cuya reparación se pretende, se genera por el no pago de la indemnización administrativa

integral, a que tienen derecho los señores *ONEIDA ORCELINA OBREGÓN ROMO y JESUS DAVID OBREGÓN ROMO,* en su calidad de desplazados por la violencia del lugar donde vivían; Vereda Tetelle, Municipio Puerto Asís, Departamento del Putumayo.

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.*" [22]

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.[23]

---

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

[23] 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,

A su turno, el Decreto 1377 de 2014 estableció la ruta para obtener la indemnización administrativa y determinó los criterios de priorización.[24]

De manera que, para establecer la prioridad en la entrega de esta ayuda, la UARIV debe adelantar el procedimiento denominado PAARI.[25]

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

---

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."

[24] *(i) el que se hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación; (ii) no estar suplidas sus carencias en materia de subsistencia mínima dada la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta por la condición de discapacidad, edad o composición del hogar; y (iii) que pese a que se han superado las carencias en materia de subsistencia mínima no se haya podido llevar a cabo el retorno o reubicación por razones de seguridad*.

[25] *"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."(Negrillas y cursiva fuera de texto)*

destinados para ello no se pueden entregar al instante a todos las victimas del desplazamiento forzado, sino que debe responder a ciertos criterios dispuestos en la ley para que se vayan entregando de forma ordenada y anticipadamente a los hogares más vulnerables.

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 discapacidad, también ha señalado su imposibilidad de imponer plazos concluyentes."[26]

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, que de acuerdo con la normatividad expuesta, deben soportar; 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.

---

[26] 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.

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, constituyendo el daño, el primer elemento que estructura la responsabilidad extracontractual del Estado; 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 Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena.

6. CONDENA EN COSTAS

De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA, en armonía con el artículo 365 del Código de General del Proceso, sería procedente condenar en costas a la parte demandante; sin embargo la Sala se abstendrá de imponer dicha condena en esta instancia, por razones de equidad; en consideración a que se trata de personas, que a raíz del desplazamiento forzado de que fueron objeto, se encuentran en un situación de vulnerabilidad, la cual se haría más gravosa con una condena en costas.

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

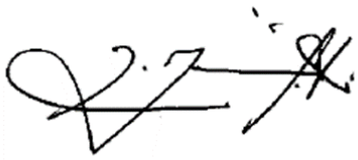
PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia apelada de fecha Diecinueve (19) de diciembre de 2017, mediante la cual el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, denegó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin CONDENA en costas en segunda instancia; por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: 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

DIGNA MARIA GUERRA PICÓN
Ausente con permiso

MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ