56 1

UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

Total: 42 folios

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

F-OAP-018-CAR

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No. 201611225775661
Fecha: 2016-06-01 14:09:36 PM

01 JUN 2016

Folio 42

Señores:
JUZGADO DECIMO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
Atn. Dr. Alejandro Bonilla Aldana
Cartagena - Bolívar
E. S. D.

REFERENCIA: MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DIRECTA
RADICACIÓN No. 13001 – 33 – 33 – 011 – 2015 – 00081 - 00

ACCIONANTE: MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA Y OTROS

DEMANDADO: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

IVAN ABELARDO SARMIENTO GALVIS, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía número 79.938.636 de Bogotá, abogado titulado y portador de la T. P. No. 131703 del C. S. de la J., residente en Bogotá D.C., en mi calidad de Representante Judicial de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas Establecimiento Público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, según Resolución número 00215 de 7 de marzo de 2016 como Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad y de conformidad con la Resolución No. 1656 de 18 de Julio de 2012 mediante la cual se delega la Representación Judicial y Extrajudicial de la entidad en el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica me permito dar contestación al presente medio de control de reparación directa presentada por el señor **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA** y otros, en contra de mi representada, en los siguientes términos:

I. TRANSFORMACIÓN DE LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL - ACCION SOCIAL – HOY DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS)

Previo a la expedición de la Ley 1448 de 2011 "*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*" la coordinación, administración y ejecución de los programas y políticas públicas creadas por el Gobierno Nacional con el objeto de atender a la población víctima del conflicto armado, correspondía exclusivamente a la antes denominada Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social –, cuya naturaleza jurídica fue fijada por el artículo 2º del Decreto 2467 del 2005 como un establecimiento público, del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 (Inc. 2º Art. 170) la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social –, fue transformada *"en un departamento administrativo encargado de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas"*. En este sentido, el Gobierno Nacional en aras de reglamentar dicha disposición normativa y en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 1444 de 2011, expidió el Decreto 4155 de 2011 "*Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura*", señalando en el artículo 1º la transformación de Acción Social en un Departamento Administrativo el cual se denominaría Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al que a su vez se le atribuye la calidad de organismo principal del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

En este orden de ideas, es oportuno ilustrar al Despacho y aclarar que, la antes denominada Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social – es hoy el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y no la Unidad de Victimas. En este sentido, es oportuno señalar, que de acuerdo a los establecido por el artículo 35 del Decreto 4155 de 2011, en materia de Derecho y obligaciones litigiosas, corresponde al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social conocer hasta su culminación y archivo, de las acciones contenciosas y demás asuntos judiciales en los cuales sea parte la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

Por lo anterior, queda plenamente esclarecido el panorama frente a la naturaleza jurídica tanto de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social - (hoy DPS) como de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Ahora bien, dentro del escrito demandatorio el apoderado del demandante señaló que el desplazamiento forzado del que fue víctima el señor **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA**, tuvo lugar en en el Municipio de Tierraalta, en el departamento de Córdoba, el día 07 de octubre de 2007 (información que reposa en el aplicativo VIVANTO), es importante aclarar que para esta fecha la Unidad de Víctimas no había nacido a la vida jurídica. En consecuencia, denótese señor Juez la improbabilidad de que mi representada haya sido causante del hecho generador del daño o que pueda siquiera inferirse su responsabilidad por la falla en el servicio alegada por la parte demandante ante LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (en adelante Unidad), siendo esta la entidad a la cual represento en razón al no pago de la reparación administrativa, desde el momento en que se produjo el desplazamiento forzado, como pasará a demostrarse en el acápite de argumentos de defensa.

II. NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

Dando continuidad a la línea argumentativa planteada en el numeral anterior y sin perjuicio de lo allí señalado, es preciso indicar que el esquema actual de atención y reparación de las víctimas se encuentra desarrollado en la Ley 1448 de 2011 y en sus decretos reglamentarios[1], mediante los cuales se establecen los mecanismos tendientes a una adecuada implementación de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas para la materialización de sus derechos constitucionales, derogando las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto 1290 de 2008 salvo para efectos del artículo 155.

Para tal efecto, el artículo 166 de la citada Ley dispuso la creación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante la Unidad), como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social de acuerdo con lo previsto por el artículo 1º del Decreto 4157 de 2011.

Ahora bien, de acuerdo a lo establecido por el Decreto 4802 del 20 de diciembre de 2011 "*Por el cual se establece la estructura de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*", corresponde a la Unidad, en términos generales, la coordinación de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Así mismo, entre las funciones asignadas a la Unidad se destacan: Garantizar la operación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas; Implementar y administrar el Registro Único de Víctimas; Administrar los recursos necesarios y hacer entrega a las víctimas de la indemnización por vía administrativa; Administrar el Fondo para la Reparación de las Víctimas; Entregar la asistencia humanitaria a las víctimas, al igual que la ayuda humanitaria de emergencia y asumir directamente la defensa jurídica en los eventos de los programas que por ley le han sido asignados, una vez la persona se ve abocada a dejar su lugar de residencia como consecuencia de las circunstancias de conflicto armado que vive el país y luego de encontrarse inscrita en el Registro Único de Víctimas.

De igual forma, la Unidad asumió las funciones de la Comisión de Reparación y Reconciliación de la Ley 975 de 2005 (art. 171), razón por la cual, deberá diseñar con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en la Constitución Política, una estrategia que permita articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral.

En el caso específico del desplazamiento forzado, mediante la Ley 387 de 1997 se adoptaron una serie de medidas en favor de la población víctima del desplazamiento forzado, tales como; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Para el efecto,

[1] Decretos 4800, 4635, 4634 y 4633 de 2011 por medio de los cuales cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones y se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las victimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, al pueblo Rom o Gitano y a los pueblos y Comunidades Indígenas.

en su momento dicha normatividad creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia SNAIPD -, a su vez, el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011 creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) del cual, la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas ejerce su coordinación para alcanzar como principal objetivo la atención de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana. Este sistema de atención se encuentra legalmente constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas. De esta manera, resulta valido afirmar que dentro del nuevo esquema de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, no es la Unidad la única entidad llamada a adoptar las medidas tendientes a asistir las necesidades propias de este grupo poblacional. Por el contrario, dicha atención supone, además de la participación activa de las víctimas, un trabajo conjunto entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, las cuales deberán proporcionar los servicios cuya materia sea de su competencia.

De conformidad con en el parágrafo 1º del artículo 35 del Decreto 4155 de 2011, la Unidad para las Víctimas asumió todas sus competencias a partir del 01 de enero de 2012, y por ende todos los procesos judiciales que se interpongan y versen sobre ellas[2]:

> *Parágrafo 1. A partir del 1 de enero de 2012 cada una de las nuevas entidades del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, creadas o escindidas, asumirá la representación judicial de todas las acciones constitucionales, procesos judiciales, contencioso administrativos, ordinarios y administrativos que le sean notificados relacionados con los temas de su competencia.*
>
> *Parágrafo 2. El Departamento Administrativo contará con la asignación presupuestal para el trámite y atención de las acciones constitucionales, procesos judiciales, contencioso administrativos, ordinarios y administrativos, y para el pago de las condenas que se impongan dentro de dichos procesos, cuando en ellos sean parte la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Victimas, hasta el 31 de diciembre de 2011".*

Finalmente, en ejercicio del derecho de defensa y contradicción, por medio del presente escrito de contestación, me permito suministrar la información necesaria al Despacho, con el fin de acreditar la inexistencia de responsabilidad o vulneración alguna por parte de mí representada, a los derechos reclamados por los accionantes, como pasará a demostrarse a continuación:

III. CONSIDERACIONES SOBRE LOS HECHOS QUE FUNDAMENTAN LAS PRETENSIONES DE LA ACCIÓN

En ejercicio del derecho de defensa y contradicción que nos asiste, por medio del presente escrito me permito suministrar la información necesaria al Despacho con el fin de acreditar la inexistencia de responsabilidad de mi representada frente a los hechos y pretensiones alegados por las demandantes, por el señor **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA**. Para ello doy respuesta a todos y cada uno de los hechos en el mismo orden en que fueron presentados:

AL HECHO PRIMERO: Son apreciaciones que carecen de evidencia probatoria. No obstante, no podemos desconocer que en Colombia el desplazamiento forzado constituye una grave crisis humanitaria que exige, con rigor, la participación de la sociedad colombiana en su superación; pero además requiere de una correcta interpretación y aplicación de las responsabilidades legales a cargo de las distintas autoridades encargadas de su atención. Bajo esta realidad, mi representada no discute de manera alguna el derecho a la justa reparación de las víctimas. Al contrario, es apenas lógico que dentro de un Estado Social de Derecho como el nuestro, a la población víctima del conflicto armado se le restablezcan íntegramente sus derechos.

Al respecto, es oportuno mencionar que aunque si bien la Constitución Política de Colombia prevé en su artículo 2º, que "*Las autoridades* de la Republica *están instituidas para proteger a todas las personas*

[2] El artículo 168 le otorga la competencia a la Unidad de conocer las solicitudes de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas señaladas en las Leyes 387 y 418 de 1997, 975 de 2005, el Decreto 1290 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas afines.

59

residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes (...)", está, a su vez, estableció la organización administrativa del Estado, definiendo específicamente las competencias y funciones a cargo de las diferentes autoridades públicas. En materia de seguridad ciudadana, convivencia pacífica y orden público, aspectos directamente relacionados con la producción del Desplazamiento Forzado, la carta política atribuyó al Presidente de la Republica el deber de *"conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado"*[3], facultad que en principio es desarrollada por la máxima autoridad administrativa a través de la Fuerza Pública – Fuerzas Militares y policía Nacional.

En este orden de ideas, dentro del presente asunto es necesario aclarar ciertos aspectos que resultan contradictorios en los términos en los que han sido planteados por el apoderado dentro del libelo demandatorio, toda vez que, allí se señala como hecho principal de las pretensiones el desplazamiento forzado del que aduce ser víctima su poderdante, hecho frente a lo cual la Unidad para las Victimas carece de responsabilidad. En primer lugar; porque para la fecha en la que se produjo el desplazamiento, esto es; el día **07 de octubre del año 2007**, mi representada no existía jurídicamente, y en segundo lugar; porque no corresponde a esta entidad la ejecución de las medidas tendientes a la prevención de este hecho, por el contrario, su actuación es post conflicto y se deriva precisamente de la ocurrencia de este suceso.

No obstante lo anterior, el Gobierno Nacional, consciente del impacto social generado por el conflicto armado que ha venido afrontando el país durante los últimos años, ha implementado de manera paulatina las políticas sociales tendientes a la asistencia oportuna de las víctimas y la materialización efectiva de sus derechos constitucionales. Prueba de ello, es el actual esquema de atención, asistencia y reparación integral desarrollado en la Ley 1448 de 2011 y en sus decretos reglamentarios[4], a partir del cual se pretende lograr la reparación integral de las personas afectadas con la violencia dentro del conflicto armado, con la implementación de ciertas medidas o herramientas para lograr la restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición. Sin embargo, **no quiere ello decir, bajo ninguna circunstancia y cualquiera que sea la interpretación que se le dé, que por ser la Unidad para las Victimas la entidad encargada de coordinar las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública a favor de la población afectada por el conflicto armado, esta haya sido responsable de los hechos que dieron lugar al desplazamiento**. Dicha obligación radica de manera principal en cabeza de quienes generaron tal afectación, pues de lo contrario se desconocería el principio de responsabilidad, o en su defecto de las entidades encargadas de preservar el orden público y la seguridad ciudadana como se indicó.

Precisamente, en el artículo 9 de la Ley 1448 de 2011 se describen las medidas de atención, asistencia y reparación que se reconocen a las víctimas[5]; bajo el entendido que esto no implica reconocimiento de responsabilidad del Estado, ni de sus agentes:

> *"Por lo tanto, las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, así como todas aquellas que han sido o que serán implementadas por el Estado con el objetivo de reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación,* ***no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado, derivada del daño antijurídico imputable a este en los términos del artículo 90 de la Constitución*** *Nacional, como tampoco ningún otro tipo de responsabilidad para el Estado o sus agentes.*
>
> ***El hecho que el Estado reconozca la calidad de víctima en los términos de la presente ley, no podrá ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. Tal reconocimiento no revivirá los términos de caducidad de la acción de reparación directa".*** (Negrillas fuera de texto).

Debe anotarse que para el reconocimiento de los beneficios contemplados dentro de la Ley 1448 de 2011, es necesarios identificar previamente a la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3º,

---

[3] Constitución Política de Colombia de 1991 - Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) No. 4 - Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

[4] Decretos 4800, 4635, 4634 y 4633 de 2011 por medio de los cuales cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones y se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las victimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, al pueblo Rom o Gitano y a los pueblos y Comunidades Indígenas.

[5] Se consideran víctimas, para los efectos de la Lay 1448 de 2011, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

para tal efecto, fue implementado el Registro Único de Víctimas, herramienta técnica administrativa que aunque si bien no confiere la calidad de víctima, si opera como instrumento para la individualización de la población afectada por el conflicto armado.

Respecto a la "*pérdida de tierras, perdida de semovientes y las labores que desempeñaban en el campo*" vehementemente, corresponden a valoraciones subjetivas que no tienen un soporte probatorio suficiente. En la declaración presentada por el señor **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA**, no se relacionó pérdida de bienes y tampoco se aportó ni en la declaración ni en el escrito de la demanda prueba alguna que demuestre la propiedad de algún bien en cabeza de la demandante.

A LOS HECHOS SEGUNDO A QUINTO: La denominada Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Socia, incluyó al señor **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA**, en el Registro Único de Victima, desde el día 09 de noviembre de 2007, de igual manera se le informa al hoy demandante que: "*... el solo hecho de estar INLCUIDO en el RUV le da derecho a acceder a la indemnización por vía administrativa.*" Sin embargo es importante aclarar que este concepto tiene una connotación más amplia, alcance de dicha normatividad que será abordado con detenimiento en el acápite correspondiente.

AL HECHO SEXTO: El hoy demandante presentó derecho de petición en la fecha descrita por el apoderado. Sin embargo es importante ampliar el concepto de reparación, de la siguiente manera: La reparación integral inicia con el despliegue de conductas positivas tendientes a activar la administración, pues sólo así ella (la administración) puede conocer las necesidades y fortalezas de cada una de las personas afectadas por la violencia, hecho que permite proceder a priorizar la vulnerabilidad, satisfacer las necesidades detectadas y hacer el acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos de la indemnización.

Así lo ha establecido el Consejo de Estado con ponencia de la Honorable Magistrada Susana Buitrago Valencia, en sentencia de fecha 30 de abril de 2009:

> *"Por último, en relación con los servicios de salud, educación y aquellos programas relacionados con la fase de estabilización económica, tales como, acceso y tenencia de la tierra para fines productivos, aquellos que tienen que ver con proyectos productivos y de capacitación laboral y los referentes al acceso a vivienda familia, a los cuales también pretende acceder el demandante, como bien lo dijo el A quo, no está demostrada vulneración o amenaza alguna por parte de las diferentes entidades que conforman el SNAIPD y que tienen a cargo la ejecución de esos programas,* ***pues el actor, de acuerdo con el plenario, ni siquiera intentó poner en funcionamiento dicho sistema y, por tanto, mal podría predicarse responsabilidad para dichas entidades. La Sala recuerda que, para efectos de hacerse acreedor a los beneficios y programas previstos en el SNAIPD, es necesario que el interesado despliegue determinadas conductas positivas,*** *según el caso, en cuanto que el sistema no está diseñado para funcionar si no es requerido por las personas que, en efecto, lo necesitan".* (Negrilla fuera de texto original)

En relación con esta mínima exigencia, se evidencia que efectivamente las demandantes presentaron solicitud de reparación administrativa. Sin embargo, se reitera que la mera solicitud de reparación tampoco es suficiente para realizar el pago, es tan solo el inicio de la ruta de acompañamiento a la estabilización socioeconómica, porque **conforme lo señala el Decreto 1084 de 2015, es necesario establecer un procedimiento para la solicitud de indemnización tendiente a lograr una reparación efectiva y eficaz**. Este procedimiento inicia con la ayuda del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas **(MAARIV),** que tiene como objetivo fundamental acompañar a las víctimas en el proceso de acceso a los planes, programas y proyectos (oferta institucional) en materia de atención, asistencia y reparación. Este modelo se desarrolla a través de una herramienta más específica, se trata del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral **–PAARI-,** que busca en primer lugar propiciar una participación bilateral: la participación de la institucionalidad territorial y nacional y la participación de las víctimas; en segundo lugar está orientado a identificar la situación concreta del núcleo familiar, con el ánimo de realizar una evaluación objetiva de las necesidades, carencias y estado de vulnerabilidad en el que se encuentra.

No obstante, es importante informar al Despacho que el acceso a las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011 para las víctimas se concreta de manera **gradual, progresiva y sostenible**, porque no todas las víctimas están en las mismas circunstancias de hecho y dado el universo de víctimas de desplazamiento forzado es necesario priorizar los casos según cada situación. Transcribo textualmente:

> ***"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.*
>
> ***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".* (Subrayado fuera de texto).
>
> ***ARTÍCULO 19. SOSTENIBILIDAD.*** *(...) 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".*

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la sostenibilidad fiscal es un principio legal y constitucional (Ley 1448 de 2011, art. 19 y Acto Legislativo 03 de 2011), y por ello, la acción de Reparación Directa no es el instrumento procesal para anticipar la ruta o el pago, pues debe permitírsele al Estado activar el procedimiento normal de atención, asistencia y reparación integral a todas las víctimas en igualdad de condiciones.

Por lo anterior, resulta jurídica y fiscalmente imposible que el Estado indemnice a todas las víctimas al mismo tiempo o sobrepase los trámites administrativos previamente establecidos para el reconocimiento de la indemnización administrativa, pues ello conllevaría a la flagrante vulneración de los Derechos Fundamentales de quienes se encuentren en igualdad de condiciones a los aquí demandantes.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante sentencia C-753 de 2013 señaló:

> "En los programas masivos de reparación característicos de contextos de violencia generalizada y sistemática en los que un gran número de personas han resultado víctimas, se reconoce la imposibilidad de que un Estado pueda reparar y particularmente indemnizar por completo a todas las víctimas en un mismo momento. Si bien los derechos fundamentales de las víctimas deben ser garantizados de manera oportuna, cuando un Estado se enfrenta a la tarea de indemnizar a millones de personas y no cuenta con los recursos suficientes, es factible plantear estrategias de reparación en plazos razonables y atendiendo a criterios de priorización. Lo anterior no desconoce los derechos de las víctimas sino por el contrario asegura que en cierto periodo de tiempo, y no de manera inmediata, todas serán reparadas" (subrayado fuera del original).

Del mismo modo, es necesario informar que la ruta de reparación integral para víctimas de desplazamiento forzado fue reglamentada recientemente a través del Decreto 1377 de 2014, hoy copilado por el Decreto 1084 de 2015, no obstante, con anterioridad a la expedición de dicha norma, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas venía aplicándola de cara a los diferentes pronunciamientos proferidos por la Corte Constitucional.

Así, la ruta se activa con el inicio del proceso de retorno o reubicación voluntaria; o cuando el hogar víctima de desplazamiento forzado está en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta porque uno de sus integrantes se encuentra en condición de discapacidad, por su edad o la composición del hogar; o porque no pudo realizarse su retorno o reubicación por condiciones de seguridad y el hogar víctima no tiene carencias en cuanto a su subsistencia mínima, priorizando los núcleos familiares que:

- Se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad
- Iniciaron su retorno o reubicación por sus propios medios sin acompañamiento del Estado
- Fueron reconocidos en el marco de procesos de justicia y paz
- Recibieron restitución de tierras, titulación, adjudicación y formalización de predios.

Estos criterios de priorización se establecen una vez la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas actualiza la información sobre la situación de las víctimas, para lo cual debe construir conjuntamente con los miembros del núcleo familiar el PAARI (Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral), y hacer cruces con los distintos registros administrativos que permiten identificar los criterios de priorización de la indemnización.

Esta ruta es necesaria para que la indemnización sea transformadora y proporcione una solución permanente a las víctimas, de lo contrario se agotaría en un recurso monetario asistencialista, contrario a la política de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

El valor correspondiente a la indemnización del núcleo familiar del accionante se establecerá de acuerdo con el régimen previsto en el Decreto 1084 de 2015, es decir teniendo en cuenta la fecha de ocurrencia del hecho victimizante, de la solicitud de reparación o indemnización, y/o de la inclusión en el Registro Único de Víctimas – RUV -.

De no acoger estas prescripciones jurídicas generales, en algún momento, por deficiencias económicas, se estaría desprotegiendo a una parte del universo de víctimas a reparar. De la mano de estas prescripciones, el goce efectivo de los derechos de las víctimas así como la escalonada implementación de éstos deben sujetarse imperativamente a otro principio constitucional, el de **igualdad.** Una omisión en este sentido acarrearía, irremediablemente, que la protección inmediata de los derechos de una víctima sin la contemplación plena de estos principios y criterios de priorización, la vulneración de los derechos de otras víctimas que comparten la misma situación.

Los anteriores principios orientan a la Unidad para las Víctimas para que, en el término de la vigencia de la Ley, es decir 10 años contados a partir de su promulgación (10 de junio de 2011), se adopten los mecanismos necesarios para hacer efectiva la reparación integral de todas las víctimas, comprendida la indemnización administrativa por desplazamiento forzado. Respecto a esta última, debemos precisar que a diferencia de las demás medidas de reparación la indemnización administrativa conlleva una carga económica directa para el Estado, lo que significa que dichas estrategias deben corresponder a la capacidad institucional y presupuestal de éste. Pues el reconocimiento de un contenido mínimo de satisfacción de los derechos no es de aquellos que satisfacen inmediatamente las necesidades de todas las personas, más bien obedece a criterios de priorización de la necesidad, tales como: la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad del grupo familiar, la situación de discapacidad de alguno de los miembros del grupo familiar y el enfoque diferencial, lo que permite que las políticas y programas sean sostenibles financieramente[6].

Profundizando un poco más sobre esta cuestión, tanto la Ley 1448 de 2011 como su Decreto 1084 de 2015 **no establecen un plazo cierto para el pago de la indemnización; en su lugar, el artículo 2.2.7.3.6., del citado Decreto establece que para estos pagos la Unidad para las Víctimas no deberá sujetarse al orden de solicitud, sino a criterios de vulnerabilidad y priorización, criterios que a su vez son desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad.**

Así lo establece el Decreto 1084 de 2015 en el artículo 2.2.7.3.6

> *"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 ésta 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. (Negrillas fuera de texto original).***
>
> *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***

[6] Así lo dispone el artículo 148 del Decreto 4800 de 2011 "*Criterios. La estimación del monto de la indemnización por vía administrativa que debe realizar la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se sujetará a los siguiente criterios: la naturaleza yel impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial*".

***gradualidad para una reparación efectiva y eficaz**, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente Decreto.*
(...)" Negrillas fuera de texto.

A continuación, el parágrafo segundo del mismo artículo establece una función de orientación en la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa, ejerciendo un acompañamiento constante:

> *"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".*

Adicionalmente, el artículo 2.2.7.3.14 del Decreto 1084 de 2015, consagra especialmente que la indemnización administrativa será otorgada a través de los mecanismos previstos en el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, para lo cual se deberá activar el **programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos**, de tal forma que la entrega de la indemnización para el núcleo familiar respectivo sea, tal y como lo ha expresado recientemente la Corte, en sumas de dinero adicionales a los mecanismos previstos en el parágrafo 5º del artículo 5º del Decreto 1290 de 2008 y los artículos132 parágrafo 3º de la Ley 1448 de 2011, al igual que en el Decreto 4800 de 2011, es decir, se **entregará por núcleo familiar**, **en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos**: **(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.
En consonancia con dicha normatividad, la Unidad para las Víctimas expidió la Resolución No. 00090 de 17 de febrero de 2015, por medio del cual *"se define los criterios de priorización de acuerdo con los principios de gradualidad y progresividad previstos en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011, 8 y 155 del Decreto 4800 de 2011, y el decreto 1377 de 2014, y se derogan las resoluciones 223 de 8 de abril y 10006 de 20 de septiembre de 2013"*. A través de esta Resolución se definieron los criterios mediante los cuales, la Unidad para Víctimas iniciará el pago de la indemnización por vía administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, de aquellos hogares que se encuentren en retorno o reubicación dentro de programas estales de intervención territorial y bajo los siguientes escenarios de priorización:

> "***Articulo 4. Criterios de Priorización para la aplicación de la gradualidad, progresividad y sostenibilidad fiscal**. La Dirección de Reparación de las Victimas priorizara para el acceso a las medidas de indemnización por vía administrativa a las víctimas que se encuentren en cualquiera de las siguientes circunstancias:*
>
> *(...) **Parágrafo 1. Priorización para víctimas de desplazamiento forzado**. Para el caso del hecho victimizante de desplazamiento forzado, los criterios de priorización de la medida de indemnización serán establecidos en el Decreto 1377 de 2014.*
>
> *Teniendo en cuenta el criterio de priorización contenido en el numeral 2º del artículo 7 del Decreto 1377 de 2014, relativo a núcleos familiares victimas de desplazamiento forzado 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, se entenderá que serán priorizados por edad aquellos hogares que cumplan con lo establecido en los numerales 7º y 8º de la presente resolución, y por composición del hogar aquellos hogares en los que haya al menos un miembro que tenga enfermedad terminal, por ejemplo cáncer, VIH/ sida, enfermedades pulmonares o cardíacas avanzadas o discapacidad, de acuerdo con lo previsto en los numerales 2º y 3º de la presente resolución (...)"*

Después de hacer este corto análisis normativo, se concluye que: (i) la Unidad para las víctimas no ha negado la reparación en ningún momento, (ii) la indemnización por vía administrativa responde a principios y a criterios de priorización para determinar la oportunidad de su entrega y, (iii) la indemnización debe acompañarse del PAARI, como se expuso anteriormente y orientarse al logro de una adecuada inversión de los recursos.

Por su parte, la Unidad para las Víctimas, dentro del ámbito de su competencia y dentro de sus funciones ha venido atendiendo las necesidades de la población víctima de la violencia. En efecto, una vez revisados los antecedentes administrativos que reposan en la Unidad para las Víctimas, se observa que el señor **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA**, fue reconocido como víctima por el desplazamiento forzado y se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas desde el día **09 de noviembre de 2007**. Así se puede apreciar en las siguientes imágenes obtenidas de la herramienta VIVANTO[7]:

VOLVER A PANEL DE BUSQUEDA

MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA				DOCUMENTO:	6571079	ID PERSONA:	2934279
FUENTE:	SIPOD	DECLARACIÓN:	572367	FUD/CASO:	572367	TIPO VÍCTIMA:	DIRECTA
NACIMIENTO:	29/12/1930	GENERO:	HOMBRE	ETNIA:	NO RESPONDE	DISCAPACIDAD:	NINGUNA
FECHA DECLA:	11/10/2007	DEPTO DECLA:	BOLIVAR	MUN. DECLA:	CARTAGENA		

DESPLAZAMIENTO FORZADO

FECHA SINIESTRO:	07/10/2007	FECHA VALORACION:	09/11/2007	TIPO DESPLAZAMIENTO:	INDIVIDUAL
RESPONSABLE:	SIN INFORMACION			ESTADO:	INCLUIDO
DEPTO SINIESTRO:	CÓRDOBA			MUN. SINIESTRO:	TIERRALTA

GRUPO FAMILIAR:

ID PERSONA	NOMBRES	DOCUMENTO	TIPO DOCUMENTO	RELACION	F_VALORAC
2934285	MARGARITA BERRIO DE VILLERO	22161535	Cédula de Ciudadanía	Esposo(a)/Compañero(a) (Activo)	09/11/200
2934293	CLAUDIA PATRICIA CARABALLO BERRIO	45532981	Cédula de Ciudadanía	Hijo(a)/Hijastro(a) (Activo)	09/11/200
2934279	MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA	6571079	Cédula de Ciudadanía	Jefe(a) de hogar (Declarante) (Activo)	09/11/200
2934287	JAVIER ANTONIO CARABALLO BERRIO	72229161	Cédula de Ciudadanía	Hijo(a)/Hijastro(a) (Activo)	09/11/200

PAGOS DE ASISTENCIA HUMANITARIA:

AYUDA HUMANITARIA [RESUMEN DE PAGOS] | AYUDA HUMANITARIA [HISTÓRICO DE PAGOS] | CONSULTA INDEMNIZA | TURNOS | ICBF (NIÑOS DESVINCULADOS)
DAMNIFICADOS VENEZUELA | HISTORICO DE TRAMITES VIABLES | HISTORICO DE TRAMITES INVIABILIZADOS | REGISTRADURIA | CONSULTA RUAF
DETALLE PAGOS SIF | AYUDA HUMANITARIA [REINTEGROS]

No se encontraron datos para los siguientes integrantes del grupo familiar seleccionado: CLAUDIA PATRICIA CARABALLO BERRIO - 45532981 , JAVIER ANTONIO CARABALLO BERRIO - 72229161

ENTIDAD	DOCUMENTO	NOMBRE GRUPO FAMILIAR	BENEFICIARIO	CANT GIROS	TOTAL PAGOS	FECHA ULT PAGO	VALOR ULT PAGO
UARIV	22161535	MARGARITA BERRIO DE VILLERO	MARGARITA BERRIO	1	258000	2/11/2016 12:00:00 AM	258000
ICBF	6571079	MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA	MANUEL DE JESUS CARABALLO PEST	1	645000	8/28/2014 12:00:00 AM	645000
UARIV	6571079	MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA	MANUEL DE JESUS CARABALLO	9	5850000	7/22/2015 12:00:00 AM	270000

[7] Esta herramienta contiene una base de datos completa y actualizada de acreditación de las personas en el Registro Único de Víctimas (RUV), y la información que ha gestionado y articulado la Red Nacional de Información en cuanto a las medidas de asistencia, atención y reparación integral, otorgadas a las víctimas del conflicto.

Adicionalmente, las entidades que conforman el SNARIV, previa coordinación de la Unidad para las Víctimas han contribuido a facilitar el acceso a sus programas con el objeto de satisfacer las necesidades de vivienda y alimentación. Lo anterior puede verificarse en la siguiente imagen obtenida del Sistema Integral de Información de la Protección Social -SISPRO[8]:

Registro Único de Afiliados a la Protección Social - RUAF

Usuario: DummyUser

Generado en: 01/06/2016 10:55:54 a.m.

AFILIACIONES DE UNA PERSONA EN EL SISTEMA

Resumen de parametros: Ninguno

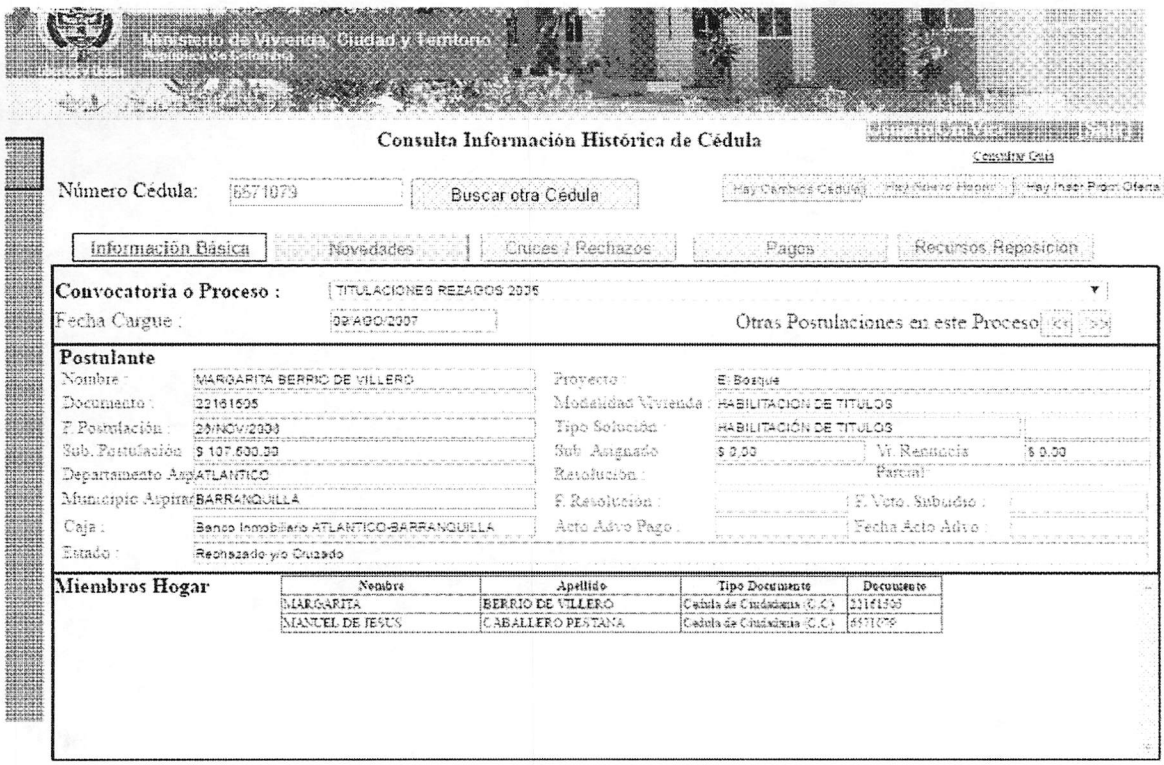
Datos básicos de la persona — Fecha de Corte: 27/05/2016

Identificación	Nombre	Sexo
CC 6571079	MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA	MASCULINO

Afiliaciones a Salud — Fecha de Corte: 13/05/2016

Régimen	Administradora	Fecha Afiliación Entidad	Estado del Afiliado	Tipo de Afiliado	Ubicación de la Afiliación
SALUD: SUBSIDIADO	EPSS ARS CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE CORDOBA COMFACOR	2012-06-28	Retirado		Bolivar - CARTAGENA

Respecto al subsidio de vivienda, de acuerdo con la siguiente imagen se observa que se encuentra postulado para el subsidio:



Aunado a lo anterior, la Unidad para las Víctimas, ha acompañado constantemente al señor **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA**, desde el momento de su reconocimiento como víctima del desplazamiento forzado.

[8] http://ruafsvr2.sispro.gov.co/RUAF/Cliente/WebPublico/Consultas/D04AfiliacionesPersonaRUAF.aspx

AL HECHO SEPTIMO: Son apreciaciones subjetivas basadas en una errónea interpretación de las normas. No obstante, no podemos desconocer que en Colombia el desplazamiento forzado constituye una grave crisis humanitaria que exige, con rigor, la participación de la sociedad colombiana en su superación; pero además requiere de una correcta interpretación y aplicación de las responsabilidades legales a cargo de las distintas autoridades encargadas de su atención. Bajo esta realidad, mi representada no discute de manera alguna el derecho a la justa reparación de las víctimas. Al contrario, es apenas lógico que dentro de un Estado Social de Derecho como el nuestro, a la población víctima del conflicto armado se le restablezcan íntegramente sus derechos.

Al respecto, es oportuno mencionar que aunque si bien la Constitución Política de Colombia prevé en su artículo 2º, que "*Las autoridades* de la Republica *están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes (...)",* está, a su vez, estableció la organización administrativa del Estado, definiendo específicamente las competencias y funciones a cargo de las diferentes autoridades públicas. En materia de seguridad ciudadana, convivencia pacífica y orden público, aspectos directamente relacionados con la producción del Desplazamiento Forzado, la carta política atribuyó al Presidente de la Republica el deber de *"conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado"*[9], facultad que en principio es desarrollada por la máxima autoridad administrativa a través de la Fuerza Pública – Fuerzas Militares y policía Nacional.

El pago de la reparación integral por vía administrativa, exige un análisis completo de todos los factores normativos que intervienen, pues no se otorga de facto, con la mera presentación de la declaración, más cuando la sola inclusión dentro del Registro no otorga la calidad de víctimas a los declarantes, o con la sola solicitud de reparación. Al contrario, **la reparación administrativa por desplazamiento requiere, desde un punto de vista finalista, el agotamiento de diferentes etapas que para nada obedecen a una odiosa tramitología, sino que por el contrario conlleva una planificación dirigida a la consecución de condiciones mínimas de subsistencia del grupo familiar**. Se predica estabilidad y condiciones mínimas de subsistencia, cuando el grupo familiar, acompañado con los programas de asistencia y ayuda humanitaria asegura la salud, alimentación y alojamiento. El diseño institucional de la reparación integral previsto en la Ley 1448 de 2011 así lo indica, pues el espíritu de la reparación integral no es la entrega de la indemnización en cualquier momento, sino que debe responder al fin último de la Ley: el goce efectivo de los derechos y la dignificación humana en un plano de igualdad.

Ahora bien, el tiempo para la valoración y análisis es razonable, teniendo en cuenta que la Unidad para las Víctimas tiene un compromiso social inmenso con más de seis millones de víctimas. Una reparación integral de esa magnitud requiere, lógicamente, de un esfuerzo gigantesco que demanda no solamente recursos económicos, sino humanos y logísticos. Observando esta realidad, es imposible garantizar la reparación inmediata de todo el universo de víctimas existente, por ello la misma Ley ha considerado la necesidad de formular políticas administrativas que faciliten los procesos de atención y reparación. Los procedimientos y rutas de reparación pretenden colmar dicho requerimiento con el fin de hacer plausible una reparación integral. Sin embargo, no se desconoce que la implementación de un procedimiento que conlleva la superación de varias etapas genera para las víctimas una carga mínima, una carga soportable y a la vez solidaria, en el sentido que se prioriza a la población más vulnerable en aras de atender de manera oportuna su estado de necesidad y debilidad.

Por otro lado y de acuerdo con lo establecido por el Decreto 1084 de 2015 y la Ley 1448 de 2011, se da por sentado que el apoderado de las demandantes conoce la existencia del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante SNARIV), frente al cual la Unidad para las Víctimas ejerce su coordinación. Por ende entonces se presume, que conoce que en materia de atención, asistencia y reparación, la Unidad para las Víctimas comparte la responsabilidades con otras Entidades que hacen parte de dicho sistema.

En efecto, el SNARIV se creó mediante la Ley de Víctimas 1448 de 2011, artículo 159:

> *"CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Créase el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual estará constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de*

[9] Constitución Política de Colombia de 1991 - Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) No. 4 - Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la presente ley".

Claramente denota esta norma, que la reparación integral de las víctimas no se ubica en una sola entidad, al contrario, esta función especial y específica del Estado se radica en un conjunto de entidades y organizaciones. De esto se concluye, que la Unidad para las Víctimas **tiene una función de coordinación** de las entidades y organismos para lograr la eficacia de las medidas de la reparación integral, una vez la víctima solicite su vinculación a los programas de su interés.

En forma coherente con los anteriores argumentos, es pertinente ilustrar, con ejemplos específicos, las competencias y funciones de algunas de las entidades comprometidas en la reparación integral. Así pues, en lo que tiene que ver con la "**Estabilización Socioeconómica",** el artículo 2.2.11.4.1 del Decreto 1084 de 2015, estableció:

"Artículo 2.2.11.4.1. De la estabilización socioeconómica. Se entiende por la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen las satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal".

Con relación al otorgamiento de un **proyecto productivo, o la vinculación a un programa de generación de ingresos**, el Gobierno Nacional expidió el Documento CONPES 3616 de 28 de septiembre de 2009: "*Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento",* con el cual se busca la incorporación de la población pobre extrema y desplazada (PPED) a puestos de trabajo generados a través de la inversión a nivel nacional, territorial, pública y privada y al fortalecimiento de proyectos productivos. Tal empresa no corresponde al ámbito de acción de una sola entidad, por el contrario, dependiendo de la fase de implementación del proceso cada una de las entidades del SNAIPD hoy SNARIV tienen funciones claramente señaladas y delimitadas. Es así que los ciclos o fases[10] de desarrollo de la política de Generación de Ingresos se encuentran en cabeza de diferentes entidades.

Dichas funciones y competencias en materia de generación de ingresos y empleabilidad vienen a ser complementadas y modificadas por la Ley 1448 de 2011, que en su Título IV *"Reparación de las víctimas"*, Capítulo VI "*Formación, generación de empleo y carrera administrativa"*, atribuyendo al **SENA** las siguientes funciones:

"ARTÍCULO 130. CAPACITACIÓN Y PLANES DE EMPLEO URBANO Y RURAL. El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA dará la prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos víctimas, en los términos de la presente Ley, a sus programas de formación y capacitación técnica.

El Gobierno Nacional dentro de los seis (06) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, a través del Ministerio de la Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, diseñará programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano con el fin de apoyar el autosostenimiento de las víctimas, el cual se implementará a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a la Víctimas".

A su vez, el Decreto 1084 de 2015 en su Título I, establece las *"Medidas de estabilización socioeconómica y cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta"*, Capítulo I "*Empleo rural y urbano"*, establece:

"Artículo 2.2.4.1.Entidad responsable. El Ministerio del Trabajo, será el responsable del diseño, coordinación y seguimiento de los programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano, como lo señala la Ley 1448 de 2011.

El Ministerio del Trabajo será el responsable de definir los lineamientos de política conjunto con las demás entidades del nivel nacional, como Departamento nacional de Planeación, Departamento

[10] De esta manera, las fases de: (i) caracterización e identificación del perfil laboral; (ii) orientación ocupacional; (iii) desarrollo de capacidades: alfabetización de adultos, educación, capacitación e intervención psicosocial y; (iv) intermediación o apoyo a nuevos emprendimientos y fortalecimiento a los existentes, corresponden al ámbito de acción del Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Educación Nacional y Servicio Nacional de Aprendizaje.

Administrativo para la Prosperidad Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Banco Agrario, Bancoldex, Fondo para la Financiación del Sector Agropecuario y las demás entidades competentes en la materia.

ARTÍCULO 2.2.4.2. – Del programa de generación de empleo rural y urbano. El Ministerio del Trabajo, el servicio nacional de Aprendizaje (SENA) y la Unidad Administrativa Espacial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas diseñarán el programa de Generación de Empleo Rural y Urbano. El programa debe ofrecer una cobertura masiva para las víctimas que requieran de este tipo de medida por parte del Gobierno Nacional. El Programa contemplará las siguientes fases: (…)".

En lo que concierne a la **restitución en materia de vivienda**, se reitera que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas carece de competencia, ya que esta función corresponde especialmente al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o la entidad que haga sus veces, o al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o la entidad que haga sus veces, según corresponda. Estas entidades, de acuerdo a la normatividad vigente que regula la materia, deben facilitar, de manera preferente, el acceso de las Víctimas a programas de subsidios de vivienda, de acuerdo a lo reglado en el artículo 123 de la ley 1448 de 2011, el cual establece:

"ARTÍCULO 123. MEDIDAS DE RESTITUCIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA. Las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado. Lo anterior, sin perjuicio de que el victimario sea condenado a la construcción, reconstrucción o indemnización.
Las víctimas podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia y a los mecanismos especiales previstos en la Ley 418 de 1997 o las normas que la prorrogan, modifican o adicionan.
El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o la entidad que haga sus veces, o el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o la entidad que haga sus veces, según corresponda, ejercerá las funciones que le otorga la normatividad vigente que regula la materia con relación al subsidio familiar de vivienda de que trata este capítulo, teniendo en cuenta el deber constitucional de proteger a las personas que se encuentren en situación de debilidad manifiesta, razón por la cual deberá dar prioridad a las solicitudes que presenten los hogares que hayan sido víctimas en los términos de la presente ley".

La reglamentación para que la Población en situación de desplazamiento acceda al Subsidio de Vivienda[11] que otorga el estado, se encuentra consignada en el Decreto 951 de 2001, disposición que se encargó de definir los subsidios y sus distintas modalidades, previendo que la entidad encargada de su manejo es el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, entidad adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Respecto a las postulaciones, el artículo 126 de la Ley 1448 de 2011 señala:

"Artículo 126. ENTIDAD ENCARGADA DE TRAMITAR POSTULACIONES. Las postulaciones al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este capítulo, serán atendidas por el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial si el predio es urbano, o por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural si el predio es rural, con cargo a los recursos asignados por el Gobierno Nacional para el Subsidio de Vivienda de Interés Social".

Para facilitar aún más el acceso de la población desplazada a los programas de vivienda, los interesados pueden acercarse a su caja de compensación familiar o a la Alcaldía de su Municipio, donde podrán obtener información sobre los planes y programas que éstos desarrollen, tal y como lo establece la Sentencia T-025/04 de la Corte Constitucional, en concordancia con el Artículo 7 de la Ley 387 de 1997 y el Decreto 250

[11] La definición oficial del subsidio de vivienda aparece en la página web oficial de dicho ministerio en los siguientes términos: *"Es un aporte estatal en dinero o en especie entregado por una sola vez al hogar beneficiario, el subsidio no se restituye (o sea, no es un préstamos que el beneficiario deba devolver) y constituye un complemento para facilitar la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda. De manera excepcional, se permite que las familias de poblaciones vulnerables como desplazados, víctimas de actos terroristas y afectados por situaciones de desastre o calamidad pública, apliquen este subsidio para la compra de vivienda usada y en arrendamiento para desplazados y atentados terroristas".* Recuperado de http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=549&conID=1591.

de 2005, por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Por todo lo anterior, se solicitará en el acápite probatorio, que se oficie a dichas Entidades para que certifiquen si las demandantes o su núcleo familiar han solicitado ser beneficiarios de la oferta institucional señalada.

Para una mejor comprensión del alcance de la reparación integral, es necesario abordar su contenido desde sus fuentes normativas y jurisprudenciales, ejercicio que complementa los argumentos de defensa hasta ahora planteados.

La formulación del derecho a la reparación integral o *"restitutio in integrum"*[12], es producto del desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, bajo principios y directrices propuestos por Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas de violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener justas reparaciones[13]. En este sentido, la Corte Constitucional ha puesto de relieve la necesidad de interpretar el alcance de los tratados, como la Convención Americana de Derechos Humanos, de acuerdo a los criterios hermenéuticos fijados por la jurisprudencia de las instancias internacionales de Derechos Humanos.

En efecto, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha dirimido la complejidad al momento de definir y determinar el contenido mismo de este derecho. Es así como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH), actualmente consideran que frente a la violación sistemática de derechos, como en el caso de la desaparición forzada y desplazamiento, la víctima siempre tiene derecho a una reparación integral, entendida como una serie de medidas encaminadas a reducir los efectos de la violación.

La obligación de los Estados y de los particulares frente a estas realidades, tiene su fuente en el numeral I del artículo 63 de la Convención Americana, el cual dispone que:

> *"Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada"*[14].

En el caso colombiano, la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado se pretendía satisfacer en primera instancia a través de leyes, que si bien respondían al principio de necesidad eran para ese momento insuficientes[15]. Ante esta cruda situación, la Corte Constitucional se pronuncia mediante la Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento[16], en los que reitera que el fenómeno del desplazamiento no es de aquellos hechos que necesitan de un alto contenido probatorio, sino que hace parte de aquellos hechos notorios que comprometen una universalidad de bienes jurídicamente protegidos, tanto en la dimensión moral como la dimensión material de la víctima. Además insiste en la gravedad de las consecuencias a nivel social, pues es un daño masivo, sistemático y continuo, que por su misma configuración pone en una situación de vulnerabilidad y debilidad, cuando no discriminación y exclusión. Estas circunstancias llevaron a la Corte a declarar el estado de cosas inconstitucional.

Posteriormente, con el ánimo de contribuir a superar estas realidades, el legislador se percató de la necesidad de institucionalizar las políticas sociales de desplazamiento a través de una normatividad más eficaz; es cuando nace al ordenamiento jurídico la Ley 975 de 2005[17]; el Decreto 1290 de 2008[18]; y más

---

[12] Van Boven, Theo: Estudio relativo al derecho a la restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. ONU, 2 de julio de 1993, E/CN.4/Sub.2/1993/8.

[13] Capitulo VII No. 11 de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Resolución 60/147.

[14] Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 63.1.

[15] Ley 387 de 1997; Ley 418 de 1997.

[16] Autos178 de 2005, 218 y 261 de 2007 y 011 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda), 219 de 2011 y 052 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[17] Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. El objeto de esta ley tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la incorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las victimas a la verdad, la justicia y la reparación.

adelante la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, ésta última erigiéndose como una plataforma sustantiva, determinadora del alcance de los derechos de la población víctima de la violencia. De esta manera, esta Ley se crea con el propósito de dictar *medidas* de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, estableciendo una serie de mecanismos judiciales, administrativos, sociales y económicos, individuales y colectivos, dentro de un marco de justicia transicional que posibilite hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantías de no repetición. Es decir, a partir de la expedición de la Ley, "*las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido (...)*"[19], a través de medidas que deben propender por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica[20]. Estas medidas y estrategias, además idóneas y guiadas por el principio de equidad, conducen a una reparación plena e integral de las víctimas[21].

La Corte ha reiterado el carácter restitutivo e integral de la reparación, por tratarse de un derecho que no se reduce simplemente al elemento pecuniario y que abarca todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima a nivel individual y colectivo. Es decir, **la reparación administrativa constituye tan solo uno de los varios componentes de la reparación integral y no se agota en el componente económico**. Así lo ha expuesto en Sentencia SU 254 de 2013:

> *"(...) es de resaltar que el derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento, tal y como lo ha expuesto la jurisprudencia constitucional, no se agota de manera alguna en el componente económico de compensación a través de medidas indemnizatorias de los perjuicios causados, sino que por el contrario, la reparación es un derecho complejo que contiene distintas formas o mecanismos reparatorios, tales como medidas de restitución, de rehabilitación, de satisfacción, garantías de no repetición, entre otras".*

En este orden de ideas, dentro de las medidas de reparación enunciadas se encuentra la medida de restitución, que busca poner a la víctima en la situación anterior al hecho victimizante, si esa situación era ventajosa, o de mejorarla, si es necesario[22]; la medida de rehabilitación, conducente a la recuperación física y psicosocial[23] de la víctima; la medida de satisfacción, con la cual se pretende remediar el daño inmaterial y que se pueden resumir como medidas de investigación y juzgamiento[24], de educación[25], de dignificación y conmemoración mediante monumentos[26], placas[27] y ofrendas, entre otras.

Resulta importante mencionar, también, que la Corte Constitucional y la Corte IDH han ordenado medidas de no repetición o prevención del daño, como por ejemplo la derogación de leyes[28], expedición de normas, supresión de prácticas nocivas, garantía de seguridad para el retorno de las personas desplazadas[29], el establecimiento de programas de educación en derechos humanos para funcionarios de la fuerza pública[30],

---

[18] Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley. Derogado parcialmente por el Decreto 4800 de 2011.
[19] Artículo 25 de la Ley 1448 de 2011.
[20] Artículo 69 de la Ley 1448 de 2011
[21] Sentencia SU – 254 de 2013 Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013).
[22] Corte Constitucional en la Sentencia T-085 de 2009.
[23] Esta medida se compone del tratamiento médico y psicológico a las personas que así lo deseen y requieran. La Corte IDH ordena esta medida como una forma de reducir los padecimientos físicos y psicológicos de las víctimas. Asimismo, ordena que el Estado debe brindar esta atención médica y psicológica sin ningún cargo para los beneficiarios y por el tiempo que sea necesario, incluida la provisión de medicamentos. Ver, por ejemplo, Corte IDH, Caso Masacres de Ituango, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148, párr. 403.
[24] Corte IDH, Caso Bámaca Velásquez. Reparaciones. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91 Voto Concurrente Razonado del Juez Sergio García Ramírez.
[25] Ver, por ejemplo, Corte IDH. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros). Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77, párr. 103.
[26] La Corte IDH en repetidas ocasiones ha dispuesto como medida de reparación, dar el nombre de las víctimas a algún centro educativo, así como la construcción de monumentos y la elaboración de placas, con el propósito de conmemorar los hechos sucedidos y recordar a las víctimas. Ver, por ejemplo, Corte IDH. Caso de los 19 Comerciantes. Excepción Preliminar. Sentencia de 12 de junio de 2002. Serie C No. 93.
[27] Ver, por ejemplo, Corte IDH, Caso de la Masacre de la Rochela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163.
[28] Ver, por ejemplo, Cortel DH, Caso Barrios Altos, Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2001. Serie C No. 87.
[29] Ver, por ejemplo, Corte IDH, Caso Masacres de Ituango, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148, párr. 403.
[30] Ver, por ejemplo, Corte IDH, Caso de la Masacre de la Rochela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163.

el otorgamiento de becas estudiantiles[31], el diseño e implementación de programas sociales y la construcción de planes de vivienda[32].

Se precisa que todas estas medidas no se otorgan de forma general o indiscriminadamente, pues ellas merecen un análisis particular, del caso concreto, y dependiendo de las afectaciones que la víctima haya sufrido y puesto en conocimiento, la Unidad para las Víctimas procederá a entregarlas. Por ejemplo, hay medidas como las de satisfacción, que pueden hacerse de forma pública, mediante una invitación general (por medios de comunicación) y las víctimas dependiendo de su grado de interés pueden participar en ellas. Existen otras que conciernen a la esfera personal o íntima, que requieren de una atención personalizada, es el caso de una afectación psicológica o física. **Y la reparación administrativa por desplazamiento forzado, ésta debe solicitarse, con el fin de identificar las demás medidas que puedan acompañarla, determinar el grado de vulnerabilidad y determinar la priorización en el pago**. Mientras tanto eso no suceda, es imposible para la Administración hacer un pago que, posiblemente, si no reúne los requisitos necesarios de priorización y vulnerabilidad, estaría vulnerando el principio de igualdad frente a otras víctimas.

Por otra parte, de llegarse a comprobar un estado de pobreza gravoso del grupo familiar, **a la Unidad no puede atribuírsele la producción de dicha situación, pues no es consecuencia directa del no pago de la reparación administrativa, sino que sus antecedentes se ubican en las causas mismas del desplazamiento forzado;** es decir, y según la declaración, los hechos y consecuente daño se producen a partir del **07 de octubre de 2007**, de acuerdo a la información brindada por nuestra herramienta VIVANTO.

Luego entonces, el estado de vulnerabilidad nacería a partir de ese momento y serían las autoridades competentes de aquella época que por acción u omisión, de comprobarse su responsabilidad, las llamadas a responder por los perjuicios causados. La Unidad de Víctimas, recuérdese, es de creación reciente, y en esta medida es incoherente afirmar que el no pago de la reparación administrativa sea la causa que origina todos los perjuicios que el apoderado plantea y más aún que pretenda endilgarse a la Unidad para las Víctimas la responsabilidad en la producción de dichos perjuicios.

En resumen, la Unidad para las Víctimas no es responsable del estado de vulnerabilidad actual del grupo familiar del señor **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA**, por las siguientes razones: en primer lugar porque el daño no se generó con el no pago de la indemnización administrativa, -éste se remonta tiempo atrás, en las causas del desplazamiento-; en segundo lugar, porque la Unidad es de creación reciente (2012) y no puede ser ella la causante del daño y; por último, porque existen procedimientos estrechamente relacionados con principios y criterios de rango constitucional y legal que deben agotarse antes de hacer efectivo el pago de la indemnización administrativa por desplazamiento.

El apoderado pretende equivocadamente atribuir responsabilidad a título de *"falla en el servicio presunta"*; cuando está, atendiendo a la doctrina de responsabilidad administrativa es un régimen intermedio entre el sistema de la falla probada y los regímenes objetivos, en el cual se sigue aplicando el concepto de falla del servicio pero en cierto modo inverso, puesto que es la entidad demandada quien tiene la mayor carga probatoria. Cosa contraria sucede en el régimen de falla probada, en el cual se exige una mayor fuerza probatoria; además compleja.

El Consejo de Estado ha aplicado este sistema primordialmente en los eventos de responsabilidad del estado por perjuicios ocasionados con armas de dotación oficial, afirmando que en estos sucesos se está frente a un caso de presunción de falla en el servicio. Esta interpretación del artículo 2356 del Código Civil establece una presunción de culpa sobre aquellos que disparen imprudentemente un arma de fuego. El otro evento en que el Consejo de Estado ha aplicado este régimen intermedio es el de los perjuicios ocasionados por el servicio médico, y se fundamenta en una cuestión meramente probatoria, ya que es más fácil para el médico comprobar que su actuación fue prudente y diligente, que tomó todas las medidas necesarias que la técnica en medicina exige, a que el demandante tenga que entrar a probar que el médico se equivocó, que actuó mal o con negligencia.

---

[31] Corte IDH. Caso Escué Zapata. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 165.
[32] Ver, por ejemplo, Corte IDH, Caso Masacres de Ituango, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148.

Una vez compartida esta precisión, es preciso aclarar que el apoderado del demandante se equivoca al citar la jurisprudencia constitucional y confunde la reparación judicial con la indemnización administrativa, tal vez quiso respaldar su argumentación con la sentencia SU-254 de 2013, si esa es la intención del apoderado, me permito señalar que la Corte Constitucional reiteró que "*existen diferentes vías para acceder a la reparación integral, la judicial, a través del proceso penal o en la jurisdicción contencioso administrativa y la vía administrativa regulada por la Ley 1448 de 2011, marcos legales que resultan complementarios, más no excluyentes*". De esta forma, las víctimas de las actuaciones de los grupos armados al margen de la ley tienen la posibilidad de reparar su sufrimiento a través de caminos notablemente distintos para alcanzar el mismo objetivo.

Una vez compartida esta precisión, es preciso señalar que la Corte Constitucional reiteró que "*existen diferentes vías para acceder a la reparación integral, la judicial, a través del proceso penal o en la jurisdicción contencioso administrativa y la vía administrativa regulada por la Ley 1448 de 2011, marcos legales que resultan complementarios, más no excluyentes*". De esta forma, las víctimas de las actuaciones de los grupos armados al margen de la ley tienen la posibilidad de reparar su sufrimiento a través de caminos notablemente distintos para alcanzar el mismo objetivo.

Conforme lo anterior, considero oportuno citar el fallo emitido por el Consejo de Estado[33]:

> *"En Colombia existen diferentes acciones por medio de las cuales, las víctimas pueden ser reparadas, pero éstas, individualmente consideradas, no cumplen con los parámetros mínimos establecidos por el derecho internacional y por la Corte Constitucional para lograr una reparación integral del daño. Para estos efectos se encuentra la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo; de otra parte, el artículo 23 de la Ley 975 de 2005, faculta a la víctima para que solicite la mencionada medida, para lo cual, el Tribunal Superior del Distrito Judicial correspondiente, abrirá un incidente de reparación integral de los daños causados con la conducta criminal y finalmente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1290 de 2008, mediante el cual "crea el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley".*

Del análisis de estos pronunciamientos se puede concluir que el señor **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA**, cuenta con diversos instrumentos nacionales e internacionales para lograr la reparación integral del daño invocado. Debemos precisar que la adopción de medidas de reparación administrativa no implica que a las víctimas se les cierre el acceso a obtener formas de reparación por vía judicial, a través de los trámites procesales previstos en la Ley 975 de 2005 *-Ley de Justicia y Paz-,* o a través de la Jurisdicción penal o contencioso Administrativa.

Con relación a la reparación judicial, ésta se articula de un lado a la investigación, sanción penal de los responsables y a la verdad en cuanto al esclarecimiento del delito; de otro lado, a la reparación contenciosa administrativa ante la Jurisdicción de lo contencioso, que busca la reparación plena del daño antijurídico causado a la víctima en los términos del artículo 90 constitucional, es decir que su eje central es la causación y prueba del daño antijurídico que, una vez demostrados, puede reclamarse de ellos los perjuicios de carácter material, moral y de daño de la vida de relación.

Respecto a esta última, el demandante **busca a través de la reparación directa el pago de los perjuicios causados, pero se equivoca al momento de determinar el hecho generador del daño y de hacer la imputación, pues del relato y la enunciación de los hechos así como de la forma en que se redactan las pretensiones, se advierte una relación directa con el desplazamiento, más no del no pago de la indemnización administrativa**. En este orden de ideas, el resarcimiento de los daños y perjuicios causados -llámense patrimoniales o extra patrimoniales-, efectivamente puede lograrse a través de un proceso judicial (penal o contencioso), pero con la determinación exacta del agente causante del perjuicio, la identificación del daño y el ejercicio de imputación respectivo.

Ahora bien, en virtud de la justicia transicional, Ley 1448 de 2011, se ubica la reparación administrativa, o llamada también solidaria, la cual se basa fundamentalmente en el principio de solidaridad y se caracteriza por: (i) tratarse de reparaciones de carácter masivo, (ii) **buscar una reparación, que si bien es integral, en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación, se guía fundamentalmente por**

[33] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Magistrada Ponente Doctora. Maria Elizabeth Garcia González del 4 de mayo de 2011, radicado interno numero: 08001-23-31-000-2011-00109-01(AC).

el principio de equidad, en razón a que por esta vía no resulta probable una reparación plena del daño, ya que es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido, y (iii) ser una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria. Consecuencialmente, por corresponder al principio de solidaridad y equidad, la indemnización administrativa por desplazamiento se entregará a las víctimas sin que para ello se necesite agotar un proceso judicial. Por tanto, se equivoca nuevamente la demandante al solicitar la indemnización solidaria por desplazamiento a través de la jurisdicción contenciosa administrativa; ya que **la Unidad tiene la obligación de reconocer los montos establecidos atendiendo a los procedimientos administrativos, pero bajo el espectro de los principios de progresividad y gradualidad, y aplicando criterios de priorización y vulnerabilidad.**

En conclusión, confunde el apoderado el objeto de los mecanismos a través de los cuales pueden acceder las víctimas a la reparación integral. **No puede pretender entonces, por esta vía, el pago de perjuicios materiales (daño emergente y lucro cesante), morales entre otros.**

La reparación por vía administrativa y la reparación judicial, como lo planteamos en estas líneas, son distintas: tanto en el objeto, marco valorativo, como en las pretensiones; aunque comparten un enfoque reparador.

Confirmando los argumentos anteriormente expuestos en el hecho séptimo, el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 1377 del 22 de julio de 2014 reglamentó el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y modificó el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011, hoy copilados en el Decreto 1084 de 2015, en lo que se refiere a la reglamentación de la ruta y el orden de acceso a las medidas de reparación individual (indemnización por vía administrativa) para las víctimas de desplazamiento forzado, previo el desarrollo de las acciones contempladas en el Decreto 2569 de 2014 tendientes a lograr la superación de las condiciones de vulnerabilidad garantizando la subsistencia mínima de las familias en condición de desplazamiento forzado.

En síntesis, la normatividad prevé que con el fin de determinar las medidas de reparación aplicables, se formulará de manera conjunta con el grupo familiar, el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral PAARI, anteriormente descrito; este instrumento permitirá determinar el estado actual del núcleo familiar y las medidas de reparación aplicables.

Una vez aplicado el PAARI, la indemnización administrativa se entregará prioritariamente a los núcleos familiares que hayan superado su subsistencia mínima, es decir, arriendo, alimentación y salud; de lo contrario, la indemnización perdería su espíritu de acción transformadora y se convertiría en una ayuda humanitaria de mayor valor.

Ahora bien, frente al tema puntual del reconocimiento de la reparación integral en su componente de indemnización administrativa es necesario señalar que previo al reconocimiento de este beneficio, el núcleo familiar debe haber superado la situación de vulnerabilidad generada en ocasión a la ocurrencia del hecho victimizante de desplazamiento forzado. Para tal efecto, el Gobierno Nacional a través del Decreto 1084 de 2015 en el artículo 2.2.6.5.5.5 fijo las pautas que permiten determinar cuando un grupo familiar ha superado la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado, al señalar:

> ***"Artículo 2.2.6.5.5.5. Superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado.*** *Se entenderá que una persona víctima del desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad originada en dicho hecho victimizante cuando se ha estabilizado socioeconómicamente. Para ello se tendrá en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar, según los criterios del índice global de restablecimiento social y económico, sea que lo haya hecho con la intervención del Estado o por sus propios medios.*
>
> ***Parágrafo 1.*** *Se podrá declarar que una persona víctima del desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad, aún en los casos en que no haya tomado la decisión de retornar o reubicarse en el lugar donde reside actualmente.*
>
> ***Parágrafo 2****. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas establecerá la ruta de acompañamiento por una sola vez en el retorno y reubicación para las víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad, y decidan posteriormente retornar al lugar de expulsión o reubicarse en un tercer lugar del país.*

Parágrafo 3. Para los casos en que no se presenten situaciones favorables de seguridad, no podrá declararse la superación de la situación de vulnerabilidad.
(Decreto 2569 2014, de artículo 23)"

En este sentido y a modo de conclusión, puede deducirse que el estado de vulnerabilidad derivado del desplazamiento forzado se entenderá superado una vez el grupo familiar haya suplido las carencias en materia de subsistencia mínima, es decir que, cuente como mínimo al acceso a un alojamiento temporal, alimentación y salud. Solo de esta manera, se podrá dar inicio a la ruta para el reconocimiento de la indemnización administrativa pues de lo contrario, los recursos proporcionados al grupo familiar por este concepto serian desnaturalizados y se constituirían simplemente en la entrega de una ayuda humanitaria más.

Como se indicó, luego de determinada la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado, el grupo familiar podrá iniciar la ruta para el reconocimiento de la reparación integral en su componente de indemnización administrativa de conformidad con el dispuesto en el Capítulo 4 del Decreto 1084 de 2015 que a su turno dispuso:

"CAPITULO 4: Ruta y orden de acceso a las medidas de reparación individual para las víctimas de desplazamiento forzado

***Artículo 2.2.7.4.1. Objeto**. El presente Capítulo reglamenta la ruta y orden de acceso a las medidas de reparación individual para las víctimas de desplazamiento forzado, particularmente a la medida de indemnización por vía administrativa, conforme a lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.*

(Decreto 1377 de 2014, artículo 1)
***Artículo 2.2.7.4.2. Ámbito de aplicación**. El presente Capítulo se aplicará a las víctimas del delito de desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas -RUV-.*

(Decreto 1377 de 2014, artículo 2)

***Artículo 2.2.7.4.3. Finalidad.** Con la ruta de reparación a las víctimas del desplazamiento forzado se pretende avanzar en el proceso de reparación integral emprendido por el Gobierno Nacional y contribuir al logro del goce efectivo de los derechos de las víctimas, con lo cual se busca superar además el estado de cosas inconstitucional declarado así por la Corte Constitucional mediante la T-025 de 2004.*

(Decreto 1377 de 2014, artículo 3)

***Artículo 2.2.7.4.4. Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral.** Con el fin de determinar las medidas de reparación aplicables, se formulará de manera conjunta con el núcleo familiar, un Plan de Atención, Asistencia y Reparación integral PAARI. A través de este instrumento se determinará el estado actual del núcleo familiar y las medidas reparación aplicables.*

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

(Decreto 1377 de 2014, artículo 4)

***Artículo 2.2.7.4.5. Acceso priorizado a la Ruta de Reparación**. La ruta de reparación para las víctimas de desplazamiento forzado inicia cuando la víctima voluntariamente comienza su proceso de retorno o reubicación en un lugar distinto al de expulsión, incluyendo la reubicación en el lugar de recepción; o cuando se cumplen las condiciones descritas en los numerales 2 y 3 del artículo 2.2.7.4.7 del presente Decreto.*
(Decreto 1377 de 2014, artículo 5)

***Artículo 2.2.7.4.6. 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.*

(Decreto 1377 2014, artículo 6)

***Artículo 2.2.7.4.7. 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:*

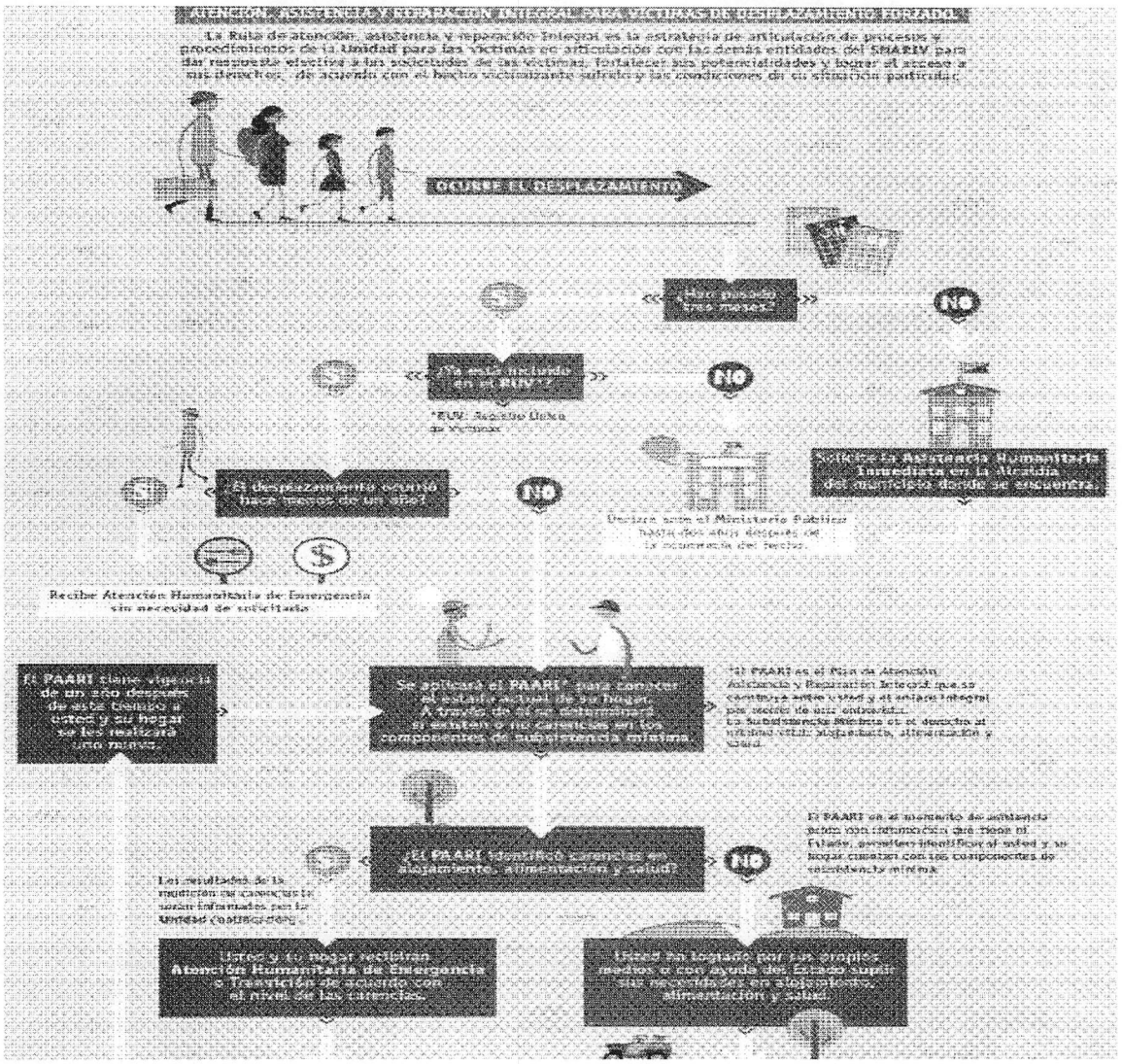
1. Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

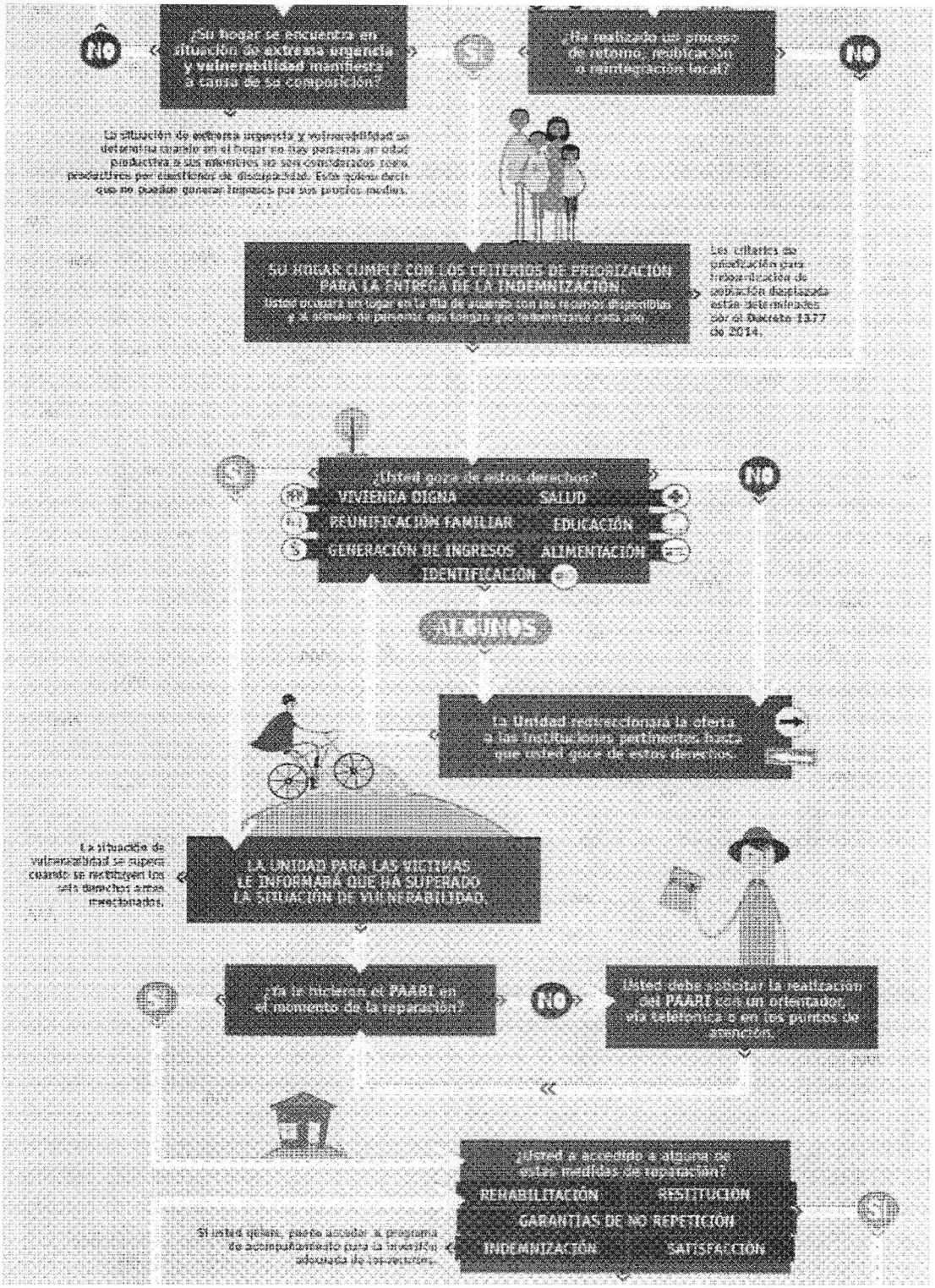
formulará, con participación activa de las personas que conformen el núcleo familiar víctima un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral PAARI-.
2. Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar.

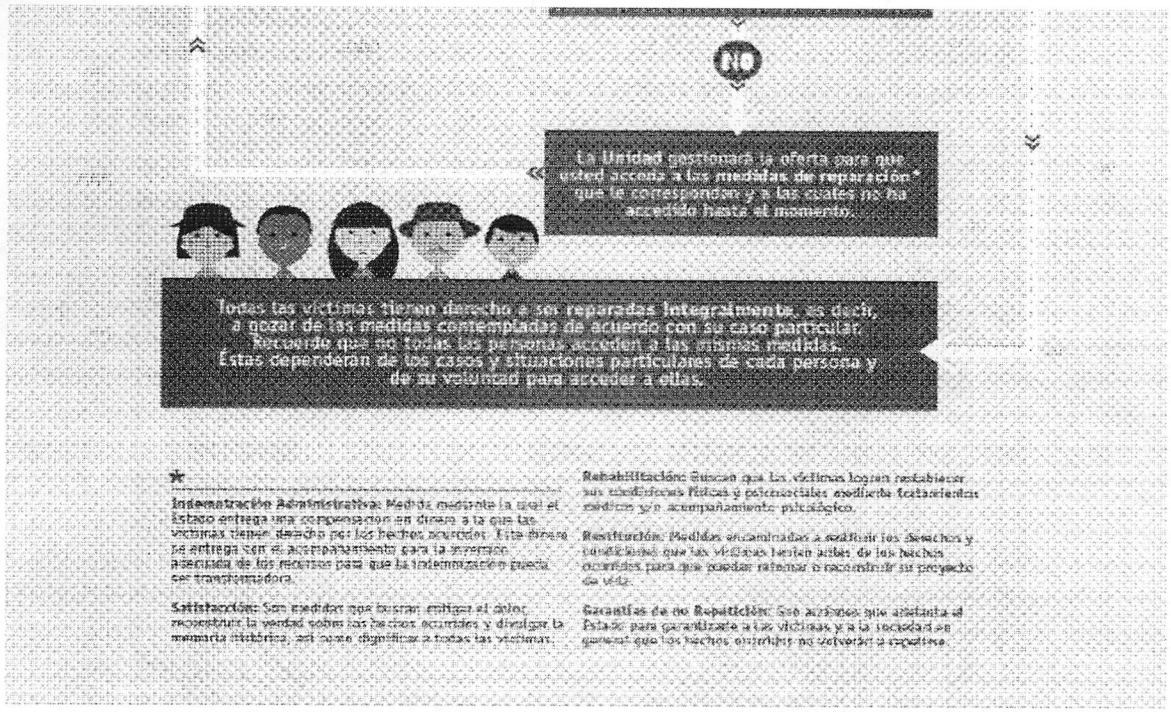
3. Que solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y esté no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima.

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 2.2.6.5.8.5 del presente Decreto."

Lo anterior, puede evidenciarse de manera más ilustrativa en la siguiente imagen así:




¿Su hogar se encuentra en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta a causa de su comparición?
NO
SI
¿Ha realizado un proceso de retorno, reubicación o reintegración local?
NO
La situación de extrema urgencia y vulnerabilidad se determina cuando en el hogar no hay personas en edad productiva o sus miembros no son considerados como productivos por condiciones de discapacidad. Esto quiere decir que no pueden generar ingresos por sus propios medios.
SU HOGAR CUMPLE CON LOS CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN PARA LA ENTREGA DE LA INDEMNIZACIÓN.
Usted ocupará un lugar en la fila de acuerdo con los recursos disponibles y el número de personas que tengan que indemnizarse cada año.
Los criterios de priorización para indemnización de población desplazada están determinados por el Decreto 1377 de 2014.
¿Usted goza de estos derechos?
VIVIENDA DIGNA
SALUD
REUNIFICACIÓN FAMILIAR
EDUCACIÓN
GENERACIÓN DE INGRESOS
ALIMENTACIÓN
IDENTIFICACIÓN
SI
NO
ALGUNOS
La Unidad reactivará la oferta a las instituciones pertinentes hasta que usted goce de estos derechos.
LA UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS LE INFORMARÁ QUE HA SUPERADO LA SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.
La situación de vulnerabilidad se supera cuando se restituyen los seis derechos antes mencionados.
¿Ya le niegaron el PAARI en el momento de la reparación?
NO
Usted debe solicitar la realización del PAARI con un orientador, vía telefónica o en los puntos de atención.
¿Usted ha accedido a alguna de estas medidas de reparación?
REHABILITACIÓN
RESTITUCIÓN
GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN
INDEMNIZACIÓN
SATISFACCIÓN
SI
Si usted quiere, puede acceder al programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos.



Visto lo anterior, nótese señor Juez como contrario a las manifestaciones del demandante, el no pago de la indemnización administrativa a su favor, no obedece a una conducta caprichosa por parte de mi representada, por el contrario; esta, en ejercicio de sus funciones ha venido implementado los mecanismos idóneos para la oportuna asistencia y reparación integral a las víctimas, pues de no acogerse estas prescripciones jurídicas generales, en algún momento, por deficiencias económicas, se estaría desprotegiendo a una parte del universo de víctimas a reparar incurriendo así en la vulneración del Principio Constitucional de Igualdad de quienes debidamente se sometan al cumplimiento de los presupuestos administrativos previstos para el reconocimiento de este componente.

En el mismo sentido, es de precisar que sumado a lo anterior y de conformidad con lo previsto en la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios, la indemnización administrativa deberá ser reconocida y entregada bajo los montos fijados por la normatividad que regula la materia y sujetarse a los Principios de Progresividad, Gradualidad y Sostenibilidad Fiscal (Desarrollados en el acápite de Indemnización Administrativa Vs Indemnización Judicial) y en desarrollo de los criterios de priorización y vulnerabilidad de cada grupo familiar.

AL HECHO OCTAVO: Es cierto, la audiencia de conciliación prejudicial *"... se declaró fallida ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, por no existir ánimo conciliatorio de parte de la entidad convocada"*. Es importante aclarar que la posición de la entidad de NO CONCILIAR, se debió a los argumentos expresados en su momento.

IV. CONSIDERACIONES FRENTE A LAS PRETENSIONES

Desde ya solicito se absuelva a la Unidad para las Víctimas de todas y cada una de las declaraciones y condenas pretendidas por el apoderado en el escrito demandatorio, pues las considero infundadas desde el punto de vista fáctico y jurídico frente a mi representada. En consecuencia solicito, al Señor Juez, se sirva denegarlas, condenando en costas y agencias en derecho a la parte demandante, pues al momento de calcular los perjuicios, no solo existe ausencia probatoria frente a su existencia, sino que, además, las sumas exorbitantes que pretenden transgreden la normatividad del CPACA.

Ahora bien, respecto a la primera pretensión, no es cierto que la Unidad para las Víctimas esté obligada a reparar el daño alegado, pues no le es imputable ni por acción ni por omisión la responsabilidad por el no

pago de la reparación integral. Dentro de las funciones normativas de competencia de mi representada no puede atribuírsele alguna acción u omisión generadora del daño invocado, y adicional a ello, la reparación administrativa debe sujetarse a los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad, así como la aplicación de criterios como la priorización de vulnerabilidad. Tampoco podría llegar siquiera a inferirse el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones o una conducta inadecuada, por lo cual no puede de ninguna manera predicarse la existencia de falla en el servicio de la entidad que represento, o un actuar siquiera defectuoso que dé lugar a las siguientes pretensiones invocadas por la demandante:

> *"**1.** Declarar Patrimonialmente responsable a **LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS** por los perjuicios sufridos de los señores **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA, MARGARITA BERRIO DE VILLERO, JAVIER ANTONIO Y CLAUDIA PATRICIA CARABALLO BERRIO**, quienes se vieron desplazados en forma forzosa, de la vereda el Bijao, del Municipio de Tierra Alta, en el año 2007 por los paramilitares.*

Con relación a la segunda y tercera pretensión: "*Condénese a **LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS** a pagar, a título de indemnización por el desplazamiento forzado, por la falta y la falla en el servicio y por daños materiales, por daños inmateriales,*", entre otras; argumentos que serán contextualizados en las excepciones propuestas por la entidad, frente a los presuntos perjuicios causados.

Aunado a lo anterior y contrario a lo interpretado por el apoderado de las demandantes en la que solicita entrega de indemnización por cada uno de los miembros del grupo familiar, es importante aclarar que la indemnización por desplazamiento forzado y homicidio se entrega por grupo familiar y su distribución se estipula en el artículo 2.2.7.3.5, así:

> *"Artículo 2.2.7.3.5. Distribución de la indemnización. La indemnización se distribuirá por partes iguales entre los miembros del núcleo familiar víctima de desplazamiento forzado incluidos en el Registro Único de Víctimas -RUV. "*

En lo que concierne a la cuarta y quinta y demás pretensiones: "**.** *Condénese a la **NACIÓN- LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS,** a pagar a título de indemnización por perjuicios morales, por la falla y falta del servicios, por daños materiales, etc.,*", por los valores relacionados en el escrito de la demanda por un valor total de Ciento Ochenta y Tres Millones Quinientos Setenta y Ocho Mil Pesos M/Cte. ($183.578.000.oo) considero que son unas pretensiones exageradas y excesivas, que no corresponden a los montos establecidos en la Ley para la reparación administrativa por desplazamiento forzado.

Tampoco podría llegar siquiera a inferirse el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones o una conducta inadecuada, por lo cual no puede de ninguna manera predicarse la existencia de falla en el servicio de la entidad que represento.

El señor **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA** y su grupo familiar, **pretende a título de indemnización le sean cancelados sumas de dinero una indemnización exorbitante que chocan abiertamente con el monto de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado previsto en la Ley 1448 de 2011 y desarrollado por la Sentencia de Unificación SU-254 de 2013 de la Corte Constitucional.** Incluye un conjunto de bienes jurídicos, patrimoniales y extrapatrimoniales, actuales y futuros, que son propios de la reparación judicial por desplazamiento forzado cuya responsabilidad en todo caso recae de manera directa en el victimario. De esta manera, solicita el pago de perjuicios morales por el no pago de la indemnización solidaria, sobre lo cual, se reitera, no puede generar un daño de esa categoría cuando la demandante no ha demostrado interés. Adicional a ello se confunden los montos de la reparación administrativa, los cuales tienen un carácter solidario y basado en el principio de equidad (los cuales están predeterminados), con los montos que puede pretender a través de la vía judicial, que comprenden los daños materiales, morales y de la vida de relación. Vale decir que esta pretensión, bajo la lógica judicial puede encontrar respuesta, pero en este caso la Unidad para las Víctimas no estaría legitimada por pasiva para responder, ya que no fue ella quien generó el daño o causó el perjuicio que, como es de conocimiento público, lo produjeron grupos armados al margen de la ley con una supuesta complacencia de las autoridades encargados de garantizar la seguridad y el orden público, o bien por acción, o bien por omisión. En este sentido, a la Unidad para las Víctimas le corresponde una función post-facto, es decir la

implementación y ejecución de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, una vez producido el daño.

El monto de indemnización administrativa por desplazamiento forzado se encuentra establecido en el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, el cual dispone que la Unidad para las víctimas podrá reconocer indemnización administrativa *"Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales"*. De otro lado, el artículo 5 del Decreto 1290 dispone para esta clase de reparación de un monto que no puede sobrepasar los 27 SMLMV al momento de su entrega. La solución al conflicto que se presenta respecto de la norma aplicable a las solicitudes realizadas, podría pensarse previamente que se encuentra en el artículo 155 de éste último Decreto, en el que establece un régimen de transición para las solicitudes de indemnización por vía administrativa.

> *"Las solicitudes de indemnización por vía administrativa formuladas en virtud del Decreto 1290 de 2008, que al momento de publicación del presente Decreto no hayan sido resueltas por el Comité de Reparaciones Administrativas, se tendrán como solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas y deberá seguirse el procedimiento establecido en el presente Decreto para la inclusión del o de los solicitantes en este Registro (...)".*

La Corte Constitucional puso de presente que la solución se hacía depender de otras variables. Al respecto, en Sentencia SU - 254 de 2013 especifica, en primer lugar, que las solicitudes presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que fueron negadas y respecto de las cuales se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición previsto en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 y por tanto, el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008, casos que quedan cobijados por los efectos *"inter comunis"*, lo anterior por tratarse de una norma posterior y específica que regula la materia, y adicionalmente por ofrecer mayores garantías para el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado; en segundo lugar, en relación con las solicitudes presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que todavía no se han resuelto y respecto de las cuales no se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición y se seguirán los trámites y procedimientos previstos por el Decreto 4800 de 2011 para determinar el monto de indemnización administrativa a pagar por parte de la Unidad para las Víctimas; y, tercero, respecto a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral que se presenten con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, deberán seguirse los procedimientos allí establecidos, en concordancia con lo estipulado en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011.

Siguiendo con el estudio de esta pretensión, haciendo referencia al daño moral, reiteradamente la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado:

> *"Cuando se hace referencia al daño moral, se alude al generado en el plano psíquico interno del individuo, reflejado en los dolores o padecimientos sufridos a consecuencia de la lesión a un bien". Este daño tiene existencia autónoma y se configura una vez satisfechos los criterios generales del daño: que sea particular, determinado o determinable, cierto, no eventual y que tenga relación con un bien jurídicamente tutelado.*
>
> *Por regla general, a la parte interesada le corresponde probar los hechos que alega a su favor para la consecución de un derecho. Es este postulado un principio procesal conocido como 'onus prodandi, incumbit actori' y que de manera expresa se encuentra previsto en el artículo 177 del C.P.C. Correlativo a la carga del demandante, está asimismo el deber del demandado de probar los hechos que sustentan su defensa, obligación que igualmente se recoge en el aforismo 'reus, in excipiendo, fit actor'. A fin de suplir estas cargas las partes cuentan con diversos medios de prueba, los cuales de manera enunciativa, se encuentran determinados en el artículo 175 C.P.C. Cuando se pretende el reconocimiento de perjuicios morales, la parte demandante tiene así el deber mínimo de probar su existencia y esta Corporación ha avalado los indicios como un medio de prueba para su configuración[34]".*

En conclusión, tal y como afirma Gilberto Martínez Ravé:

> *"(Serían daños morales aquellos que afectan bienes no patrimoniales desde el punto de vista económico. Incluidos todos los que afectan los atributos de la personalidad, como el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, el derecho al buen nombre, el derecho al ejercicio de una profesión u oficio, el derecho a la tranquilidad y a la seguridad"[35].*

---

[34] Expediente No. 19836 de 7 de abril de 2011, Sección Tercera Consejo de Estado

[35] Martínez, G. (1996). Responsabilidad civil extracontractual en Colombia. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, pág. 237.

Los daños morales son entonces una afectación de los llamados bienes inmateriales del ser humano, entiéndase por éstos los atributos inherentes a la personalidad, identificados como derechos *"sui generis"*, los cuales abarcan la esfera individual, íntima y privada. Por tanto, los daños morales no pueden producirse en razón de una obligación económica, (si se puede llamar así a la indemnización administrativa). Tanto la doctrina y la jurisprudencia están de acuerdo en que los daños morales nacen de la afectación de un bien personal, por ejemplo la honra o el buen nombre; y no hay lugar a interpretar que por el hecho de no pagar una indemnización de carácter solidario se configure un daño moral, más aun si la demandante no ha cumplido con su obligación mínima de solicitarla.

Por lo tanto y teniendo en cuenta la pretensión sexta es improcedente ya que la Unidad, ha cumplido con las obligaciones normativas, toda vez que los hoy demandantes se encuentran incluidos en el Registro Unico de Victimas desde el 9 de noviembre de 2007.

V. EXCEPCIONES Y ARGUMENTOS DE DEFENSA DE LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

A efectos de enervar las pretensiones de la presente acción, me permito proponer las siguientes excepciones perentorias o de fondo, sin que ninguna de ellas implique reconocimiento de derecho alguno a favor de la parte demandante.

5.1 INEXISTENCIA DE CONFIGURACIÓN DE LA IMPUTACIÓN

El señor **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA** y su grupo familiar, en ejercicio del medio de control de Reparación Directa pretende que mi representada sea declarada patrimonialmente responsable y condenada al pago de los perjuicios aducidos en la demanda, *presuntamente por los perjuicios causados por "el no pago de la reparación integral establecida en la Ley"*. Pero, es necesario indicar al Despacho, que las pretensiones y los montos aducidos por la demandante escapan a la órbita de la indemnización solidaria prevista en la Ley 1448 de 2011. Es más, se podría asegurar que en realidad **lo que se pretende no es el pago de los perjuicios causados por el no pago de la reparación, sino por los perjuicios ocasionados en virtud del desplazamiento y homicidio** que, como se compartió anteriormente, son cuestiones distintas y que redundan en la legitimación.

Las declaraciones y condenas establecidas por el apoderado en el escrito demandatorio resultan infundadas por la inexistencia de configuración de la imputación, por cuanto no es cierto que la Unidad para las Víctimas esté obligada a reparar unos supuestos daños materiales, morales y los demás que solicita el apoderado, como ya se anotó en el acápite de las consideraciones frente a las pretensiones.

En relación con la inexistencia de configuración de la imputación, la Sección Tercera Subsección del Consejo de Estado en sentencia del 12 de noviembre de 2014, dentro del radicado No. 63001233100020010015301 (29419), ha señalado lo siguiente:

> *"Según lo prescrito en el artículo 90 de la Constitución Política, la cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado57 tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública tanto por la acción, como por la omisión de un deber normativo.*
>
> *En cuanto a la imputación, se exige analizar dos esferas: la fáctica y la jurídica; en ésta última se determina la atribución conforme a un deber jurídico, que opera de acuerdo con los distintos títulos de imputación consolidados en el precedente de la Sala: falla en la prestación del servicio, daño especial y riesgo excepcional. Adicionalmente, resulta relevante tener en cuenta los aspectos de la teoría de la imputación objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado. Precisamente, a este respecto en el precedente jurisprudencial constitucional se sostiene:*
>
> *"La superioridad jerárquica de las normas constitucionales impide al legislador diseñar un sistema de responsabilidad subjetiva para el resarcimiento de los daños antijurídicos que son producto de tales relaciones sustanciales o materiales que se dan entre los entes públicos y los administrados. La responsabilidad objetiva*

en el terreno de esas relaciones sustanciales es un imperativo constitucional, no sólo por la norma expresa que así lo define, sino también porque los principios y valores que fundamentan la construcción del Estado según la cláusula social así lo exigen"60.

Sin duda, en la actualidad todo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado exige la afirmación del principio de imputabilidad, según el cual, la indemnización del daño antijurídico cabe cargarla al Estado cuando haya el sustento fáctico y la atribución jurídica. Debe quedar claro, que el derecho no puede apartarse de las "estructuras reales si quiere tener alguna eficacia sobre las mismas"63.

En este orden de ideas, cabe precisar que la tendencia de la responsabilidad del Estado en la actualidad está marcada por la imputación objetiva que "parte de los límites de lo previsible por una persona prudente a la hora de adoptar las decisiones"64. Siendo esto así, la imputación objetiva implica la "atribución", lo que denota en lenguaje filosófico-jurídico una prescripción, más que una descripción. Luego, la contribución que ofrece la imputación objetiva, cuando hay lugar a su aplicación, es la de rechazar la simple averiguación descriptiva, instrumental y empírica de "cuándo un resultado lesivo es verdaderamente obra del autor de una determinada conducta.

Por lo tanto la responsabilidad extracontractual del Estado se puede configurar una vez se demuestre el daño antijurídico y la imputación (desde el ámbito fáctico y jurídico)."

En relación con la legitimación en la causa por pasiva respecto a la configuración de daño y la imputación de su responsabilidad, la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido:

> *"El artículo 90 constitucional dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. La responsabilidad del Estado se hace patente cuando se configura un daño, el cual deriva su calificación de antijurídico atendiendo a que el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, tal como ha sido definido por la jurisprudencia de esta Corporación36.*
> *Verificada la ocurrencia de un daño, surge el deber de indemnizarlo plenamente, con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad ante las cargas públicas, resarcimiento que debe ser proporcional al daño sufrido.*
> *Los elementos que sirven de fundamento a la responsabilidad son esencialmente el daño antijurídico y su imputación a la administración entendiendo por tal, el componente que "permite atribuir jurídicamente un daño a un sujeto determinado. En la responsabilidad del Estado, la imputación no se identifica con la causalidad material, pues la atribución de la responsabilidad puede darse también en razón de criterios normativos o jurídicos. Una vez se define que se está frente a una obligación que incumbe al Estado, se determina el título en razón del cual se atribuye el daño causado por el agente a la entidad a la cual pertenece, esto es, se define el factor de atribución (la falla del servicio, el riesgo creado, la igualdad de las personas frente a las cargas públicas). Atribuir el daño causado por un agente al servicio del Estado significa que éste se hace responsable de su reparación, pero esta atribución sólo es posible cuando el daño ha tenido vínculo con el servicio. Es decir, que las actuaciones de los funcionarios sólo comprometen el patrimonio de las entidades públicas cuando las mismas tienen algún nexo o vínculo con el servicio público". Sentencia de 12 de junio de 2014, expediente 02808-01(R- 28644).*

Es decir, en virtud de la naturaleza de las pretensiones de la demanda, es preciso que se tenga en cuenta que en materia de responsabilidad la persona que tiene la habilidad o potencia de causar el daño antijurídico (desplazamiento y homicidio) es cualificado, es decir, solamente puede alegarse la omisión de la autoridad cuando ésta tenga el deber jurídico de protección, seguridad y/o mantenimiento del orden público.

La responsabilidad por la falla en el servicio alegada por los demandantes, como se aprecia, no es una responsabilidad derivada de alguna de las competencias de la Unidad para las Víctimas máximo cuando sus funciones normativas no poseen identidad con acciones u omisiones generadoras de un daño antijurídico, pues como se explicó, el apoderado de los demandantes en su argumentación no distingue la reparación solidaria de la judicial, omisión que lo hace caer en error al momento de hacer la imputación.

[36] Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 13 de agosto de 2008; Exp. 17042; C.P. Enrique Gil Botero.

Sin embargo, de aceptarse la imputación a la Unidad para las Víctimas por el no pago de la reparación, nuevamente se trae a colación la observancia de los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad fiscal y, como desarrollo de éstos, los criterios de priorización y vulnerabilidad. **Se añade una vez más, que el desconocimiento de estos criterios hermenéuticos en aras de la protección de un derecho individual o particular, acarrearía la violación de los derechos fundamentales -de igualdad-, del universo de víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas. Por ejemplo, con una decisión de esa magnitud se terminaría afectando los derechos de víctimas que incluso hicieron la declaración mucho tiempo atrás, o de personas que se encuentran en similar o peor estado de vulnerabilidad que los demandantes.**

Con el fin de fundamentar jurídicamente tal afirmación, me permito esbozar el esquema actual de atención y reparación integral a las víctimas, el cual se encuentra desarrollado en la Ley 1448 de 2011 y en sus decretos reglamentarios[37], mediante los cuales se establecen los mecanismos tendientes a una adecuada implementación de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas[38].

En este contexto, el artículo 166 de la citada Ley creó la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social de acuerdo con lo previsto por el Decreto 4155 de 2011. En términos generales corresponde a la UARIV, la coordinación de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Entre las funciones asignadas a la Unidad, se destacan, entre otras: i) Garantizar la operación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas; ii) Implementar y administrar el Registro Único de Víctimas; iii) Administrar los recursos necesarios y hacer entrega a las víctimas de la indemnización por vía administrativa; iv) Administrar el Fondo para la Reparación de las Víctimas; v) Entregar la asistencia humanitaria a las víctimas, al igual que la ayuda humanitaria de emergencia, una vez la persona se encuentre inscrita en el Registro Único de Victimas; vi) Asumir directamente la defensa jurídica de la Unidad, en los eventos que por ley le han sido asignados.

De igual forma, la Unidad asumió las funciones de la Comisión de Reparación y Reconciliación de la Ley 975 de 2005 (art. 171), razón por la cual deberá diseñar con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en la Constitución Política, una estrategia que permita articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral.

5.2. AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DE LA UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS

La responsabilidad extracontractual del Estado se fundamenta en la existencia de varios elementos que la componen o integran. La generalidad de la doctrina indica que estos elementos son: i) el hecho antijurídico; ii) el daño que involucra los perjuicios materiales y morales que sufre la persona; iii) el nexo causal entre el hecho y el daño y la imputabilidad. Siendo más concretos, el régimen de falla en el servicio debe versar sobre las siguientes condiciones: a) ausencia en la prestación del servicio, retardo, irregularidad, ineficacia u omisión en el mismo; b) existencia de un daño o perjuicio que configure lesión o perturbación de un bien jurídico y c) un nexo causal entre la falla o falta en la prestación del servicio a que la administración está obligada y el daño.

Y tratándose de la responsabilidad administrativa por omisión, se reafirma la postura jurisprudencial, según la cual, para la prosperidad de la demanda es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios ; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias

[37] Decretos 4800, 4635, 4634 y 4633 de 2011 por medio de los cuales cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones y se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las victimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, al pueblo Rom o Gitano y a los pueblos y Comunidades Indígenas.
[38] La ley 1448 de 2011, deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto 1290 de 2008 salvo para efectos del artículo 155.

particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño. Aspectos que, como ya se precisó, no se adecuan a la esfera funcional de la Unidad Para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas.

A partir de estos supuestos, el señor **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA**, deberá demostrar que el hecho antijurídico es imputable a la acción o la omisión de la autoridad que quiere someter a juicio de responsabilidad. Para ello deberá demostrar en forma íntegra la presencia de los anteriores elementos, los cuales no se configuran en cabeza de mi mandante, como pasará a explicarse a continuación:

El hecho. El hecho es el "*factum*", la conducta desplegada por el sujeto infractor, que a la postre produce un daño. En cuanto a la responsabilidad estatal, el hecho como conducta es generado por uno o varios de sus agentes actuando en ejercicio de sus funciones, ya sea por acción o por omisión. **En la presente acción, el hecho generador del daño no es *"el no pago de la reparación integral establecida en la Ley"*, pues, como quedó demostrado, se deben agotar instancias conforme al espíritu de la norma.** Tampoco puede afirmar que la entidad ha omitido los deberes a su cargo; ya se mencionó en el hecho cuarto que la Unidad para las Víctimas ha actuado con diligencia, por ejemplo en la entrega de ayuda humanitaria, acceso a programas de vivienda, acceso a los servicios de salud, cuando se han solicitado.

En realidad, el hecho dañoso es el desplazamiento forzado, en el cual no existe participación alguna de la Unidad para las Víctimas. El apoderado, entonces, deberá reorientar la imputación a quienes efectivamente participaron en el hecho, ya sea por acción o por omisión, con el fin de resarcir los daños materiales, morales y de la vida de relación que pretende.

A raíz del análisis realizado tanto en la respuesta de los hechos, de las pretensiones y en el estudio de la legitimación, se reafirma que el hecho es el desplazamiento forzado, hecho que generó consecuencialmente los daños y en el cual la Unidad para las Víctimas no tuvo injerencia alguna.

El nexo de causalidad. La Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia del 21 de febrero de 2002, M.P. Dr. Alier Hernández Enríquez, señaló, igualmente, que tratándose de la responsabilidad por omisión, una vez establecido el daño, el análisis debe conducirse hacia la determinación de la causalidad y la imputabilidad. El problema radicaría en establecer inicialmente si existía la posibilidad para la entidad de evitar el daño, interrumpiendo el proceso causal. Esta causalidad que debe existir entre el hecho y el daño debe ser determinante y eficiente al resultado, esto es, que el perjuicio debe ser una consecuencia cierta e inevitable del hecho que se imputa a la administración.

La doctrina[39] ha considerado que deben existir tres condiciones para la existencia del nexo causal; argumento que resulta procedente para el caso que se estudia: a) la causa del daño sea próxima o actual; b) debe ser determinante, vale decir, que se pueda establecer que sin el hecho el daño no hubiera ocurrido y; c) debe ser apta o adecuada, en el sentido de que esa conducta en términos normales conlleve siempre a la ocurrencia del respectivo daño o perjuicio, como "la causalidad adecuada".

Para el caso que nos ocupa y de acuerdo a lo señalado, además de no cumplirse ninguna de las condiciones antes nombradas, mi representada no creo ningún tipo de riesgo, como tampoco desplegó conducta alguna relacionada con los hechos y perjuicios alegados por el señor **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA** La supuesta relación de causalidad que el apoderado pretende establecer, es decir, entre el hecho (no pago de la indemnización administrativa) y el daño (vulnerabilidad y empeoramiento de las condiciones de existencia), no tienen sustento fáctico ni jurídico, debido a que el hecho dañoso no es el no pago de la reparación, sino el desplazamiento forzado.

A manera de conclusión, **(i) la causa del daño es en este sentido la violencia que produce el desplazamiento, una causa que no es próxima y que no tiene relación con las facultades y funciones de la Unidad para las Víctimas, (ii) el no pago de la indemnización no es determinante para generar el daño, pues éste se desprende directamente del desplazamiento. Es decir, el pago inmediato de la indemnización no evitaría el las consecuencias del desplazamiento, y (iii) no existe una causalidad adecuada, lo que equivale a decir que el no pago de la reparación –indemnización, no es la que produce el estado de vulnerabilidad actual de la víctima**.

[39] Penagos, G. (2007). *"El daño antijurídico"*. Bogotá, D.C: ed. Universitas.

Hasta aquí se concluye, claramente, que la Unidad para las Víctimas no tiene participación alguna en las conductas alegadas por el apoderado; se tiene así, que se rompe el nexo de causalidad entre conducta alguna de mi representada y los perjuicios invocados.

El daño antijurídico y su imputación. El inciso segundo del artículo 2 de la Constitución, establece que "*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*". Más adelante, el artículo 6 ibídem establece la responsabilidad de los servidores públicos por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

A su turno, el artículo 90 de la Constitución Política le suministró un nuevo panorama normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado con respecto al régimen anterior[40]. En primer lugar porque reguló expresamente una temática que entre nosotros por mucho tiempo estuvo supeditada a la labor hermenéutica de los jueces y que sólo tardíamente había sido regulada por la ley. Y en segundo lugar porque al ligar la responsabilidad estatal a los fundamentos de la organización política por la que optó el constituyente de 1991, amplió expresamente el ámbito de la responsabilidad estatal, haciendo que ella desbordara el límite de la falla del servicio y se enmarcara en la teoría del daño antijurídico[41]. Si bien la Carta fundamental no lo define de forma expresa, la jurisprudencia ha señalado: *"la existencia del daño antijurídico es el primer elemento que debe acreditarse para que pueda predicarse la responsabilidad. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 90 Superior al que antes se hizo referencia, el Estado debe responder por todo daño antijurídico que le sea imputable, causado por la acción u omisión de las autoridades públicas, de manera que lo exigido en la norma no es solo la existencia de un daño, entendido éste como un menoscabo, afectación o lesión de un bien, sino que además se requiere que éste sea antijurídico, es decir, aquel que no se tiene la obligación de padecer y que es contrario a derecho, que vulnera el ordenamiento jurídico y con ello lesiona los bienes e intereses jurídicamente protegidos. (…) Para que el daño antijurídico pueda ser indemnizado debe ser cierto y estar plenamente probado"*[42].

Aquí se pregona la existencia del daño, no de la acción u omisión. Hay una responsabilidad objetiva en cabeza del Estado y una posible responsabilidad subjetiva en alguno de sus funcionarios, por lo cual procede la acción de repetición. Su adopción implica la ampliación del espacio en el que puede declararse la responsabilidad patrimonial del Estado, pues el punto de partida para la determinación de esa responsabilidad ya no está determinado por la irregular actuación estatal - bien sea por la no prestación del servicio, por la prestación irregular o por la prestación tardía - sino por la producción de **un daño antijurídico que la víctima no está en el deber de soportar**[43], independientemente de la regularidad o irregularidad de esa actuación . **En resumen, la teoría del daño antijurídico 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**[44].

---

[40] Antes de la Constitución de 1991 se hablaba de la falla en el servicio; que consta de tres elementos: Daño antijurídico, nexo causal y falla en el servicio. Hay de dos clases: la probada y la presunta. En la primera se deben probar los tres elementos mencionados. En la segunda sólo se prueba el daño y el nexo causal, ésta se presume de las actividades peligrosas y de la responsabilidad médica. En la falla presunta hay que demostrar que el Estado no había actuado, había actuado mal o había actuado tardiamente. Lo importante es la conducta del Estado.
La falla en el servicio es una culpa abstracta del Estado, es decir la falla en el cumplimiento de sus fines no se le imputa estrictamente a uno de sus funcionarios, es más bien una culpa intermedia.

[41] La jurisprudencia, por su parte, ha señalado categóricamente que el daño antijurídico se encuadra en los principios consagrados en la Constitución, tales como la solidaridad (Art. 1º) y la igualdad (Art. 13), y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2º y 58 de la Constitución. Así pues, se ha indicado 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 le corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración. Ver, por ejemplo, la Sentencia de Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Consejero ponente: Jaime Orlando Santonofimio Gamboa. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero dos mil trece (2013). Radicación número: 68001-23-15-000-1996-12379-01(25334). Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1996. Puede verse también: Corte Constitucional, Sentencia C-918 de 2002; Sentencia C-285 de 2002.

[42] Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera – Subsección C - , Expediente 31735, Diez (10) de septiembre de 2014 CP. OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ.

[43] La jurisprudencia, por su parte, ha señalado categóricamente que el daño antijurídico se encuadra en los principios consagrados en la Constitución, tales como la solidaridad (Art. 1º) y la igualdad (Art. 13), y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2º y 58 de la Constitución. Así pues, se ha indicado 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 le corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración. Ver, Sentencia de Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Consejero ponente: Jaime Orlando Santonofimio Gamboa. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero dos mil trece (2013). Radicación número: 68001-23-15-000-1996-12379-01(25334). Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1996. Puede verse también: Corte Constitucional, Sentencia C-918 de 2002.

[44] Corte Constitucional, Sentencia SU-254 de 2013.

En esta medida, carece de técnica y precisión jurídica que en el caso bajo Litis, el apoderado de los hoy demandantes pretenda endilgar a mi representada la responsabilidad extra-contractual bajo el régimen de la falla del servicio. Este régimen como título de imputación de la responsabilidad del Estado se aleja, como lo explicamos anteriormente, del régimen de responsabilidad actual. Aun cuando el Despacho permitiera en este caso su valoración, tendremos que reiterar que este régimen, con respecto a la Unidad para las Víctimas no está llamado a prosperar, pues como quedó dicho y demostrado en el sub judice, no se presenta una ausencia en la prestación del servicio, retardo, irregularidad, ineficacia u omisión en el mismo; simplemente el proceso de reparación requiere del agotamiento previo de un procedimiento establecido en la Ley, con el objeto de lograr una reparación efectiva para toda la población víctima del desplazamiento forzado.

Y en lo que se refiere a su imputación, el Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos ha señalado: *"la imputación fáctica supone un estudio conexo o conjunto entre la causalidad material y las herramientas normativas propias de la imputación objetiva que han sido delineadas precisamente para establecer cuándo un resultado, en el plano material, es atribuible a un sujeto. De otro lado, la concreción de la imputación fáctica no supone por sí misma, el surgimiento de la obligación de reparar, ya que se requiere un estudio de segundo nivel, denominado imputación jurídica, escenario en el que el juez determina si además de la atribución en el plano fáctico existe una obligación jurídica de reparar el daño antijurídico; se trata, por ende, de un estudio estrictamente jurídico en el que se establece si el demandado debe o no resarcir los perjuicios bien a partir de la verificación de una culpa (falla), o por la concreción de un riesgo excepcional al que es sometido el administrado, o de un daño especial que frente a los demás asociados es anormal y que parte del rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas"*[45].

En este orden de ideas, respecto a la Reparación integral; ha quedado claro que la responsabilidad le es imputable al Estado bien sea por acción o por omisión, bajo los títulos de falla del servicio o de riesgo excepcional. En el primero de los casos, la responsabilidad por falla del servicio se produce por la omisión del Estado en la prestación de los servicios de protección y vigilancia a su cargo, lo que configura la omisión y el consecuente deber de reparar. En cuanto al riesgo excepcional, ha sostenido que esta figura jurídica se presenta entre otros eventos, cuando el Estado en desarrollo de su accionar expone a ciertos particulares a un hecho dañoso causado por un tercero y rompe con ello el principio de igualdad frente a las cargas públicas.

Así, en ocasiones a pesar de presentarse el daño no puede realizarse la atribución, como por ejemplo en el caso bajo estudio, pues el no pago inmediato de la indemnización administrativa no es un daño antijurídico y adicional a ello, no se constituye en un riesgo excepcional al que este siendo sometido la demandante por parte de la Unidad para las Víctimas, pues el agotamiento de los procedimientos previos para el reconocimiento de la reparación administrativa deben ser acatados por toda la población en condición de desplazamiento forzado y en consecuencia, hacen parte de las cargas públicas que ordinariamente las víctimas deben soportar. Al respecto, es menester reiterar que existen unos procedimientos establecidos en la Ley para el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado que, como quedo claro, comprende de la solicitud por parte de la víctima, la evaluación de la necesidad y priorización de la vulnerabilidad a través del PAARI, situaciones que sin duda requieren de un tiempo prudencial para su respectiva aplicación y valoración ante la imposibilidad de realizar un pago universal, circunstancias que a su vez constituyen razones suficientes para impedir sustancialmente la realización del ejercicio de imputación a la Unidad para las Víctimas.

En este orden de ideas, respecto a la Reparación integral; ha quedado claro que la responsabilidad le es imputable al Estado bien sea por acción o por omisión, bajo los títulos de falla del servicio o de riesgo excepcional. En el primero de los casos, la responsabilidad por falla del servicio se produce por la omisión del Estado en la prestación de los servicios de protección y vigilancia a su cargo, al no utilizar todos los medios que tiene a su alcance para repeler, evitar, o atenuar el hecho dañoso, cuando ha tenido conocimiento previo de la posible ocurrencia del acontecimiento, previsibilidad que se constituye en el aspecto más importante dentro de este título de imputación, pues no es la previsión de todos los posibles hechos, los que configuran la omisión y el consecuente deber de reparar, sino las situaciones individuales de cada caso que no dejen margen para la duda y que sobrepasen la situación de violencia ordinaria. Y en cuanto al segundo título jurídico, riesgo excepcional, ha sostenido que esta figura jurídica se presenta entre

[45] Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 9 de junio de 2010; Rad. 1998-0569.

otros eventos, cuando el Estado, en desarrollo de su accionar, expone a ciertos particulares a un hecho dañoso causado por un tercero y rompe con ello el principio de igualdad frente a las cargas públicas.

Frente al caso concreto, la Unidad para las Victimas, insiste de forma fehaciente en la imperiosa necesidad de que se tenga en cuenta la diferencia conceptual y material que existe entre la indemnización judicial y la indemnización administrativa, entendiéndose que la primera, se reconoce y concede a las víctimas por el daño antijurídico causado por el desplazamiento forzado, cuya responsabilidad recae principalmente en cabeza de quien produjo el daño (victimario) y que de manera subsidiaria, de conformidad con el articulo 90 Superior, genera una eventual responsabilidad patrimonial a cargo del Estado, específicamente respecto a las entidades encargadas de evitar la producción de este hecho víctimizante, siempre que se demuestre que el daño se derivó por la acción u omisión de la autoridad responsable de actuar. Y la segunda, se refiere básicamente al reconocimiento de las medidas contempladas dentro de los programas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas que en desarrollo de la Justicia Transicional han sido implementados por el Gobierno Nacional, tales como; la atención humanitaria o ayudas humanitarias, los retornos, reubicaciones, proyectos productivos, entre otras medidas de satisfacción, las cuales como lo hemos venido estableciendo se fundamentan en el principio de solidaridad y deben ser reconocidos de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios, así como el cumplimiento de la ruta establecida en los decretos 1377 y 2569 de 2014.

Es importante recalcar que mi representada no pretende desconocer los hechos victimizantes del desplazamiento y su responsabilidad frente al reconocimiento y pago de la indemnización administrativa; sin embargo, es necesario señalar; primero, reiterar que a la fecha los hoy demandantes se encuentran incluidos por el hecho victimizante de desplazamiento forzado en el Registro Único de Víctimas, segundo, que la existencia jurídica de la Unidad inició el 1 de enero de 2012, lo anterior de acuerdo a lo estipulado en el parágrafo 1º del artículo 35 del Decreto 4155 de 2011 y segundo, la reparación integral corresponde a diversas entidades que conforman el SNARIV y, en el caso del componente de la indemnización, la responsabilidad de reconocer y pagar dicha indemnización le fue atribuida a la Unidad para las Víctimas solo a partir del 1 de enero de 2012 y debe ser entregada siempre en desarrollo de los principios de gradualidad progresividad y sostenibilidad fiscal (Arts. 17, 18 y 19 de la Ley 1448 de 2011) y bajo los lineamientos normativos establecidos por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 1377 y 2569 de 2014, que establecen las rutas de atención, asistencia y reparación integral a nuestras víctimas del conflicto armado en Colombia.

Resumiendo lo dicho, los posibles daños causados al señor **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA** no fueron ocasionados por la Unidad para las Víctimas, en su conducta no existe ninguna acción u omisión o relación de causalidad con el daño. Ni siquiera se puede presumir que ella tenía el deber jurídico de impedir un resultado y no lo hizo; ni mucho menos puede demostrarse mala fe u omisión de alguno de sus deberes jurídicos.

5.3 EXIMENCIA DE RESPONSABILIDAD POR EL HECHO DE UN TERCERO

Los hechos que dieron origen al desplazamiento forzado y homicidio de los hoy demandantes se desencadenaron por acciones exclusivas y determinantes de un tercero, que, como se sabe, constituye uno de los elementos que desarticulan el nexo de causalidad y liberan de responsabilidad a la Unidad para las Víctimas. En efecto, la doctrina también ha precisado que el hecho de un tercero libera la responsabilidad cuando reúne las siguientes características:

> *"A) Causalidad. La primera nota que debe poseer el hecho de un tercero es haber concurrido a la producción del evento dañoso, ligándose a éste por una relación causal; de no mediar esta relación el hecho del tercero no puede ser configurado como causa extraña, susceptible de exonerar de responsabilidad al ofensor (…).*
>
> *B) No provocado. Cómo acontece con otras causas de exoneración, no basta que el hecho dañoso sea en todo o en parte obra del tercero; se requiere, además, que el hecho del tercero, en última instancia no tenga su causa en una acción del ofensor, ya que si así fuera éste debería ser considerado como único y exclusivo agresor. (…).*
>
> *C) Finalmente existen dudas acerca de si el hecho del tercero debe ser ilícito. (…) Si el hecho del tercero constituye la única causa del evento dañoso no se requiere que sea en sí mismo ilícito, ya*

que su sola presencia basta para destruir la responsabilidad a cargo del presunto ofensor al eliminar el nexo casual que es uno de los supuestos de ésta. En cambio, si el hecho del tercero ha concurrido con el hecho del ofensor, éste último sólo puede prevalerse de aquél como causa de exoneración a condición de que sea ilícito, puesto que si fuera lícito, el tercero no tendría obligación de reparar el daño causado por su hecho (…).

En concordancia con esta doctrina, el Consejo de Estado en providencia del 24 de marzo de 2011, ha establecido que la causa de un tercero puede eximir de responsabilidad total a la entidad que sea objeto de juicio de imputación, o en su defecto puede "rebajar" la obligación de reparación si se establece que existe participación compartida en el daño. Dice el alto Tribunal:

"La fuerza mayor, caso fortuito, hecho exclusivo y determinante de un tercero o de la víctima constituyen diversos eventos que dan lugar a que devenga imposible imputar, desde el punto de vista jurídico, la responsabilidad por los daños cuya causación da lugar a la iniciación del litigio, a la persona o entidad que obra como demandada dentro del mismo. En relación con todas ellas, tres son los elementos cuya concurrencia tradicionalmente se ha señalado como necesaria para que sea procedente admitir su configuración: (i) su irresistibilidad; (ii) su imprevisibilidad y (iii) su exterioridad respecto del demandado, extremos en relación con los cuales la jurisprudencia de esta Sección ha sostenido lo siguiente: (...) Por otra parte, a efectos de que operen los mencionados eximentes de responsabilidad (hecho de la víctima o de un tercero), es necesario aclarar, en cada caso concreto, si el proceder activo u omisivo de aquellos tuvo, o no, injerencia y en qué medida, en la producción del daño. En ese orden de ideas, resulta dable concluir que para que dichas causales eximentes de responsabilidad puedan tener plenos efectos liberadores respecto de la responsabilidad estatal, resulta necesario que la conducta desplegada por la víctima o por un tercero sea tanto causa del daño, como la raiz determinante del mismo, es decir, que se trate de la causa adecuada o determinante, pues en el evento de resultar catalogable como una concausa en la producción del daño no eximirá al demandado de su responsabilidad y, por ende, del deber de indemnizar, aunque, eso sí, habrá lugar a rebajar su reparación en proporción a la participación de la víctima"[46]. (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo expuesto, en el presente caso se reúnen los supuestos constitutivos del hecho de un tercero (el accionar de grupos armados ilegales y la omisión de las autoridades encargas de la seguridad), circunstancias que liberan la responsabilidad y nos legitiman para solicitar la exoneración de la Unidad para las Víctimas frente a los eventos dañosos que se le pretenden imputar.

5.4 INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA VS. INDEMNIZACIÓN JUDICIAL

En esta instancia, es necesario resaltar las diferencias normativas y jurisprudenciales existentes entre la indemnización administrativa y la indemnización judicial, pues del escrito demandatorio se evidencia la constante confusión del apoderado al momento de invocar estos conceptos.

Lo primero que hay que resaltar es que al tenor del artículo 69 de la Ley de Víctimas 1448 de 2011 y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos, las medidas de reparación son cinco, a saber: RESTITUCIÓN, INDEMNIZACIÓN, REHABILITACIÓN, SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN. Cada una de las cuales será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.

Aunque si bien a la Unidad para las Víctimas le corresponde el reconocimiento y pago de la indemnización de carácter ADMINISTRATIVA, bajo los lineamientos normativos suficientemente expuestos a lo largo del presente escrito; también lo que lo pretendido por el apoderado de las hoy demandantes es que esta Unidad reconozca y pague una serie de perjuicios no solo improcedentes y no demostrados, sino que además, corresponden a una reparación judicial que no se encuentra en cabeza de esta Entidad por diversas razones ya desarrolladas; como son i) Ausencia de responsabilidad en el hecho del desplazamiento; ii) Omisión del accionante en solicitar la indemnización administrativa; iii) Ausencia de decisión administrativa de la Unidad para las Víctimas frente a un no reconocimiento de dicha indemnización y iv) Inexistencia jurídica de la Unidad para las Víctimas al momento de la ocurrencia del hecho victimizante.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que las victimas del desplazamiento forzado deben cumplir con ciertos requisitos y procedimientos establecidos en la Ley 1448 de 2011 y en los decretos reglamentarios, esto principalmente para que el Estado en cabeza de la Unidad para las Victimas, pueda

[46] Consejo de Estado. Consejero ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de marzo de dos mil once (2011). Radicación número: 66001-23-31-000-1998-00409-01(19067).

comprobar las condiciones actuales de la población y establecer los montos que serán reconocidos a título de indemnización administrativa, pero para ello, reitero, deben cumplir ciertos requisitos establecidos por la normatividad, el primero de ellos es la inscripción dentro del Registro Único de Victimas (RUV), si las personas en este caso los convocantes ya se encuentran Incluidos, deberán continuar con la ejecución de los procedimientos establecidos para la entrega material de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado; principalmente la presentación de la solicitud de indemnización administrativa, la cual en el caso concreto no ha sido acreditada, lo que supone que la demandante no ha promovido la iniciación de la ruta señalada para el reconocimiento de dicho beneficio y en consecuencia, no es viable realizar el pago requerido mediante esta vía judicial. De igual manera, es oportuno recordar a la demandante que el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, prevé una vigencia de 10 años, lo que indica que las medidas de verdad, justicia y reparación integral (indemnización administrativa), están en termino para su cumplimiento, por lo que no puede haber un daño generado por este motivo, cuando ni siquiera se ha realizado la solicitud formal de la reparación por parte del demandante ante la entidad competente en este caso a mi representada.

En efecto, se han desarrollado las diferencias existentes entre la indemnización administrativa y la indemnización judicial considerado reiteradamente, que dentro de la segunda, el sujeto responsable no es otro que quien ocasionó los perjuicios a la comunidad, esto es, el desmovilizado o el grupo al margen de la ley, quienes tendrían cargas económicas y obligaciones relacionadas con reparaciones tanto pecuniarias como simbólicas. A su turno, la reparación a que se obliga al Estado, esto es la reparación administrativa, hace parte de las políticas públicas y supone, de un lado, que haya coherencia con un plan de desarrollo, y de otro, que exista el programa y la capacidad del Estado de entregarlo a las comunidades.

Sin embargo, de los hechos narrados y de las pretensiones expuestas en la presente demanda, se observa que el apoderado de la demandante confunde los conceptos de reparación integral a que tiene derecho todas las victimas del desplazamiento forzado y que tiene lugar siempre y cuando se cumplan con las rutas y los presupuestos facticos y jurídicos esenciales para el reconocimiento y pago señalado por la Ley y las Altas Cortes como se señaló atrás y la indemnizaciones administrativa de la Ley 1448 de 2011, la cual a su vez es reconocida siempre que se agoten los procedimientos administrativos previamente establecidos.

Es ese el contexto en el que surge el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, según el cual:

> *"Las condenas judiciales que ordenen al Estado reparar económicamente y de forma subsidiaria a una víctima debido a la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado o de sus agentes.*
>
> *En los procesos penales en los que sea condenado el victimario, si el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la presente ley en el artículo 132, sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial."*

También el contenido del Decreto 1290 de 2008 y del 4800 de 2011 que lo deroga[1], se originan en el mismo marco justificativo de la presencia del Estado social en su expresión de solidaridad con las víctimas del conflicto armado; siendo precisamente una de las motivaciones del último de los decretos mencionados la siguiente:

> *"Que además de la reparación judicial establecida en la Ley 975 del 25 de julio de 2005 de Justicia y Paz, es viable que el Estado, dentro del principio de solidaridad y la obligación residual de reparar pueda establecer un procedimiento administrativo para reparar de manera anticipada a las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, sin perjuicio de la obligación de hacerlo que tienen los victimarios y el derecho de repetición del Estado contra estos;"*

Así, mientras que la naturaleza de la reparación judicial se corresponde con el reconocimiento a partir de la prueba del nexo entre daño causado con el delito y el perjuicio ocasionado a la víctima; la reparación administrativa es una expresión de solidaridad del Estado social que tiene como propósito solventar las necesidades mínimas de las víctimas, de manera que no es un regalo sino una obligación que tiene en desarrollo del enfoque diferencial a que está obligado.

[1] Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por via Administrativa para las Victimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley.

La reparación judicial es, en consecuencia, una declaración judicial de los perjuicios probados o consensuados, siendo el incidente el escenario para ello; estando claro que la conciliación tiene como presupuesto la voluntad del desmovilizado de pagar el monto de los perjuicios acordado con sus víctimas.

El fondo creado con los bienes entregados por los desmovilizados con fines de reparación, constituye la masa que si bien no es de propiedad del Estado, éste asume, por virtud de la ley, la obligación de administrar, proteger y monetizar; que de ser suficientes para reparar a las víctimas, el Estado no tendría que concurrir a pagar la indemnización por vía administrativa.

En caso contrario, de no alcanzar dicho contenido patrimonial para pagar los montos reconocidos en las sentencias a cargo de los desmovilizados, aparece el Estado con su expresión de solidaridad con las víctimas, a entregar unos valores, que no son los mismos declarados judicialmente, sino que son unos topes mínimos que tienen que ver con las necesidades que se pueden graduar por vía administrativa; que es a lo que está destinado, precisamente el mencionado Decreto 4800 de 2011[47].

De otra parte, el Consejo de Estado ha diferenciado claramente entre la indemnización que se reconoce y concede a las víctimas por el daño antijurídico causado por el desplazamiento forzado, en razón de la responsabilidad patrimonial que se deriva para el Estado de conformidad con el artículo 90 Superior, y la atención que el Estado concede a las víctimas durante el desplazamiento como lo señalamos anteriormente, el Consejo ha sostenido que "la indemnización que reciban los beneficiarios de esta condena no se descontara el valor de los bienes que hubieren recibido por parte del Estado durante el desplazamiento tales bienes les son entregados a las víctimas de tales delitos no a título de indemnización sino en desarrollo del principio de solidaridad, como ayuda humanitaria para su subsistencia en el momento que se produzca el hecho o durante el tiempo posterior, para su retorno o sentamiento a través de la implementación de proyectos económicos, en tanto que la indemnización que aquí se reconoce tiene como causación de un daño antijurídico que le es imputable, de conformidad con lo previsto en el artículo 90 de la Constitución.

En cuanto a la indemnización por daños materiales el Consejo de Estado reconoció que este daño comprende el daño emergente y el lucro cesante y lo definió de la siguiente manera:

> *"el daño emergente y el lucro cesante causado a cada uno de los miembros del grupo con el hecho del desplazamiento, entre ellos, el valor de los predios y muebles perdidos y lo invertido en transporte para evacuar la zona de expulsión y reinstalarse en el sitio de recepción. Sin embargo, en los procesos cursados ante esa Corporación no se han podido identificar con claridad el daño material causado con los hechos del desplazamiento forzado, razón por la cual la entidad ha reconocido la responsabilidad patrimonial solamente en relación con el daño moral causado." Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3.*

El Consejo de Estado respecto a la indemnización ha manifestado lo siguiente:

> *"Ese Alto Tribunal ha establecido que aunque se produzca el retorno de la población desplazada a su lugar de origen, no por ello se debe modificar el valor de la indemnización reconocida, en cuanto ésta se otorga con el fin de compensar el daño moral causado a las víctimas de desplazamiento forzado, por el dolor que sufrieron al verse forzados a salir de sus viviendas o sitios habituales de trabajo, por la violencia que los afectó y la imposibilidad de retornar al sitio." Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3.*
>
> *"De otra parte, el Consejo de Estado ha diferenciado claramente entre la indemnización que se reconoce y concede a las víctimas por el daño antijurídico causado por el desplazamiento forzado, en razón de la responsabilidad patrimonial* que se deriva para el Estado de conformidad con el artículo 90 Superior, y la atención que el Estado concede a las víctimas durante el desplazamiento, tales como: la atención humanitaria o las ayudas para el retorno o la estabilización socioeconómica, a través de proyectos productivos, las cuales se fundamentan en el principio de solidaridad." Sentencia de Unificación SU254 de 2013.
>
> *"Acerca de este tema ha sostenido el Consejo que "(...) de la indemnización que reciban los beneficiarios de esta condena no se descontará el valor de los bienes que hubieren recibido por parte del Estado durante el desplazamiento porque tales bienes les son entregados a las víctimas de tales delitos no a título de indemnización sino en desarrollo del principio de solidaridad, como*

[47] Corte Suprema de Justicia, 12 de diciembre de 2012 Sala de casación penal, exp. 38222. M.P. José Leonidas Bustos

ayuda humanitaria para su subsistencia en el momento en que se produzca el hecho o durante el tiempo posterior, para su retorno o asentamiento a través de la implementación de proyectos económicos, en tanto que la indemnización que aquí se reconoce tiene como causa la responsabilidad patrimonial de la entidad demandada por la causación de un daño antijurídico que le es imputable, de conformidad con lo previsto en el artículo 90 de la Constitución." Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3.

Es importante aclarar que los montos de la indemnización por el hecho de desplazamiento forzado están en el Decreto 4800 de 2011 en su artículo 149 hoy copilado por el Decreto 1084 de 2015.

ARTÍCULO 2.2.7.3.4. MONTOS:

"Independientemente de la estimación del monto para cada caso particular de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa los siguientes montos:

1. Por homicidio, desaparición forzada y secuestro, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.
2. Por lesiones que produzcan incapacidad permanente, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.
3. Por lesiones que no causen incapacidad permanente, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
4. Por tortura o tratos inhumanos y degradantes, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
5. Por delitos contra la libertad e integridad sexual, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
6. Por reclutamiento forzado de menores, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.

7. Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales." **Decreto 4800 de 2011.**

Además y de acuerdo a lo anterior, es importante resaltar que los montos establecidos son entregados es por grupo familiar, de acuerdo a lo estipulado en la Ley 1448 de 2011, en su artículo 132, parágrafo 3º:

"... <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> 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: Subsidio integral de tierras; Permuta de predios; Adquisición y adjudicación de tierras; Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva. "(Negrillas fuera de texto)

De esta manera se precisa, además, que la indemnización por vía administrativa debe, tal y como lo ordena la Ley 1448 de 2011, sujetarse a los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad fiscal. Transcribo textualmente:

"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.
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". (Negrilla fuera de texto).
ARTÍCULO 19. SOSTENIBILIDAD. (...) 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".

Todo ello para concluir, finalmente, que mi representada no tiene responsabilidad alguna en los hechos objeto de la demanda, y mucho menos puede ser encontrada responsable de la indemnización pretendida; ya que, como se expresó anteriormente, la Unidad para las Víctimas no tiene competencia funcional para

generar el daño ni el deber jurídico de prevenirlo o evitarlo y no ha proferido decisión que niegue la pretendida indemnización, toda vez que, en ningún momento el accionante la ha solicitado, al tenor de los requisitos normativos anteriormente expuestos.

5.5 INEXISTENCIA PROBATORIA DE LOS PERJUICIOS INVOCADOS

La naturaleza jurídica de la reparación directa consiste en la posibilidad que tiene el administrado que haya recibido un daño antijurídico o perjuicio por parte del Estado, de poder acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para obtener el resarcimiento de los eventuales perjuicios que le hayan sido ocasionados. Así, la finalidad de la reparación directa es de carácter resarcitorio e indemnizatorio.

Los perjuicios reclamados por el señor **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA**, representados en daños materiales, y morales, entre otros; no sólo resultan completamente exorbitantes y alejados del principio de equidad, sino que además se observa la ineptitud al no haberse allegado prueba siquiera sumaria de su existencia pasada, presente, futura o eventual.

> *"El desarrollo del tema en la jurisprudencial nacional ha ido en evolución, al punto que hoy se admite inclusive la posibilidad de reclamar indemnización por los perjuicios morales causados por el daño o pérdida de las cosas, a condición de demostrar plenamente su existencia, pues tal perjuicio no se presume. Es cierto que dentro de los perjuicios indemnizables se comprenden los morales, entendiendo por éstos el dolor y la tristeza que el hecho dañoso ocasiona a quien sufre el daño,* ***pero también aquí tanto la jurisprudencia como la doctrina están acordes en que tratándose de daño a las cosas ese dolor o tristeza debe tener envergadura suficiente como para justificarse su reparación y que en todo caso debe ser demostrado, pues no se presume****"*[48]. (Negrillas fuera de texto).

Esa envergadura que necesita el daño para inducir perjuicios, en este caso es demasiado débil, carece de una justificación razonable y es contraria a la vehemencia teórica, pues el no pago de la indemnización administrativa no puede dar lugar a producir perjuicios en los términos que plantea el apoderado. De todas maneras el apoderado tenía la oportunidad de probarlos y no lo hizo. Tal vez pretendió hacer una interpretación extensiva de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el entendido que en el desplazamiento forzado existe una presunción de daños morales; sin embargo, en este caso no tiene oportunidad, pues el daño que imputa a mi representada no es causa del desplazamiento sino del no pago de la reparación administrativa por desplazamiento.

En el mismo sentido, le incumbe a la parte actora probar el mal funcionamiento de la administración. Al respecto la jurisprudencia del Consejo de Estado, en Sentencia del 24 de octubre de 1990, determinó:

> *"En casos de falla del servicio, al administrado le corresponde probar el mal funcionamiento de un servicio que la administración debería prestar, por ley o reglamento o por haberlo asumido de hecho, el daño que ello le infringió y la relación de causalidad entre lo segundo y lo primero, correspondiéndole a la administración aportar las probanzas contrarias, es decir, que no existió la falla o el daño, o que si alguno de tales elementos se presentó ello se debió a fuerza mayor o al hecho o culpa de la víctima o que no existe relación de causalidad entre la falla y el daño"*[49].

El señor **MANUEL DE JESUS CARABALLO PESTANA** no ha demostrado el mal funcionamiento de la Administración o falla en el servicio, como tampoco ha probado el daño y la relación de causalidad entre ambos. La sola enunciación no constituye de por sí su notoriedad, lo que hace indispensable su prueba. Nuevamente se afirma que la Entidad desarrolló y sigue desarrollando sus funciones de acuerdo con la Ley, y en esa esfera no ha causado ningún daño antijurídico. La reparación administrativa por desplazamiento forzado, luego de un análisis de rigor que contempla la priorización de la vulnerabilidad, será entregada sin mayor obstáculo en los términos de la Ley 1448 de 2011 y Decreto 1084 de 2015.

Por todos los argumentos expuestos, solicito muy respetuosamente a su Señoría que no se acceda a las pretensiones de la demanda respecto de la Unidad para las Víctimas, que se falle la no existencia de

---

[48] Sección Tercera del Consejo de Estado - Consejero Ponente: Enrique Gil Botero en Sentencia de fecha catorce (14) de abril de dos mil diez (2010) - Radicación: 15001233100019950502501 Expediente: 16976.

[9] Peirano, Jorge (2003). *Responsabilidad extracontractual.* Tercera edición. Bogotá: Editorial Temis.

responsabilidad por parte de mi representada y por lo tanto la improcedencia de una condena a su cargo.

5.6 EXISTENCIA DE PRECEDENTES HORIZONTALES

Es necesario señalar que para la fecha se cuenta con diez (10) precedentes horizontales para casos análogos al aquí estudiado, en los cuales el primero de ellos mediante sentencia del 17 de marzo de 2015, el Juzgado Octavo Oral Administrativo del Circuito de Cartagena, declaró probadas las excepciones de Ausencia de Responsabilidad de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, eximencia de responsabilidad por el hecho de un tercero, indemnización administrativa vs indemnización judicial e inexistencia probatoria por los perjuicios invocados, con base en lo siguiente:

> *"De las pretensiones y de los hechos narradas en la demanda, el Despacho concluyo que los demandantes confunden las indemnizaciones administrativa que contempla la Ley 1448 de 2011, y la reparación integral a que tienen todas las víctimas del conflicto armado en Colombia y especialmente las victimas del desplazamiento forzado; reparación que tienen lugar siempre y cuando se cumplan con los presupuestos normativos y facticos que son esenciales para que se reconozca y ordene por medio de una sentencia judicial; teniendo en cuenta la normatividad aplicable y jurisprudencia de Altas Cortes aplicables al caso.*
>
> *En el plenario del expediente no obra prueba que acredite ninguno de los requisitos que exige la jurisprudencia para conceder la reparación integral, no existe prueba que se haya puesto en conocimiento previamente que exista un riesgo antes de los hechos que produjeron el desplazamiento; solo hay en el plenario una copia de la ficha técnica de la víctima (folio 32); pero ni siquiera dicha ficha da claridad ante que autoridad se inscribió como víctimas y los hechos que lo originaron; circunstancias que tampoco es clara en la narración de los hechos de la demanda ; lo cual no deja margen al Despacho de interpretación alguna de las causas o el hecho victimizante por la que se pide hoy la indemnización.*
>
> *Al no quedar probada responsabilidad administrativa de las entidades que demandadas por este medio de control; ni daño derivado de esa responsabilidad mucho menos puede haber la relación causal entre la misión y el daño; quedando desvirtuado cada uno de los elementos que son necesarios para la declaratoria de responsabilidad del Estado.*
>
> *Ha quedado claro que le es imputable responsabilidad al estado bien sea por acción o por omisión, bajo los títulos de falla del servicio o de riesgo excepcional. En el primero de los casos, la responsabilidad por falla del servicio se produce por la omisión del Estado en la prestación de los servicios de protección y vigilancia a su cargo, lo que configura la omisión y el consecuente deber de reparar. En cuanto al riesgo excepcional, ha sostenido que esta figura jurídica se presenta entre otros eventos, cuando el Estado en desarrollo de su accionar expone a ciertos particulares a un hecho dañoso causado por un tercero y rompe con ello el principio de igualdad frente a las cargas públicas."*

De igual manera mediante Sentencia de fecha 30 de junio de 2015, El Juzgado Octavo Oral Administrativo de Sincelejo decidió denegar las pretensiones de la parte demandante basado en las siguientes consideraciones:

> *"Los programas administrativos buscan satisfacer el deber de reparar y representan un esfuerzo de reconocer a las víctimas y a las circunstancias de su victimización, así como de recuperar la confianza en las instituciones. Mirado así como política pública coherente, con la organización jurídica, se trata de una herramienta para dotar de eficiencia y coherencia a los esfuerzos de reparaciones. En otras palabras, son jurídicamente posibles y, en términos de gestión pública, convenientes. Reparaciones que se basan en el reconocimiento de responsabilidad del Estado y diferenciados de la inversión social y de la ayuda humanitaria. La reparación a las miles de víctimas no parece posible sin estos esfuerzos de carácter administrativo. Por tal motivo tal como lo consagra la normatividad antes anotadas no es solo reparara sino cuando se ha logrado el mayor esfuerzo humanitario, de atenciones que implica el retorno de ser posible y su consolidación del mismo.*
>
> *Si es política pública tendiente a restablecer los derechos conculcados con el desplazamiento forzado, pues significa que el daño es el desplazamiento forzado, y a través de esta política busca atenuar, minimizar y reparar los perjuicios producto del daño, mal podría pensarse que la falta de*

reparación administrativa por si sola sea fuente de nuevo daño, independiente del desplazamiento forzado, cuando se ha demostrado en el acervo probatorio, que el estado ha ido buscando brindarle protección, atención a las víctimas del desplazamiento forzado, tanto en atención en salud, como en educación, programas de vivienda y hasta proyectos productivos, donde los demandantes solo una de ellas se ha capacitado en el SENA (Fl. 3-4 del cuaderno de prueba), también han sido beneficiados con el programa familia en acción (Fls. 22-28 cuaderno de pruebas), lo cual denota que han sido atendido y le han prestado ayuda por los distintos entes públicos competentes para brindarle a poyo y ayuda cuando lo han requerido. Muy a pesar que no se ha reconocido y cancelado aun la reparación administrativa esta viene siendo parte del componente de atención al desplazado. Pero es de anotar que de la demanda y de las pruebas la parte actora no ha solicitado tal reparación antes las entidades competentes, muy a pesar que existe una convocatoria de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acceder al medio de control de reparación directa, luego es la reparación administrativa un componente más de la política pública de atención al desplazados por la violencia."

NO SE HA DEMOSTRADO PERJUICIOS DISTINTOS AL OCASIONADO CON EL DESPLAZAMIENTO FORZADO.

"En el subjudice se observa y tal como se definió en la fijación del litigio, como aparece a folio del expediente, el demandante reclama que se declare la responsabilidad patrimonial extracontractual de las entidades demandadas, por los daños ocasionados por la no cancelación de la indemnización o reparación administrativa, del contexto integral de todo el proceso, podemos decir, que es cierto que existe una obligación legal de la administración pública representada por la Unidad para la atención y reparación integral de la víctimas, tal como su nombre lo indica surgió por la necesidad de la política pública de brindar protección y atención a las víctimas del conflicto armado incluyendo a las personas desplazadas, también resulta probado en el expediente que esta entidad no ha reconocido ni cancelado reparación administrativa a los actores o demandantes, pero no resulta probado daño diferente al desplazamiento forzado, es decir, dentro del acervo probatorio, no hay asomo de prueba alguna que nos indique que existe un daño diferente al entes mencionado; es de anotar que los perjuicios irrogados por el daño del desplazamiento forzado, solo se extiende en el tiempo, y allí están siendo mitigados por los otros mecanismos o medios de atención que la normatividad ha establecido (Ley 387 y Ley 1448 y sus distintos decretos reglamentarios), dentro de los cuales los demandantes han sido beneficiados que incluye salud, educación y aun auxilios co0mo los de familias en acción, además otros medios de Apoyo y atención, que no han sido reclamados, o se han presentado para postularse como en los programas de vivienda, o restitución de tierra, por último es de anotar que ni fue alegado ni ha sido demostrado que los demandantes haya iniciado otra demanda de reparación directa, por el daño del desplazamiento contra el Estado, por tal motivo no se comparte la tesis de la parte demandante de la existencia de un daño producto del no pago Oportuno de la reparación administrativa, pues todo como se ha venido diciendo, dentro de los medios de atención al desplazado esta la reparación administrativa, la cual no ha sido solicitado a la UARIV. Conforme a lo anterior es de concluir que ni existe probado daño alguno por el no pago de la reparación Administrativa.

En cuanto a la condena en costas, se condenará en costas al demandante de conformidad con lo establecido en el artículo 188 del C.P.A.C.A. y con el criterio que ha venido manejando el Tribunal Administrativo de Sucre, que no es mirando el estudio de temeridad sino que es una sanción objetiva, se condenará en costas al demandante, las cuales serán liquidadas por secretaria y se fijaran las agencias en derecho en un 1 % a cargo de la parte demandante y a favor de cada una de la entidades demandada."

5.7 EXISTENCIA DE PRECEDENTES VERTICALES

Es necesario señalar que, para la fecha, se cuenta con dos precedentes verticales para casos análogos al aquí estudiado, en los cuales el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Primera de Decisión Oral, M. P. Luis Carlos Alzate Ríos, mediante sentencia del 10 de diciembre de 2015, resolvió CONFIRMAR el fallo de primera instancia, con base en lo siguiente:

"El argumento traído por el libelista, se limita a señalar que las entidades demandadas, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y Departamento para la Prosperidad Social, han omitido el pago de la reparación integral – indemnización, lo que a su juicio constituye una falla del servicio, al violentarse los presupuestos normativos contenidos en la Ley 1448 de 2011, así como otras normas jurídicas tendientes a la protección de la población desplazada."

(…)

"En efecto, las pruebas aportadas al plenario dan cuenta que la demandante y su grupo familiar son víctimas del desplazamiento forzado, debidamente reconocidas como tal, de acuerdo con el Registro Único de Víctimas, no obstante, para el reconocimiento de la indemnización, como parte de la reparación integral a que tienen derecho como víctimas, se hace necesario el inicio de la actuación administrativa y/o judicial tendiente a su reconocimiento.

No es del caso considerar que, por el hecho de ser víctimas y estar reconocidas como tal, deba el Estado impulsar sus actuaciones reparatorias de manera autónoma; si bien ello se ubica en lo que lógicamente debiera ocurrir, lo cierto es que el estado de cosas que ha generado el flagelo de la violencia, ocasiona imposibilidades físicas que exigen una participación de las víctimas.

Al respecto, la CORTE CONSTITUCIONAL ha considerado que si bien "las entidades encargadas "no pueden imponer requisitos que impliquen para las víctimas una carga desproporcionada, porque no puedan cumplirlos, porque su realización desconozca la especial protección constitucional a la que tienen derecho, o porque se vulnere su dignidad. No obstante, las víctimas conservan la obligación mínima de presentarse ante la entidad correspondiente y solicitar el acceso a los programas

No encuentra la Sala omisión alguna en la que hayan incurrido las entidades demandadas, más concretamente la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, puesto que los demandantes no demostraron que iniciaron el trámite para el reconocimiento de la indemnización por vía administrativa que contempla la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año, y por ende, no es posible concluir que han omitido su reconocimiento y pago. En otras palabras, no existe prueba de la omisión en el cumplimiento de sus funciones, pues al no existir petición de parte, no existe el deber de la entidad demandada de iniciar de oficio el trámite tendiente a establecer la indemnización a favor de los actores."

Con base en lo anterior, solicito se considere la aplicación de los precedentes verticales y horizontales en la decisión exonerante de responsabilidad a favor de mi representada.

Por todos los argumentos expuestos, solicito muy respetuosamente a su Señoría que no se acceda a las pretensiones de la demanda respecto de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que se avale la ruta y orden de acceso a las medidas de reparación individual fijada por el Gobierno Nacional, a través del Decreto 1084 de 2015, que se falle la no existencia de responsabilidad por parte de mi representada y, por lo tanto, la improcedencia de una condena a su cargo, teniendo en cuenta que hay: i) Ausencia de responsabilidad en el hecho del desplazamiento; ii) Ausencia de responsabilidad por el hecho de un tercero; iii) Ausencia de decisión administrativa de la Unidad frente a un no reconocimiento de la indemnización administrativa; iv) Inexistencia jurídica de la Unidad para el momento de ocurrencia del hecho victimizante.

VI. PRUEBAS

Solicito de forma respetuosa al Señor Juez se sirva ordenar, decretar y practicar las siguientes:

Documentales

Solicito muy respetuosamente al Despacho se sirva Oficiar a las siguientes entidades:

95

1. FONVIVIENDA y al INCODER, con el fin de que certifiquen si el demandante o alguno de los miembros de su núcleo familiar se han postulado para subsidio de vivienda o de tierras de existir dicha actuación, se certifique su estado actual.

2. Al SENA - Regional Bolívar, con el fin de que certifiquen si el demandante o alguno de los miembros de su núcleo familiar se han postulado para la oferta institucional de estabilización socioeconómica, de existir dicha actuación, se certifique su estado actual.

3. Al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social DPS, con el fin de que certifiquen si el demandante, o alguno de los miembros de su núcleo familiar se han postulado para la oferta institucional de estabilización socioeconómica y de otros programas que lidera este departamento administrativo para la atención a la población objeto de desplazamiento, de existir dicha actuación, se certifique su estado actual.

4. Al Bienestar Familiar - Regional Bolívar, con el fin de que certifiquen si el demandante o alguno de los miembros de su núcleo familiar, se han postulado a la oferta institucional que lidera este instituto para la atención a la población objeto de desplazamiento, de existir dicha actuación, se certifique su estado actual.

5. A la Alcaldía Distrital de Cartagena, que es donde actualmente residen, con el fin de que certifiquen si el demandante o alguno de los miembros de su núcleo familiar se han postulado a la oferta institucional que lidera este municipio para la atención a la población desplazada, de existir dicha actuación, se certifique su estado actual.

VII. ANEXOS

1. Resolución de nombramiento número 00215 de 7 de marzo de 2016.
2. Resolución No. 1656 del 18 de julio de 2012 de Delegación judicial y extrajudicial de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
3. Las pruebas relacionadas en el acápite de pruebas.

VIII. NOTIFICACIONES

Recibiré sus notificaciones en la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad de Víctimas, ubicada en la Carrera 6 No. 14 – 98 Piso 4º - Parque Santander. Bogotá D.C o al correo electrónico notificaciones.juridicaUARIV@unidadvictimas.gov.co

Respetuosamente,

IVAN ABELARDO SARMIENTO GALVIS
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Lizeth Ostos Bustos
Revisó: Claudia Aristizabal G.