

Cartagena de Indias D. T. y C, ocho (08) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

**I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES**

<b>Medio de control</b>	Reparación Directa
<b>Radicado</b>	13001-33-33-005-2016-00155-01
<b>Demandantes</b>	Katiana Esther Mendoza Julio y otros
<b>Demandado</b>	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV – Departamento Administrativo de la Prosperidad Social DPS
<b>Magistrado Ponente</b>	Edgar Alexi Vásquez Contreras
<b>Tema</b>	Responsabilidad extracontractual del estado por falla del servicio (monto de la indemnización administrativa a víctimas por desplazamiento forzado)

**II.- PRONUNCIAMIENTO**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante contra la sentencia proferida el 6 de junio de 2018, mediante la cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena negó las pretensiones de la demanda en el proceso de la referencia.

**III.- ANTECEDENTES**

**3.1. LA DEMANDA (fls 2-10).**

**a). Pretensiones**

Los demandantes Katiana Ester Mendoza Julio, Hernando de Jesus Franco Cortes, José Armando, Patricia y Luis Fernando Franco Mendoza, en ejercicio del medio de control de reparación directa presentaron demanda contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- y el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social –DPS- en la que formularon las siguientes pretensiones:

*“PRIMERO: Declarar patrimonialmente responsable a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS), por los perjuicios sufridos por los señores KATIANA ESTER MENDOZA JULIO, HERNANDO DE JESUS FRANCO CORTES, LUIS FERNANDO FRANCO MENDOZA, JOSÉ ARMANDO Y PATRICIA FRANCO MENDOZA quienes se vieron desplazados de forma forzosa del corregimiento de Macayepo del Municipio de Carmen de Bolívar, del depto. de Bolívar(..)*

*SEGUNDO: Condénese a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS), a pagar, a los señores, KATIANA ESTER MENDOZA JULIO, HERNANDO DE JESUS FRANCO CORTES, LUIS FERNANDO FRANCO MENDOZA, JOSÉ ARMANDO Y PATRICIA FRANCO MENDOZA, a título de*





indemnización por el daño material, los cuales se estiman en la suma de (\$50.000.000,00)

TERCERO: Condénese a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS), a pagar, a los señores, KATIANA ESTER MENDOZA JULIO, HERNANDO DE JESUS FRANCO CORTES, LUIS FERNANDO FRANCO MENDOZA, JOSÉ ARMANDO Y PATRICIA FRANCO MENDOZA, a título de indemnización por el daño material futuro o lucre cesante, los cuales se estiman en la suma de (\$50.000.000,00).

CUARTO: Condénese a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS), a pagar, a los señores, KATIANA ESTER MENDOZA JULIO, HERNANDO DE JESUS FRANCO CORTES, LUIS FERNANDO FRANCO MENDOZA, JOSÉ ARMANDO Y PATRICIA FRANCO MENDOZA, a título de indemnización por el daño moral sufrido por el desplazamiento la suma de (\$32.217.500.009 salario mínimo legales vigentes, a cada uno del núcleo familiar (...)).

QUINTO: Condénese a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS), a pagar, a los señores, KATIANA ESTER MENDOZA JULIO, HERNANDO DE JESUS FRANCO CORTES, LUIS FERNANDO FRANCO MENDOZA, JOSÉ ARMANDO Y PATRICIA FRANCO MENDOZA, a título de indemnización por el desplazamiento forzado, por falla y falta de servicios no prestados, que son estimados en la suma de veintisiete (27) salarios mínimos legales vigentes, SENTENCIA SU247/13 a cada uno (...).

SEXTO: Condénese a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS), a pagar, a los señores, KATIANA ESTER MENDOZA JULIO, HERNANDO DE JESUS FRANCO CORTES, LUIS FERNANDO FRANCO MENDOZA, JOSÉ ARMANDO Y PATRICIA FRANCO MENDOZA, a título de indemnización por falla y falta de servicios no prestados, que son estimados en la suma de veintisiete (27) salarios mínimos legales vigentes, SENTENCIA SU247/13 a cada uno (...).

SÉPTIMO: Que en todo caso se repare integralmente los perjuicios sufridos conforme lo indica el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, así como bajo los cánones de la reciente jurisprudencia contencioso administrativa.

OCTAVO: Que el valor de las condenas aquí señaladas, sean actualizadas al ejecutoriarse la sentencia con base en la variación porcentual del I.P.C. para efectos de compensar la pérdida del poder adquisitivo de la moneda.

NOVENO: Que la sentencia de mérito favorable a las pretensiones de la demanda, se le dé cumplimiento en los términos del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

DÉCIMO: Que se condene al demandado al pago de las costas y agencias en derecho".

## **b). Hechos.**

Para sustentar sus pretensiones los demandantes afirmaron, en resumen que fueron desplazados el 20 de enero de 2006 cuando vivían en el corregimiento de





Macayepo del Municipio de El Carmen de Bolívar debido a una incursión de un grupo al margen de la Ley.

Señalaron que producto del desplazamiento acudieron a las entidades demandadas, por lo que se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas –RUV–, y les realizaron el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral –PAARI–.

Alegaron que el 5 de julio de 2015 elevaron ante la demandada solicitud con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas.

### c. Fundamento de las pretensiones

Las pretensiones encuentran fundamento en el artículo 140 del CPACA, artículos 93 y 209 de la Constitución Política, Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del 2011 y en la sentencia SU-254 de 2013 de la Corte Constitucional, la cual señaló que el estado puede ser declarado responsable por razón de desplazamiento forzado cuando de la reparación vía administrativa se trata. Dicha responsabilidad se fundamenta en el artículo 2 superior y se diferencia del artículo 90 ibídem, por lo que el estado tiene la responsabilidad de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos, y por tanto le compete el deber de prevenir violaciones de derechos humanos graves, como el desplazamiento forzado, y una vez ocurrido éste, le corresponde la atención y reparación integral a la población víctima del desplazamiento.

Finalmente, señalan que **la falla imputable a las entidades demandadas consistentes en la negativa a pagar la indemnización administrativa por el desplazamiento forzado** del que fueron víctimas, vulnera sus derechos a un adecuado nivel de vida, a la vida en conexidad con la salud, a la reparación administrativa consagrada en la ley 1448 y Decreto 4800 del 2011, a la igualdad, a la verdad, a la justicia, al debido proceso y petición.

## 3.2. Contestación de la demanda

**3.2.1. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV (fls. 43-72)** contestó la demanda mediante apoderado judicial y se opuso a las pretensiones con apoyo en los argumentos que se resumen enseguida.

Una vez verificada la herramienta VIVANTO, se tiene que la demandante y su núcleo familiar se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas –RUV– por el hecho victimizante del desplazamiento forzado del que fueron víctimas.





A su vez, se verificó el aplicativo INDEMNIZA el cual arrojó que al núcleo familiar demandante le fue pagada la indemnización administrativa por desplazamiento forzado en los montos establecidos en la Ley, los cuales fueron cobrados por los señores Katiana Mendoza y Hernando Franco, mientras que la de los menores José Franco, Karen Franco y Luis Franco se encuentran en encargo fiduciario hasta que cumplan la mayoría de edad.

Se debe concluir entonces que ésta entidad reconoció y ejecuto el pago en favor de los demandantes, así como ha brindado la asistencia humanitaria en diferentes componentes.

Por lo anterior, deben ser denegadas las pretensiones de la demanda, puesto que no solo existe ausencia probatoria frente a los perjuicios reclamados, sino que además, las sumas exorbitantes que pretenden los demandantes trasgreden la normatividad de la Ley 1437 de 2011.

### **3.2.2 El Departamento Administrativo de la Prosperidad Social –DPS (fls. 171-178)**

descorrió el traslado de la demanda mediante apoderado; quien se opuso todas las pretensiones de la demanda toda vez que no fue ésta entidad la responsable directa del desplazamiento forado sufrido por los demandantes.

Señaló además que el DPS carece de legitimación en la causa por pasiva en el presente asunto, puesto que la atención y reparación integral de las víctimas de la violencia se realiza a través de la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas –UARIV-, creada por la Ley 1448 de 2011, como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial.

Añadió que de conformidad con el Decreto 4800 de 2011 es la UARIV la entidad a quien concierne la administración de los recursos destinados a la indemnización administrativa, por lo que no se evidencia en la demanda, ni en las pruebas aportada con ella la existencia de daño alguno que pudiese ser imputado al DPS como consecuencia del no pago de la reparación integral.

### **3.3. Sentencia apelada (fs. 280-292).**

El Juez Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de 6 de junio de 2018 negó las pretensiones de la demanda al considerar que no les asiste derecho a los demandantes al solicitar el reconocimiento de montos diferentes a los señalados en el Decreto 4800 puesto que ya fueron reparados de conformidad a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto reglamentario, como tampoco podía aplicárseles el Decreto 1290 de 2008 ya que no eran



beneficiarios de la transición prevista en el Decreto 4800 desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia SU 254 de 2013.

Sostuvo el a quo que en cuanto a la indemnización administrativa, la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas demostró que el núcleo familiar demandante ya ha recibido tal componente humanitario, por lo que al no cumplirse los presupuestos para favorecerse de la transición contemplada en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, no tienen derecho a la indemnización administrativa prevista en el Decreto 1290 de 2008, como lo dispuso la Corte Constitucional.

Por último señaló el juez de primera instancia que el daño alegado en la demanda no le es imputable a la demandada porque ésta no es la responsable del desplazamiento forzado que sufrieron los demandantes, pues no la Unidad la llamada a garantizar la protección y la vida de las personas que residen en Colombia, y además, no se encontró probado que la demandada por acción y omisión haya generado un daño antijurídico a los demandantes, por el contrario, se demostró que ya se reconocieron los componentes humanitarios correspondientes y en los montos establecidos en la Ley.

#### **3.4. Recurso de apelación (fs. 305-312).**

La parte demandante inconforme con la decisión de primera instancia interpuso recurso de apelación alegando que si bien la demandada realizó un pago por concepto de indemnización administrativa a sus representados, lo cierto es que dicho pago fue realizado en montos que no se corresponden con los determinados en la Ley.

Sostuvo que la Corte Constitucional en la Sentencia SU 254 DE 2013 dejó claro que a las personas que hubieran sido víctimas del desplazamiento forzado antes del año 2008 les aplicaría el Decreto 1290 de 2008, contrario a lo dispuesto para las personas victimizadas con posterioridad al año 2008, quienes estarían amparados bajo lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011.

Alegó que la norma aplicable a los demandantes estableció que la indemnización administrativa será pagada a la víctima, y no al núcleo familiar como lo aplica la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por lo que el monto de 27 salarios mínimos legales mensuales vigentes dispuesto por el Decreto 1290 de 2008 debe pagársele a cada uno de los integrantes del núcleo familiar demandante, puesto que de no ser así, se estaría interpretando de forma errónea la norma y se obligaría a las víctimas del desplazamiento forzado a declarar de forma individual su hecho victimizante con el fin de



acceder al valor realmente reconocido en la norma.

La UARIV viola los derechos de los demandantes al pagar por concepto de indemnización administrativa el valor reconocido, monto que no se corresponde con los estipulados en la Ley.

Aunado a lo anterior, debe tener en cuenta el fallador que de acuerdo a lo señalado en el artículo 27 de la Ley 1448 de 2011, en los casos de reparación administrativa el intérprete de las normas ahí consagradas, se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o interpretación que más favorezca, a la dignidad y libertad de la víctima.

La interpretación dada por el a quo, obligaría a que cada persona tendría que declarar de forma individual, para así acceder a los 27 salarios mínimos legales mensuales vigentes que dispone la norma deben ser reconocidos, lo que va en contravía a lo señalado por la Corte Constitucional al definir el concepto de individual de los desplazados.

### 3.5. Actuación procesal en segunda instancia.

Surtido el trámite ordinario previsto para la segunda instancia, mediante auto del 4 de febrero de 2019 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante (f. 323), y por providencia de 15 de mayo de 2019 se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo (f. 326).

La Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas presentó alegatos de conclusión y reiteró en lo sustancial lo señalado en la contestación de la demanda. (f. 334).

La parte demandante no presentó alegatos y el Ministerio Público no rindió concepto.

## IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Agotadas las etapas procesales propias de la instancia, sin que se adviertan motivos de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede el Tribunal a realizar el estudio de las diversas piezas del expediente para adoptar la decisión que en derecho corresponda.

## V.- CONSIDERACIONES

### 5.1. Competencia



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

**5.2. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala establecer si, en el caso concreto, se acreditaron los elementos de responsabilidad del Estado por los perjuicios ocasionado por el pago de la indemnización administrativa con ocasión al desplazamiento forzado que sufrieron los demandantes en un monto diferente al señalado en la Ley; y, de manera particular si se probaron los perjuicios alegados por los demandantes.

**5.3. Tesis del Tribunal**

La Sala sostendrá que en el presente caso no se encontró la existencia del daño antijurídico que le sea atribuible a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- puesto que no se demostró el incumplimiento por parte de ésta del deber legal que sobre ella recae, que permita atribuirle la responsabilidad del daño alegado, por lo que se confirmará la sentencia de primera instancia.

**5.4. Marco normativo y jurisprudencial.**

**5.4.1. Responsabilidad administrativa del Estado.**

El medio de control de reparación directa, tiene su fuente constitucional en el artículo 90 superior<sup>1</sup>, desarrollado legalmente por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup> y cuya finalidad es la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado, con motivo de la causación de un daño antijurídico.

El artículo 90 constitucional establece una cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado y tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la

<sup>1</sup> "ARTÍCULO 90. El Estado Responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas...

<sup>2</sup> "ARTÍCULO 140 CPACA. Reparación Directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

(...) cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra cauda imputable a un entidad pública..."





administración pública, tanto por la acción como por la omisión de un deber normativo.

Pese a que no existe en la legislación definición alguna del daño antijurídico, la jurisprudencia nacional ha definido tal concepto como la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación jurídica de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho.

Ahora bien en lo que se refiere a los tipos de imputación por medio de los cuales se puede encuadrar la responsabilidad del estado, se tiene **la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial.**

El Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con la falla del servicio, expone que, éste ha sido el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; y que, conforme con el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º las autoridades de la República tiene el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades *"debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición de personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera"*<sup>3</sup>.

Así, las obligaciones que están a cargo del Estado – y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión-, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponía la autoridad para contrarrestarlo<sup>4</sup>.

Ahora bien, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. **El retardo**, se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio. - **La irregularidad**, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y **la ineficiencia**, se da cuando la Administración presta el servicio, pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal

<sup>3</sup> "Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11.837.

<sup>4</sup> "Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787.





de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía<sup>5</sup>.

La falla probada del servicio ha sido considerado como el régimen común de responsabilidad estatal, y los elementos constitutivos de la responsabilidad por dicha falla son los siguientes: **1) La falta o falla del servicio:** es el hecho dañoso causado por la violación del contenido obligacional a cargo del estado; también definida como aquella que se presenta cuando el servicio funciona mal, no funciona o funciona tardíamente. - **2) El Perjuicio:** Consistente en el menoscabo que sufre el patrimonio de la víctima (perjuicio patrimonial) y/o en las lesiones que afectan sus bienes extrapatrimoniales y que pueden consistir bien en el daño moral, daños fisiológicos o en las alteraciones en las condiciones de existencia (actualmente daño a la salud); y - **3) Nexo causal entre la falla y el perjuicio,** es decir, que entre la falla alegada y demostrada y los perjuicios experimentados y probados, debe existir un vínculo de tal naturaleza directo, que no sea lógicamente posible suponer la existencia del daño sin la de la falla.

Por su parte, la entidad pública demandada podrá exonerarse de una declaratoria de responsabilidad si prueba que su actuación no constituyó una vulneración a ese contenido obligacional que le era exigible; es decir, que acató los deberes a los que se encontraba obligada o, si demuestra que el nexo causal era apenas aparente, mediante la acreditación de una causa extraña: fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de la víctima o, hecho también exclusivo y determinante de un tercero. <sup>6</sup>

#### 5.4.2. Del régimen de responsabilidad y el título de imputación aplicable al caso

Con la finalidad de establecer cuál es el régimen de responsabilidad y el título de imputación bajo el cual debe estudiarse la responsabilidad del estado en el presente asunto se hace necesario analizar los supuestos facticos que sirven de fundamento de la presente litis.

Siendo ello así, advierte la Sala que los demandantes alegan la responsabilidad del estado derivada del incumplimiento de los deberes legales de la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas -UARIV- consistente en el no pago de la indemnización administrativa a que tienen derecho como consecuencia del desplazamiento forzado del que fueron víctimas en el año 2006.

Cuando se trate del incumplimiento de los deberes en cabeza de las autoridades públicas, el Consejo de Estado en relación al régimen de responsabilidad y el

<sup>5</sup> Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.

<sup>6</sup> "Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15.971.





título de imputación que se debe utilizar para determinar la responsabilidad del estado ha señalado lo siguiente:

*Esta corporación<sup>7</sup> ha establecido que en los casos en los que se estudia la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia ha sido determinante la omisión de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico, el título de imputación aplicable es el de falla del servicio. Es decir, que debe establecerse que los perjuicios reclamados son imputables al incumplimiento de una obligación determinada. Así mismo se indicó:*

*"(...)*

*"Ahora bien, una vez se ha establecido que la entidad responsable no ha atendido -o lo ha hecho de forma deficiente o defectuosa- al referido contenido obligacional, esto es, se ha apartado -por omisión- del cabal cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha asignado, es menester precisar si dicha ausencia o falencia en su proceder tiene relevancia jurídica dentro del proceso causal de producción del daño atendiendo, de acuerdo con la postura que reiteradamente ha sostenido la Sala, a las exigencias derivadas de la aplicación de la teoría de la causalidad adecuada.*

*"(...).*

*"En el mismo sentido hasta ahora referido, es decir, en el de sostener que se hace necesaria la concurrencia de dos factores para que proceda la declaratoria de responsabilidad del Estado en estos casos -la constatación de la ocurrencia de un incumplimiento omisivo al contenido obligacional impuesto normativamente a la Administración, de un lado, y la relación causal adecuada entre dicha omisión y la producción del daño, de otro-, ha manifestado, también, la Sala:*

*'Ahora bien, considera esta Sala que, tratándose de la responsabilidad por omisión, establecido el daño, el análisis debe conducirse hacia la determinación de la causalidad y la imputabilidad, aplicando para el primer caso, obviamente, la teoría de la causalidad adecuada. En ese sentido, el problema radicaría en establecer, inicialmente, si existía la posibilidad efectiva para la entidad demandada de evitar el daño, interrumpiendo el proceso causal. Y el análisis de la imputación, que será posterior, se referirá a la existencia del deber de interponerse, actuando -situación en la que la obligación de indemnizar surgirá del incumplimiento, como comportamiento ilícito- o de un daño especial o un riesgo excepcional previamente creado, que den lugar a la responsabilidad, a pesar de la licitud de la actuación estatal.*

*'Debe precisarse también que, conforme a los principios decantados por la jurisprudencia nacional, la relación de causalidad sólo tiene relevancia para el derecho cuando responde a criterios de naturaleza jurídica, más allá de la simple vinculación física entre un comportamiento y un resultado; así, no parece necesario recurrir al análisis de la "virtualidad causal de la acción", propuesto por el profesor Entrena Cuesta, para reemplazar el citado elemento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio de que dicho análisis resulte útil para demostrar, por la vía de un argumento activo, el nexo adecuado existente*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Radicación Número: 25000-23-26-000-2000-02359-01(27434) del 8 de marzo de 2007.



entre la omisión y el daño producido. A ello alude, precisamente, la determinación de la posibilidad que tenía la administración para evitar el daño' (Subrayas fuera del texto original)<sup>8</sup>.

**"En suma, son dos los elementos cuya concurrencia se precisa para que proceda la declaratoria de responsabilidad administrativa por omisión, como en el presente caso: en primer término, la existencia de una obligación normativamente atribuida a una entidad pública o que ejerza función administrativa y a la cual ésta no haya atendido o no haya cumplido oportuna o satisfactoriamente; y, en segundo lugar, la virtualidad jurídica del eventual cumplimiento de dicha obligación, de haber interrumpido el proceso causal de producción del daño, daño que, no obstante no derivarse —temporalmente hablando— de manera inmediata de la omisión administrativa, regularmente no habría tenido lugar de no haberse evidenciado ésta"** (Negrilla fuera del texto).

De lo dicho se desprende que para atribuir responsabilidad al Estado por omisión consistente en el incumplimiento de un deber legal se debe establecer i) que existía la obligación y que la misma no fue cumplida satisfactoriamente y ii) que la omisión fue la causa del daño, es decir, que de no haberse incurrido en la omisión de cumplimiento de obligaciones atribuidas por el ordenamiento jurídico no se hubiese materializado el daño<sup>9</sup>".

En igual sentido se pronunció en jurisprudencia reciente<sup>10</sup> cuando señaló lo siguiente:

*"De esta forma, la Corporación ha considerado que el concepto de falla del servicio opera como fundamento del deber de reparar en aquellos casos en los que agentes estatales intervienen en la producción del daño por ineficacia, retardo u omisión en el cumplimiento de las funciones a su cargo, lo cual se ha entendido que ocurre cuando (i) la falta de cuidado o previsión del Estado facilita la actuación de los guerrilleros<sup>11</sup>; (ii) la víctima, o la persona contra quien iba dirigido el acto, solicitó protección a las autoridades y éstas la retardan, omiten o la prestan de forma ineficiente<sup>12</sup>; (iii) el Estado no llevó a cabo ninguna*

<sup>8</sup> Cita del original: "Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de veintinueve (21) de febrero de dos mil dos (2002); Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez; Radicación: 05001-23-31-000-1993-0621-01(12789); Actor: Argemiro de Jesús Giraldo Arias y otros; Demandado: Municipio de Medellín".

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA, SUBSECCION A Consejera ponente: MARTA NUBIA VELASQUEZ RICO Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 25000-23-26-000-2006-01728-01(38815) Actor: MARIA EUGENIA ALDANA REYES Demandado: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION DE REPARACION DIRECTA

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH Bogotá, D. C., veinte (20) de abril de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 70001-23-31-000-2003-00500-01(38718) Actor: ENRIQUE MARTÍNEZ VERGARA Y OTROS Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - SENTENCIA

<sup>11</sup> En este sentido, véase la sentencia el 11 de julio de 1996, exp. 10.822, C.P. Daniel Suárez Hernández, mediante la cual la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por la muerte del comandante de guardia de la cárcel del municipio de Cañasgordas (Antioquia) durante un ataque armado perpetrado por presuntos guerrilleros, aprovechando las deficientes condiciones de seguridad que presentaba el establecimiento carcelario.

<sup>12</sup> Este fue el título de imputación a partir del cual la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados a las víctimas de la toma del Palacio de Justicia. Al respecto, véanse, entre otras, las sentencias del 16 de febrero de 1995, exp. 9040, C.P. Juan de Dios Montes; del 27 de junio de 1995, exp. 9266, C.P. Juan de Dios Montes; del 3 de abril de 1995, exp. 9459, C.P. Juan de Dios Montes; y del 29 de marzo de 1996, exp. 10.920, C.P. Jesús María Carrillo.





acción para evitar o enfrentar un ataque que era razonablemente previsible<sup>13</sup>; y (iv) la administración omite adoptar medidas para evitar o atender adecuadamente una situación de riesgo objetivamente creada por ella<sup>14</sup>.

2.1 De esta manera, el hecho de que un menoscabo provenga de un acto material efectuado por un tercero ajeno al Estado no imposibilita de entrada que dicha consecuencia nociva le sea atribuida a éste y que por ende, surja su deber de reparar a las víctimas y damnificados correspondientes, habida cuenta de que si la conducta estatal por acción u omisión contribuye de manera eficiente y adecuada<sup>15</sup> al desenlace negativo cuya reparación se demanda, también se podría radicar en su cabeza la producción del mismo e igualmente, la obligación de resarcir a los afectados por éste.

2.2 En efecto, se observa que en los eventos en que la autoridad estatal omite

<sup>13</sup> La providencia del 12 de noviembre de 1993, exp. 8233, C.P. Daniel Suárez Hernández, responsabiliza al Estado por los daños causados con la destrucción de un bus de transporte público por parte de la guerrilla del ELN, en protesta por el alza del servicio de transporte entre los municipios de Bucaramanga y Piedecuesta (Santander). A juicio de la Sala, el daño es imputable a título de falla del servicio porque, aunque la empresa transportadora no solicitó protección a las autoridades, éstas tenían conocimiento que en esa región "el alza del transporte genera reacciones violentas de parte de subversivos en contra de los vehículos con los cuales se presta ese servicio público".

<sup>14</sup> Esta fue la postura asumida por la Sección Tercera del Consejo de Estado al resolver la acción de reparación directa originada en la toma guerrillera a la base militar de Las Delicias en el departamento de Putumayo. Sentencia de 25 de mayo de 2011, exp. 15838, 18075, 25212 (acumulados), C.P. Jaime Orlando Santofimio. En este caso la responsabilidad que se imputa al Estado "es por el resultado en atención a que i) no hubo o no se emplearon suficientes instrumentos de prevención (frente a lo que los altos mandos militares reflejan su omisión y desatención); ii) la calidad de la respuesta que se tuvo para defender a los miembros de la fuerza militar (...) fue limitada, tardía, insuficiente y propia de la falta absoluta de planeación y coordinación que exige la estrategia y desarrollo militar (pese a que nuestra fuerza militar tiene instituciones y forma a sus cuadros en escuelas militares de las mejores en el mundo), y; iii) a que el apoyo o reacción del Estado fue tardío, insuficiente y drásticamente limitado, lo que llevo a dejar sin alternativa alguna a los ciudadanos soldados, que produjo la muerte de uno de ellos y las lesiones de los otros dos. Por lo tanto, se sustenta dicha atribución, en su conjunto, en la falta absoluta de la "debida diligencia" que debía aplicar el Estado en el caso concreto de la toma de la Base Militar de Las Delicias por parte de un grupo armado insurgente".

<sup>15</sup> Sobre la teoría de la causalidad adecuada dentro del marco de la responsabilidad patrimonial extracontractual, la doctrina jurídica ha señalado: "a) Gravitación de la teoría. La doctrina de la "causa adecuada" adquirió gran predicamento y se la considera en la actualidad la posición dominante en la doctrina comparada en materia de relación causal, tanto en el campo penal como en el civil. (...)// b) Su mecánica. La "prognosis póstuma". Dicha teoría aquilata la adecuación de la causa en función de la posibilidad y probabilidad de un resultado, atendiendo a lo que corrientemente acaece según lo indica la experiencia diaria en orden al curso ordinario de los acontecimientos id quos plerumque accidit.(...)// El concepto de causalidad adecuada implica, pues, el de regularidad, apreciada de conformidad con lo que acostumbra suceder en la vida misma. Es decir, para que exista relación causal, según la interpretación que comentamos, la acción tiene que ser idónea para producir el efecto operado, tiene que determinarlo normalmente (65). (...)// A fin de establecer la vinculación de causa efecto entre dos sucesos, es menester realizar un juicio retrospectivo de probabilidad, cuya formulación es la siguiente: ¿la acción u omisión que se juzga era per se apta o adecuada para provocar normalmente esa consecuencia?(...)// Este juicio de idoneidad o cálculo de probabilidades tiene que plantearse en abstracto, o en general, con prescindencia de lo efectivamente sucedido, atendiendo a lo que usualmente ocurre; y no en concreto o en particular, es decir, como se han producido realmente las cosas.// La determinación del fenómeno causal constituye de este modo el resultado de un proceso de abstracción y generalización que da relevancia a una de las condiciones del caso concreto, elevándola a la categoría de "causa" del evento.(...)// d) Fractura del nexo causal. La operatividad de la teoría que nos ocupa se condiciona a que todos los eslabones de la cadena sean adecuados, la regularidad debe existir en cada etapa del iter causal. Como bien lo señala ORGAZ "no basta establecer que la acción era en general idónea para producir el daño, sino que es además necesario que las circunstancias intermedias hayan sucedido también normalmente, sin la intervención de factores anómalos o extraordinarios.//Precisamente, la concurrencia de esos eventos disociantes interfieren el curso ordinario del proceso, interrumpiéndolo; se produce entonces la fractura del nexo causal. En tales hipótesis queda excluida la imputatio facti entre el resultado final y el suceso desencadenante de la trama de acontecimientos (73).// Nos hallamos ante lo que se denomina "proceso atípico o inadecuado": los efectos anómalos no se atribuyen ya al agente, pues no se consideran causados por su acción, aunque en concreto ese obrar haya constituido una conditio sine qua non del desmedro resultante (74).(...)// En otras hipótesis el proceso puede verse alterado o desviado de su curso normal por circunstancias anteriores o concomitantes que concurren a la producción del efecto". Isodoro Goldenberg. "La relación de Causalidad en la Responsabilidad Civil", segunda edición ampliada y con actualización jurisprudencial, editorial La Ley, Buenos Aires, 2000, p. 22-27.





dar cumplimiento al contenido obligacional que le es asignado por el ordenamiento jurídico, o lo ejecuta de manera abiertamente ineficiente o incompleta, dando con ello pie a la producción del menoscabo demandado, éste le podría ser endilgado con base en el fundamento jurídico de imputación de falla del servicio, habida cuenta de que el ente respectivo, encontrándose en el deber de actuar de la forma establecida por las normas pertinentes para efectos de salvaguardar o garantizar la efectividad de un derecho, no lo hace o lo hace inadecuadamente, incumpliendo así la ejecución debida de sus cargas, lo que, de contribuir o permitir que se cause el daño antijurídico podría llegar a comprometer su responsabilidad.

2.3 Sobre este punto, se debe destacar que dicha imputación sólo se hace viable cuando la obligación que incumple la entidad respectiva con su omisión, genera desde la perspectiva de la causalidad adecuada el surgimiento de la afectación cuya reparación se solicita -comoquiera que de lo contrario se estaría frente a un despliegue deficiente de la actividad estatal que no habría tenido incidencia alguna en el desenlace del daño y por lo tanto, no sería factible atribuirle el mismo-, lo que generalmente ocurre cuando se cuenta con los siguientes elementos a saber, (i) que dicho ente tenía la obligación legal o reglamentaria de realizar una actuación con la cual, según las reglas de la experiencia y en condiciones normales, se habría evitado el origen del detrimento respectivo<sup>16</sup>; (ii) en el despliegue de esa actuación estatal no se hace uso o no se dispone de los recursos con los que se contaba para el eficiente cumplimiento de la carga obligacional, respecto de lo que se debe observar las características específicas del sub judice y de la entidad que corresponda, y (iii) se verifique la existencia del nexo causal adecuado, entre la omisión del comportamiento preventivo sin disponer de los medios con los que se disponía, y la producción del daño<sup>17</sup>.

De la jurisprudencia citada se concluye que en los eventos de daños causados por omisión de la administración, debe acudir a la falla del servicio como título de imputación para estudiar la responsabilidad del estado, el cual obliga a comparar el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración con las circunstancias concretas del caso y si se determina que no obró adecuadamente.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de mayo de 1994, exp. 7616, actor: Edelmira Bernal de Lobo, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; sentencia del 26 de mayo de 1994, exp. 8930, actor: María Elena Zabala Betancur, C.P. Daniel Suárez Hernández. En este sentido, recientemente se ha señalado: "A propósito del vínculo causal entre la omisión y el daño, la Sala precisó que en este tipo de eventos lo decisivo es la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión (nota al pie n.º 10: "...conforme a los principios decantados por la jurisprudencia nacional, la relación de causalidad sólo tiene relevancia para el derecho cuando responde a criterios de naturaleza jurídica, más allá de la simple vinculación física entre un comportamiento y un resultado; así, no parece necesario recurrir al análisis de la "virtualidad causal de la acción", propuesto por el profesor Entrena Cuesta, para reemplazar el citado elemento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio de que dicho análisis resulte útil para demostrar, por la vía de un argumento activo, el nexo adecuado existente entre la omisión y el daño producido. A ello alude, precisamente, la determinación de la posibilidad que tenía la administración para evitar el daño". Sentencia de 21 de febrero de 2002, exp: 12.789, M.P. Alíer Hernández Enriquez."). Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de agosto de 2012, exp. 05001-23-31-000-1996-00409-01(25041), actor: Juan Ramón Molina Balbin, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de septiembre de 2002, exp: 14.122, M.P. Ricardo Hoyos Duque; ibidem supra nota n.º 15, exp. 25041, C.P. Danilo Rojas Betancourth.





Debe resaltarse que para que pueda considerarse la falla del servicio como causa del daño y comprometa la responsabilidad del estado, no puede tratarse de cualquier tipo de falta, sino que debe ser de tal entidad que con fundamento en las circunstancias concretas en que debió prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda calificarse como negligente o insuficiente, imponiendo la obligación a los demandantes de probar la desatención o incumplimiento del deber alegado como daño.

#### 5.4.3. De la indemnización administrativa por desplazamiento forzado

En el año 2008 el Gobierno Nacional consideró conveniente crear un programa para la reparación administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, con fundamento en el principio de solidaridad con las víctimas, por lo cual expidió el Decreto 1290 de 2008 mediante 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, que definió la reparación administrativa como el conjunto de medidas de reparación que el Estado reconozca a las víctimas de violaciones de sus derechos fundamentales, por hechos atribuibles a los grupos armados organizados al margen de la ley; sin perjuicio de la responsabilidad de los victimarios y de la responsabilidad subsidiaria o residual del Estado<sup>18</sup>.

En cuanto a las medidas de reparación el Decreto 1290 de 2008 dispuso lo siguiente:

*“Artículo 4º. Clases de medidas de reparación administrativa. Para los efectos del presente programa, el Comité de Reparaciones Administrativas reconocerá y ordenará la ejecución, en cada caso particular, de las siguientes medidas de reparación, que serán de obligatorio cumplimiento por parte de los diferentes organismos del Estado: a) Indemnización solidaria; b) Restitución; c) Rehabilitación; d) Medidas de satisfacción; e) Garantías de no repetición de las conductas delictivas.*

(...)

*Artículo 5º. Indemnización solidaria. El Estado reconocerá y pagará directamente a las víctimas, o a los beneficiarios de que trata el presente decreto, a título de indemnización solidaria, de acuerdo con los derechos fundamentales violados, las siguientes sumas de dinero:*

• *Homicidio, Desaparición Forzada y Secuestro: Cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.*

• *Lesiones Personales y Psicológicas que Produzcan Incapacidad Permanente: Hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.*

<sup>18</sup> Artículo 2 del Decreto 1290 de 2008.





- Lesiones Personales y Psicológicas que no causen Incapacidad Permanente: Hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
- Tortura: Treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
- Delitos contra la Libertad e Integridad Sexual: Treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
- Reclutamiento Ilegal de Menores: Treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
- Desplazamiento Forzado: Hasta veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales.

Parágrafo 1°. Los montos de indemnización solidaria previstos en salarios mínimos mensuales legales, serán los vigentes al momento del pago.

Parágrafo 2°. En caso de concurrir varias personas con derecho a la reparación, el monto de la indemnización solidaria se distribuirá así: 1. Una suma equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor previsto para la respectiva violación para el cónyuge o compañero(a) permanente, y el otro cincuenta por ciento (50%) para los hijos. 2. A falta de cónyuge o compañero(a) permanente, el cincuenta por ciento (50%) para los hijos, y el otro cincuenta por ciento (50%) para los padres. 3. A falta de cónyuge o compañero (a) permanente e hijos, cincuenta por ciento (50%) para los padres y el otro cincuenta por ciento (50%) distribuido en partes iguales entre los hermanos y demás familiares que dependieren económicamente de la víctima directa. 4. A falta de cónyuge o compañero (a) permanente, hijos y padres, se distribuirá el valor de la indemnización solidaria en partes iguales entre los hermanos y demás familiares que dependieren económicamente de la víctima directa. 5. Cuando la víctima directa era soltera y fue abandonada por su padres en la niñez, se reconocerá el monto total de la reparación al pariente más cercano que hubiere asumido los gastos de crianza y manutención, siempre que demuestre el parentesco y la dependencia económica.

Parágrafo 3°. Del valor de la indemnización solidaria se descontarán las sumas de dinero que la víctima haya recibido de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, o de otra entidad del Estado que constituya reparación.

Parágrafo 4°. En caso de que respecto a la misma víctima concurra más de una violación, tendrá derecho a que estas se acumulen hasta un tope no mayor de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales. En caso de que un beneficiario pueda solicitar indemnización por varias víctimas, tendrá derecho a la indemnización solidaria por cada una de ellas.

**Parágrafo 5°. La indemnización solidaria prevista en el presente artículo para quienes hayan sido víctimas del delito de desplazamiento forzado, se entregará por núcleo familiar, y se reconocerá y pagará a través de Fonvivienda, con bolsa preferencial, con la posibilidad de acceder al mismo en cualquier parte del territorio nacional para vivienda nueva o usada, con prioridad en el tiempo frente al programa de interés social, atendiendo por lo menos un cupo anual de treinta mil familias, y se reconocerá a quienes no hubieren sido incluidos en anteriores programas por la misma causa.**





**Parágrafo 6°. La población desplazada tendrá derecho a las medidas de reparación por las otras violaciones de que fueren víctimas, sin exceder los topes previstos en el presente decreto".**

Posteriormente, se expidió la Ley 1448 de 2011 mediante la cual se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, en la que se dispuso en cuanto a la reparación administrativa lo siguiente:

"ARTÍCULO 132. REGLAMENTACIÓN. Ver Resolución UARIV 64 de 2012, Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1377 de 2014. El Gobierno Nacional, reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas. Este reglamento deberá determinar, mediante el establecimiento de criterios y objetivos y tablas de valoración, los rangos de montos que serán entregados a las víctimas como indemnización administrativa dependiendo del hecho victimizante, así como el procedimiento y los lineamientos necesarios para garantizar que la indemnización contribuya a superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima y su núcleo familiar. De igual forma, deberá determinar la manera en que se deben articular las indemnizaciones otorgadas a las víctimas antes de la expedición de la presente ley.

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

(...)

Parágrafo 3°. La indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional: I. Subsidio integral de tierras; II. Permuta de predios; III. Adquisición y adjudicación de tierras; IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva".

El Decreto 4800 de 2011 se encargó de reglamentar la Ley 1448 de 2011, y frente a la indemnización administrativa estableció lo siguiente:

"Artículo 148. 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 y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desae un enfoque diferencial. Artículo 149. 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. Los montos de indemnización administrativa previstos en este artículo se reconocerán en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago.

Parágrafo 1°. Estos montos de indemnización podrán ser otorgados a todas las víctimas que tengan derecho a esta medida de reparación.

Parágrafo 2°. Por cada víctima se adelantará sólo un trámite de indemnización por vía administrativa al cual se acumularán todas las solicitudes presentadas respecto de la misma. Si respecto de una misma víctima concurre más de una violación de aquellas establecidas en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, tendrá derecho a que el monto de la indemnización administrativa se acumule hasta un monto de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales.

Parágrafo 3°. En caso que una persona pueda solicitar indemnización por varias víctimas, tendrá derecho a la indemnización administrativa por cada una de ellas.

Parágrafo 4°. Si el hecho victimizante descrito en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo fue cometido debido a la condición etaria, de género o étnica de la víctima, el monto de la indemnización podrá ser hasta de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales, al igual que en los casos en que el hecho victimizante descrito en el numeral 5 del presente artículo fue cometido por la condición etaria o étnica de la víctima.

Parágrafo 5°. La indemnización de los niños, niñas y adolescentes víctimas en los términos del parágrafo del artículo 181 de la Ley 1448 de 2011, será reconocida hasta por el monto establecido en el numeral 5 del presente artículo.

(...)

Artículo 159. Indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado. Modificado por el art. 8, Decreto Nacional 1377 de 2014. La indemnización por desplazamiento forzado, será otorgada a través de los mecanismos previstos en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011. En aquellos eventos en que los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado no puedan acceder a los medios previstos en el





parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 o hayan accedido parcialmente al monto de la indemnización definido para este hecho victimizante, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá activar el programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos de que trata el presente decreto, de tal forma que la entrega de la indemnización para el núcleo familiar respectivo sea, prioritariamente, a través de los mecanismos estipulados en dicho programa. Artículo 160. Indemnización para niños, niñas y adolescentes víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. De conformidad con el artículo 185 de la Ley 1448 de 2011, la indemnización administrativa en favor de niños, niñas y adolescentes víctimas deberá efectuarse a través de la constitución de un encargo fiduciario, que tendrá por objeto salvaguardar el acceso a la indemnización por vía administrativa de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado interno, mediante la custodia del valor total que esta comporte”.

#### 5.4.4. De la normatividad aplicable a las solicitudes de indemnización administrativa por desplazamiento forzado

En primer término, las solicitudes de indemnización administrativas por desplazamiento forzado presentadas por las víctimas debían ceñirse al trámite dispuesto en el Decreto 1290 de 2008, sin embargo, con la expedición de la Ley 1448 de 2011 y su Decreto reglamentario 4800 del mismo año se estableció lo siguiente:

*"Artículo 155. Régimen de transición para solicitudes de indemnización por vía administrativa anteriores a la expedición del presente decreto. 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. Si el o los solicitantes ya se encontraran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, se seguirán los procedimientos establecidos en el presente decreto para la entrega de la indemnización administrativa.*

*Si de la descripción de los hechos realizada en las solicitudes se desprende que los hechos victimizantes ocurrieron antes de 1985, pero cumplen con los requisitos para acceder a la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no incluirá al o a los solicitantes en el Registro Único de Víctimas pero otorgará la indemnización administrativa. De esta situación se le informará oportunamente al o a los solicitantes.*

*Parágrafo 1°. El o los solicitantes a los que se refiere el presente artículo tendrán derecho al pago de la indemnización administrativa de forma preferente y prioritaria, mediante la distribución y en los montos consignados en el Decreto 1290 de 2008, siempre que sean incluidos en el Registro Único de Víctimas, se encontraran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada o se les reconozca la indemnización administrativa en los términos del inciso segundo.*

*Parágrafo 2°. Las solicitudes de indemnización por vía administrativa presentadas después de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 en el marco*





de la Ley 418 de 1997, con sus respectivas prórrogas y modificaciones, se regirán por las reglas establecidas en el presente decreto.

Parágrafo 3°. Cuando sea necesario acopiar información o documentos adicionales para decidir sobre la solicitud de reparación por vía administrativa presentada en el marco del Decreto 1290 de 2008, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá impulsar el trámite manteniendo el caso en estado de reserva técnica. Mientras una solicitud permanezca en estado de reserva técnica no se entenderá como decidida de manera definitiva".

No obstante, la Corte Constitucional mediante la sentencia SU 254 de 2013 fijó el régimen de transición en cuanto a la norma aplicable a la solicitud de indemnización administrativa por desplazamiento forzado en los siguientes términos:

"Finalmente, esta Corporación entiende que los casos análogos o similares a los que se deciden en esta oportunidad y cuyas acciones de tutela no prosperaron, a pesar de tratarse de víctimas de desplazamiento forzado que interpusieron en su momento solicitud de reparación integral e indemnización administrativa ante la entidad responsable, obteniendo respuesta negativa de la misma y que por tanto se vieron compelidos a interponer sin éxito acción tutelar, quedarán igualmente cobijados por los efectos inter comunis de esta sentencia, de manera que la ahora Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá concederles el monto máximo del régimen de transición fijado mediante este fallo.

(vi) De otra parte y en concordancia con lo anterior, la Sala señala que a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral, que hayan sido elevadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que no hayan sido todavía resueltas y respecto de las cuales no se hayan presentado acciones de tutela, las víctimas deberán seguir el procedimiento establecido en el Decreto 4800 de 2011, de conformidad con el artículo 155 de esa misma normativa, en armonía con el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y que por tanto es la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la que deberá conocer y decidir sobre estos casos.

**(vii) En cuanto a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral que se presenten después de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, se deberán aplicar las normas contenidas en esa norma y en el Decreto 4800 de 2011, siguiendo la misma interpretación realizada por esta Corte respecto del pago del monto de indemnización. De esta forma, el pago del monto de hasta diecisiete (17) salarios mínimos legales vigentes, deberá ser pagado de manera adicional y no descontable de los subsidios normales de asistencia social para población desplazada de tierras y viviendas y demás mecanismos de que trata el artículo 132 de la ley 1448 de 2011, de conformidad con el principio de diferencialidad entre atención y asistencia social contenidos en el artículos 25 de la propia Ley 1448 de 2011, el artículo 154 del Decreto 4800 de 2011 y la propia interpretación del Gobierno Nacional al respecto.**

**(viii) En síntesis, (a) respecto de 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 5° del Decreto 1290 de 2008,**





casos que quedan cobijados por los efectos inter comunis de esta sentencia, de conformidad con los criterios señalados anteriormente; (b) 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 Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y (c) 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, tal como lo señala esa normativa, deberán seguirse los procedimientos allí establecidos, en concordancia con lo estipulado en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011".

## 5.5. El Caso Concreto.

### 5.5.1 Pruebas Aportadas.

Del material probatorio aportado al proceso, se resaltan los siguientes:

- Copia de la petición elevada por los demandantes el 2 de julio de 2015 ante la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas –UARIV- mediante la cual solicitaron el pago de la indemnización administrativa por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas en el año 2006. (fl. 23-24)
- Copia de la captura de pantalla de la página web de la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas –UARIV- en la que consta que los demandantes se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas desde el 2005 con ocasión del desplazamiento forzado del que fueron víctimas. (fl. 205)
- Copia de la captura de pantalla de la página web de la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas –UARIV- en la que consta que el núcleo familiar demandante le fue pagada indemnización administrativa en el mes de mayo de 2015. (fl.50)

### 5.5.2. Del análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

Del análisis de la demanda, la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial dentro del trámite de primera instancia, y de los argumentos expuestos en el recurso de apelación, la Sala advierte que los demandantes pretenden se declare administrativamente responsable al Estado por el pago de la indemnización administrativa a la que tienen derecho por haber sido víctimas de desplazamiento forzado por parte de grupos del conflicto armado, en un monto menor al establecido en la Ley.

261



Conviene señalar en este punto que, si bien en la demanda los perjuicios reclamados son con ocasión al no pago de la indemnización administrativa, situación que fue desvirtuada toda vez que la demandada dentro del trámite de primera instancia demostró que había realizado al núcleo familiar demandante el pago de la indemnización administrativa por el desplazamiento forzado que éstos sufrieron, probada dentro del trámite de primera instancia, lo cierto es que en el recurso de apelación se suscribió la inconformidad al hecho de que el pago realizado a los demandantes no fue el contemplado en la Ley, razón por la que no compartían lo resuelto por el juez de primera instancia, por lo que la Sala abordará el estudio del presente asunto en cuanto a este aspecto únicamente.

Al alegarse la responsabilidad del Estado por omitir el cumplimiento de un deber legal, de acuerdo a la pacífica jurisprudencia del Consejo de Estado, el presente caso debe ser examinado a la luz del título de imputación de falla en el servicio, dado que atribuye daño antijurídico al Estado a la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-, por las Leyes 1448/11 y el Decreto 4800/11.

Para el efecto se debe analizar el contenido de las normas jurídicas que establecen la obligación a cargo de la administración, cuyo incumplimiento, según las afirmaciones de la parte actora, son las generadoras del daño que se deprecia.

Entre esas normas se destaca la Ley 387 de 1997 *"por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia"*.

En efecto, la Ley 387 de 1997 impuso al Estado la obligación de proveer ayudas humanitarias de emergencia a la población afectada por el desplazamiento forzado, obligación de carácter garantista, de socorro, de asistencia y protección de este grupo poblacional mientras subsistieran las condiciones de emergencia. Estas ayudas se encaminan a lograr una estabilización socioeconómica del grupo vulnerable de personas consistente en la provisión de bienes y servicios, soluciones de vivienda, generación de proyectos productivos, capacitación laboral y acceso a la tenencia de tierras, sin desconocer que la omisión en su cumplimiento no configura un daño antijurídico, dado que tal obligación no radica sólo en el Estado, sino también en otros organismos de carácter humanitario; tanto nacionales como internacionales, al igual que en la sociedad en general, aun cuando le corresponda al Estado implementar los programas que serán los canales para la adecuada distribución de tales prestaciones asistenciales.





En desarrollo de tales obligaciones, el Legislador expidió la Ley 1448 de 2011 en la que se consagraron las obligaciones de la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas en los siguientes términos:

*"ARTÍCULO 153. DE LA RED NACIONAL DE INFORMACIÓN PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas será la responsable de la operación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas.*

*La Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, permitirá la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron y ocasionan el daño a las víctimas.*

*Evaluará la magnitud del problema, y permitirá al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptar las medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la atención y reparación integral de las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas.*

*De la misma forma, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, deberá garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de registro, atención y reparación a víctimas, para lo cual se soportará en la Red Nacional que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladada a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley.*

*(...)*

*ARTÍCULO 168. DE LAS FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las víctimas coordinará de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica 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 de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas. Además, le corresponde cumplir las siguientes funciones:*

- 1. Aportar los insumos necesarios para el diseño, adopción y evaluación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.*
- 2. Garantizar la operación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, incluyendo la interoperabilidad de los distintos sistemas de información para la atención y reparación a víctimas.*



3. Implementar y administrar el Registro Único de Víctimas, garantizando la integridad de los registros actuales de la información.

4. Aplicar instrumentos de certificación a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, respecto a su contribución en el goce efectivo de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas, de acuerdo con las obligaciones contempladas en la presente ley.

5. Coordinar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, la asignación y transferencia a las entidades territoriales de los recursos presupuestales requeridos para la ejecución de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley.

6. Ejercer la coordinación nación-territorio, para lo cual participará en los comités territoriales de justicia transicional.

**7. Administrar los recursos necesarios y hacer entrega a las víctimas de la indemnización por vía administrativa de que trata la presente ley.**

8. Administrar el Fondo para la Reparación de las Víctimas y pagar las indemnizaciones judiciales ordenadas en el marco de la Ley 975 de 2005. (...)"

Del recuento normativo anterior, se evidencia que la UARIV es la encargada de administrar los recursos y hacer entrega a las víctimas de los componentes humanitarios que permitan a la población desplazada superar las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran.

Determinado lo anterior, procede la Sala a estudiar los demás elementos de la responsabilidad estatal en caso concreto, en particular frente a la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas bajo el régimen de falla en el servicio.

**EL DAÑO**

Como se señaló en párrafos anteriores, la parte demandante alega que el daño antijurídico consiste en la omisión por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas consistente en el pago de la indemnización administrativa a la que tienen derecho por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas por grupos del conflicto armado, en un monto menor al establecido por la Ley.

En primer término conviene señalar que 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.

Acerca de este tema ha sostenido el máximo ente de lo contencioso administrativo 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 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<sup>19</sup>."

La Corte Constitucional también se refirió a la diferencia entre la responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado y el deber legal de socorrer a las víctimas del conflicto armado en los siguientes términos:

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

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

<sup>19</sup> Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3, Acción de Grupo adelantada por el desplazamiento ocasionado en el corregimiento de Filo Gringo, zona del Catatumbo



conformidad con las obligaciones constitucionales e internacionales en la materia<sup>20</sup>”.

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

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

Por su parte, el artículo 2.2.7.3.4 del Decreto 1084 de 2015<sup>21</sup>, prevé en cuanto a los montos en los que debe reconocerse las medidas de reparación en los siguientes términos:

**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:*

(...)

7. *Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.*

*Los montos de indemnización administrativa previstos en este artículo se reconocerán en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago.*

<sup>20</sup> **SU254/13** Referencia: expedientes T-2.406.014 y acumulados. Acción de tutela instaurada por: Carlos Alberto González Garizabalo y otros en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Magistrado Ponente. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013)

<sup>21</sup> «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación».



**PARÁGRAFO 1.** Estos montos de indemnización podrán ser otorgados a todas las víctimas que tengan derecho a esta medida de reparación.

**PARÁGRAFO 2.** Por cada víctima se adelantará sólo un trámite de indemnización por vía administrativa al cual se acumularán todas las solicitudes presentadas respecto de la misma.

Si respecto de una misma víctima concurre más de una violación de aquellas establecidas en el artículo 3 de la ley 1448 de 2011, tendrá derecho a que el monto de la indemnización administrativa se acumule hasta un monto de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales.

**PARÁGRAFO 3.** En caso que una persona pueda solicitar indemnización por varias víctimas, tendrá derecho a la indemnización administrativa por cada una de ellas.

**PARÁGRAFO 4.** Si el hecho victimizante descrito en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo fue cometido debido a la condición etaria, de género o étnica de la víctima, el monto de la indemnización podrá ser hasta de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales, al igual que en los casos en que el hecho victimizante descrito en el numeral 5 del presente artículo fue cometido por la condición etaria o étnica de la víctima.

**PARÁGRAFO 5.** La indemnización de los niños, niñas y adolescentes víctimas en los términos del párrafo del artículo 131 de la Ley 1448 de 2011, será reconocida hasta por el monto establecido en el numeral 5 del presente artículo.

De lo anterior se infiere con claridad que la indemnización administrativa para las personas víctimas del desplazamiento forzado en ningún caso podrá exceder los diecisiete (17) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Advierte la Sala que los demandantes alegan que debe aplicárseles lo dispuesto en el Decreto 1290 de 2008, el cual señala que el monto a reconocer por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es de veintisiete (27) salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de los miembros del núcleo familiar.

No le asiste razón a los apelantes puesto que de acuerdo al régimen de transición establecido en la SU 254 de 2013 proferida por la Corte Constitucional, 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, tal como lo señala esa normativa, deberán seguirse los procedimientos allí establecidos, en concordancia con lo estipulado en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011.

Del escrito de demanda y de las pruebas arrojadas al plenario se tiene que la parte demandante solicitó el reconocimiento de la indemnización administrativa el 2 de julio de 2015, fecha para la cual se encontraba en vigencia la Ley 1448 de 2011.



El Decreto 4800 de 2011 se encargó de reglamentar la Ley 1448 del mismo año, y en su artículo 149 estableció que el monto que a reconocer como indemnización administrativa para las víctimas del desplazamiento forzado no podría exceder los diecisiete (17) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En cuanto a la indemnización administrativa el Decreto 1084 de 2015 dispuso lo siguiente:

*"ARTÍCULO 2.2.7.3.14. Indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado. El monto de indemnización para los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado se entregará de manera independiente y adicional a la oferta social del Estado y a las modalidades definidas en el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 u otros subsidios o beneficios a los que pudiera acceder la población víctima de desplazamiento forzado. El acceso a las modalidades definidas en el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 no constituye indemnización".*

De la anterior disposición si infiere que la medida de reparación consistente en la indemnización administrativa se entrega a los núcleos familiares registrados en el RUV, y no de forma independiente a cada integrante del núcleo familiar como lo pretenden los demandantes.

Así las cosas, el no pago de la indemnización administrativa a los demandantes en el monto reclamado no constituye un daño antijurídico que pueda ser atribuible a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, puesto que, las medidas de protección entregadas por la demandada se sujetaron las disposiciones legales que rigen la materia.

En efecto, la parte demandante no probó que la UARIV haya incumplido el deber legal que le asiste de reconocer y pagar la indemnización administrativa en los términos que la ley señala.

Finalmente, tal y como lo han sostenido de forma pacífica la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, la entrega de la indemnización administrativa a cargo del Estado no encuentra su origen en la cláusula general de responsabilidad del estado contenida en el artículo 90 de la Constitución Política, sino en el principio de solidaridad establecido en el artículo 2 ibídem, por lo que el incumplimiento per se no constituyen un daño antijurídico que el estado deba reparar, máxime, si se encuentra probado, como es del caso, que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas respetó los límites y directrices impuestas por el legislador al momento de cumplir el deber legal que sobre ella recae.

No sobra agregar, que si los demandantes se encontraban inconformes con el monto reconocido por la UARIV por concepto de indemnización administrativa



por desplazamiento forzado, al ser ésta una medida de reparación reconocida mediante acto administrativo, debieron controvertirlo mediante los recursos procedentes, o en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En consecuencia, como quiera que en el presente asunto la parte demandante no logró demostrar la ocurrencia de un daño antijurídico, atribuible a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- consistente en el incumplimiento del deber legal impuesto por el legislador, situación que se requiere cuando pretenda imputarse la responsabilidad a título de falla del servicio por omisión, se confirmará la sentencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Por último, si bien la parte accionante formuló sus pretensiones también en contra del DPS, ninguna responsabilidad puede imputarse a ésta por la presunta omisión en que hubiera podido incurrir durante el trámite de la indemnización administrativa presuntamente reclamada por los accionantes, puesto que ninguna norma jurídica le atribuye funciones en dicho trámite y por ello no incurrió en la omisión en que se hace consistir el daño y no se configuró respecto de tal entidad falla alguna en el servicio.

#### **5.6. Condena en Costas**

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala, que *"Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil"*. A su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

No obstante lo anterior, considera la Sala que en consideración a las especiales circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, y debido a que en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional a esta población se les ha reconocido ser sujetos de especial protección<sup>22</sup>, recibiendo un trato preferente por parte del Estado, se hace necesario inaplicar estas normas con fundamento en el principio *Prohomine* y el artículo 4º Superior, para omitir la condena en costas en su contra, pues su imposición afectaría y agravaría aún más su situación y derechos fundamentales

<sup>22</sup> Al respecto entre otras pueden consultarse las sentencias de la H. Corte Constitucional, T-702 de 2012, T-239 de 2013, T-218 de 2014 y T-167 de 2016





al mínimo vital, la vida digna y en especial se convertiría en barrera de acceso a la Administración de Justicia, toda vez que dejarían de acudir a solicitar sus derechos en sede judicial frente a una posible condena en costas que no estarían en condiciones de sufragar por la falta de estabilidad económica en la que se encuentran.

En consecuencia, se niega la condena en costas en esta instancia procesal.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**VI. FALLA**

**PRIMERO:** Confirmar la sentencia apelada.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen. Déjense las constancias de rigor en el sistema de Gestión Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE  
LOS MAGISTRADOS**

  
**EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS**

**MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ**  
*Auxente con permiso*

  
**CLAUDIA PATRIGIA PEÑUELA ARCE**

