Cartagena de Indias D. T. y C, veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Reparación directa
Radicado	13001-33-33-008-2015-00075-01
Demandantes	Carlos Fonnegra Piedrahita y otros
Demandado	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Victimas (UARIV), y Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS).
Magistrado Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras
Tema	Responsabilidad extracontractual del Estado por falla del servicio (omisión en el pago de 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 28 de octubre de 2016, mediante la cual el Juzgado Octavo 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 Carlos Fonnegra Piedrahita y sus hijos Noel Fernando, Marta Ligia y Rocío Yaneth Fonnegra George, en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentaron demanda contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Victimas -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 Carlos Fonnegra Piedrahita, Noel Fernando, Marta Ligia y Rocío Yaneth Fonnegra George quienes se vieron desplazados por hechos ocurridos en el año 1997, cuando vivían en la vereda Santa Rita del corregimiento de Bella Vista del Municipio de Fundación Magdalena, por los Paramilitares(..)*
>
> ***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 título de indemnización por el desplazamiento forzado, veintisiete (27) salario minimos legales vigentes, a cada uno del núcleo (...).*
>
> ***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 título de indemnización por el daño material moral, por la falla y falta de servicios, no prestados que son estimados*

en la suma de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes equivalentes a treinta millones ochocientos mil pesos (30.800.000).

***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 título de indemnización por el daño material, por la suma de ()salarios mínimos legales vigentes, equivalente a (sic) (...).*

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

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

***SÉPTIMO**: Que las entidades demandadas debe pagar a mi poderdante los intereses moratorios a la tasa más alta permitida por la Ley, por no haberse cancelado las ayudas humanitarias que vienen pretendidas en esta demanda dentro del término que estipula la Ley.*

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

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

b). Hechos.

Para sustentar sus pretensiones los demandantes afirmaron, en resumen, que fueron desplazados de su finca ubicada en la vereda Santa Rita del corregimiento de Bella Vista del Municipio de Fundación, Departamento del Magdalena, por miembros de las AUC Bloque Norte en el año de 1997.

Señalaron que producto del desplazamiento acudieron a las entidades demandadas, por lo que se encuentran incluidos en el Registro Único de Victimas –RUV- desde el 25 de junio de 2004, tal y como lo certificó la demandada el 17 de agosto de 2013.

Alegaron que el 24 de junio de 2013 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. 60-115) contestó la demanda mediante apoderado judicial y se opuso a las pretensiones con apoyo en los argumentos que se resumen enseguida.

Una vez verificados los registros se evidenció que, contrario a lo narrado en la demanda, los hechos del desplazamiento forzado ocurrieron el 9 de abril de 1998 y no en el año 1997, tal y como consta en la herramienta VIVANTO.

Se evidencia que el grupo familiar demandante presentó solicitud de reparación administrativa en la fecha descrita en la demanda, sin embargo, la mera solicitud de reparación no es suficiente para realizar el pago, de hecho, tan solo es el inicio de la ruta de acompañamiento y estabilización socioeconómica conforme lo señala el Decreto 4800 de 2011, que además exige cumplir con los procedimientos señalados en el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas –MAARI- y el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral –PAAARI-, con el ánimo de realizar una evaluación objetiva de las necesidades, carencias y estado de vulnerabilidad en el que se encuentra el núcleo familiar.

El daño invocado no puede atribuírsele a la UARIV, porque el pago de la reparación administrativa está sujeto a los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad, así como la aplicación de criterios como la priorización.

La improcedencia de la entrega inmediata de la indemnización administrativa no obedece a una conducta caprichosa de la demandada, quien en ejercicio

de sus funciones ha venido implementando los mecanismos idóneos para la oportuna asistencia y reparación a las víctimas, pues de no acogerse los mandatos legales se generaría una insuficiencia de recursos que terminaría afectado a un universo de víctimas por reparar, incurriendo en la vulneración del principio constitucional de igualdad.

Sostuvo que en el caso concreto del núcleo familiar demandante, estos han sido acompañaos de forma constante proporcionándoles la asistencia y atención humanitaria representada en auxilio de alojamiento y asistencia alimentaria.

Igualmente señaló la accionada que las pretensiones y los montos aducidos por los demandantes escapan a la órbita de la indemnización solidaria prevista en la Ley 1448 de 2011, ya que de la demanda se desprende que lo que realmente se reclama es el pago de los perjuicios ocasionados en virtud del desplazamiento forzado del que fueron víctimas, lo cual bajo circunstancia alguna es de la competencia de la Unidad.

Si en gracia de discusión se encontrara probado el daño alegado en la demanda, el mismo no sería atribuible a la entidad demandada, pues la falta de pago inmediato de la indemnización administrativa no es un daño antijurídico, pues el pago debe efectuarse una vez agotados los procedimientos administrativos necesarios para su reconocimiento, carga publica que los demandantes estaban en el deber jurídico de soportar.

De acuerdo a la demanda el daño alegado es la violencia del desplazamiento, una causa que no es próxima y que no tiene relación con las facultades de la Unidad, por lo que el no pago de la indemnización no es determinante para generar el daño, pues el mismo se desprende directamente del desplazamiento, por lo que aun si el pago de la indemnización hubiera sido inmediato, no se hubieran evitado las consecuencias del desplazamiento, lo que impone concluir que no existe causalidad adecuada entre el daño y la actuación desplegada por la demandada.

Sostuvo finalmente que el grupo demandante agotó un requerimiento mínimo frente al reconocimiento de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado, y aunado a ello, la UARIV no ha expedido acto administrativo alguno que niegue el reconocimiento y pago de dicha medida de reparación, por lo que la omisión en el agotamiento de los demás trámites administrativos por parte de los demandantes impide a la demandada a realizar la entrega.

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 a todas las pretensiones de la demanda por carecer de los presupuestos legales y de hecho que le permitan prosperar, toda vez que no fue la causante de los

supuestos perjuicios que sufrieron los demandantes como consecuencia de su desplazamiento.

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 Victimas –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. 333-348).

El Juez Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de 28 de octubre de 2016, negó las pretensiones de la demanda al considerar que el hecho de que el Estado reconozca la calidad de victima en los términos de la Ley 1448 de 2011 no podrá ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad extracontractual del Estado o de sus agentes.

Por otro lado, no existe prueba que demuestre que los demandantes hayan solicitado la indemnización administrativa a las demandadas o que se les haya negado dicho reconocimiento, por lo que resulta improcedente promover una demanda de reparación directa cuando lo que se evidencia es que sí ha recibido ayuda por parte de las entidades accionadas.

El artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 prevé una vigencia de la Ley de 10 años. Lo que indica que las medidas de verdad, justicia y reparación están en término para su cumplimiento, por lo que no resulta coherente con el escrito de convocatoria pues la vigencia está sujeta a los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad fiscal, de conformidad con los artículos 17, 18 y 19 ibídem.

En el caso concreto no obra prueba que acredite ninguno de los requisitos que exige la jurisprudencia para conceder la reparación integral, puesto que no existe prueba de que se haya puesto en conocimiento previamente que existía un riesgo antes de los hechos que produjeron el desplazamiento.

Sostuvo el A quo que al no acreditarse los hechos que han dado lugar al desplazamiento forzado individual o colectivo y a los daños derivados de éste, a raíz de incursiones paramilitares, de comisiones de masacres selectivas y de

amenazas de nuevas masacres, habían podido evitarse, en cuanto se ha constatado que las autoridades tenían la posibilidad de intervenir en el desarrollo causal de los hechos, cuando se trataba de un hecho resistible dada las alertas previas que se habían emitido respecto de la inminencia del hecho.

3.4. Recurso de apelación (fs. 350-353).

El apoderado judicial de la parte demandante apeló la sentencia de primera instancia alegando que, muy a pesar que en el proceso ha quedado demostrado que los demandantes son desplazados y están inscritos en el Registro Único de Victimas, no se les ha reconocido la indemnización administrativa, lo que resulta completamente atribuible a la demandada, pues dicha entidad tiene la función de reconocer este beneficio a la población desplazada.

El a quo desconoce que la ley 1448 de 2011 dispone que la entidad demandada debe realizar todas las gestiones necesarias para el recaudar los fondos y recursos para suplir las indemnizaciones que deban ser reconocidas a la población desplazada.

Dentro del proceso se aportó como prueba el oficio del 19 de marzo de 2015 en el que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- reconoció que el núcleo familiar demandante se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas –RUV- y le asignó turno para pago de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado.

Producto de una acción de tutela la entidad demandada emitió un oficio en el que manifestó que los demandantes presentaron solicitud de indemnización administrativa y realizaron el plan PAARI.

3.5. Actuación procesal en segunda instancia.

Surtido el trámite ordinario previsto para la segunda instancia, mediante auto del 31 de marzo de 2017 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante **(f. 362)**, y por providencia de 23 de mayo de 2017 se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo **(f. 390).**

La UARIV y el DPS presentaron alegatos de conclusión y reiteraron en lo sustancial lo señalado en las contestaciones de la demanda. **(f. 403-451).**

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 la UARIV debe ser declarada administrativamente responsable por omisión en el pago de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado a los miembros del grupo familiar integrado por los demandantes; y si, en consecuencia, incurrió en falla del servicio y debe ser condenada al pago de los perjuicios reclamados en la demanda.

5.3. Tesis del Tribunal

En el presente caso no se cumplen los presupuestos para imputar responsabilidad a la demandada, porque no se acreditó que hubiera incumplido sus obligaciones legales de indemnizar administrativamente a las víctimas, sujetas a principios de gradualidad, progresividad y criterios de priorización previstos en la Ley 1448 de 2011. En consecuencia, no incurrió en la falla del servicio que se le imputa.

5.4. Marco normativo y jurisprudencial.

5.4.1. Responsabilidad administrativa del Estado.

El medio de control de reparación directa, tiene su fuente en el artículo 90 superior[1], desarrollado legalmente por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,[2] cuya finalidad es la declaratoria de

[1] "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...
[2] *"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.*

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 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 2° inciso 2° 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*[3]".

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[4].

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

---

(...) 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..."

[3] *"Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11.837.*

[4] *"Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787.*

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 de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía[5].

La responsabilidad por falla en el servicio presupone los siguientes elementos: **1) La falta o falla del servicio definida previamente. 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. [6]

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 del deber legal de la UARIV de pagar la indemnización administrativa como consecuencia del desplazamiento forzado.

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

---

[5] *Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.*
[6] *"Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15.971.*

Esta corporación[7] 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 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)[8].

(...)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

[7] 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.

[8] Cita del original: "Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de veintiuno (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".

en la omisión de cumplimiento de obligaciones atribuidas por el ordenamiento jurídico no se hubiese materializado el daño[9]".

En igual sentido se pronunció en jurisprudencia reciente[10] cuando señaló lo siguiente:

> "...*2.1. En efecto, se observa que en los eventos en que la autoridad estatal omite 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.*
>
> *2.2. 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*[11]*; (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*[12].

---

[9] 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.

[10] 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

[11] 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.° 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. Alier Hernández Enríquez.")". 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 Balbín, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

[12] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de septiembre de 2002, exp: 14.122, M.P. Ricardo Hoyos Duque; ibídem supra nota n.° 15, exp. 25041, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

La Sala hace suyos los criterios anteriores y con base en ellos decidirá de fondo el proceso.

5.4.3. De la indemnización administrativa por desplazamiento forzado

En el año 2008 el Gobierno Nacional creó un programa para la reparación administrativa con fundamento en el principio de solidaridad con las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, por lo cual expidió el Decreto 1290 de 2008, mediante el cual se creó el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, que definió la reparación administrativa como el *conjunto de medidas de reparación que el Estado reconoce 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*[13].

En cuanto a las medidas de reparación, el Decreto mencionado dispuso lo siguiente:

> ***"Artículo 4°. 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 5°. 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.*
>
> • *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.*

[13] Artículo 2 del Decreto 1290 de 2008.

• 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 sus 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, desde 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 151. Procedimiento para la solicitud de indemnización.** Las personas que hayan sido inscritas en el Registro Único de Víctimas podrán solicitarle a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin que se requiera aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo considera pertinente. Desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activará el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos de que trata el presente decreto.*

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización.

Para el pago de la indemnización administrativa la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no deberá sujetarse al orden en que sea formulada la solicitud de entrega, sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente decreto.

*(...)**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. Normas aplicables a las solicitudes de indemnización administrativa por desplazamiento forzado

En primer término, las solicitudes de indemnización administrativas por desplazamiento forzado presentadas por las victimas 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 encontraren 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*

encontraren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada o se les reconociere 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 Victimas 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 ese 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 contentivas 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".

Con base en las normas y jurisprudencia transcrita se decidirá el recurso bajo estudio.

5.5. El caso concreto.

5.5.1 Pruebas relevantes para decidir.

- Copia de oficio suscrito el 24 de junio de 2013 por Carlos Miguel Fonnegra Piedrahita, mediante el cual solicita a la UARIV reconocer a su grupo familiar como víctima de desplazamiento forzado y se le asigne turno y fecha probable de pago para la indemnización a la cual tienen derecho. En este oficio figura un recibido por parte de la Dra. Kelly Torres con fecha de recibido el 3 de julio de 2013, en el centro de atención de la UARIV de Cartagena (fs. 23-25).

- Oficio de 17 de agosto de 2013, mediante el cual la UARIV, dentro del radicado 20137205180391, responde la petición de certificación elevada por Carlos Fonnegra Piedrahita, y le expresa que se encuentra incluido junto con su grupo familiar desde el25 de junio de 2004 por el hecho victimizante de desplazamiento forzado; y lo exhorta a que se acerque al centro de contacto para la información y orientación al ciudadano (fls. 26-28).

- Copia del Formato Único de Declaración para la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas diligenciado por Carlos Fonnegra Piedrahita el 16 de marzo de 2004 (fl. 116-130)

- Copia de la certificación expedida por el Coordinador UT -Bolívar de Acción Social en la que consta la calidad de desplazado del señor Carlos Fonnegra Piedrahita. (fl.131).

- Copia del informe realizado por el Coordinador de Representación Judicial del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en el que informa que el señor Carlos Fonnegra ni su grupo familiar han sido registrados como aspirantes ni como beneficiarios de ninguna de las convocatoria públicas para el otorgamiento del subsidio integral de tierras. (fl. 192-194).

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

Los demandantes pretenden que se declare administrativamente responsable a la UARIV por los perjuicios que dice haber sufrido como consecuencia de haber omitido el pago de la indemnización administrativa a la que consideran tener derecho por haber sido víctimas de desplazamiento forzado por parte de grupos al margen de la Ley.

Al alegarse la responsabilidad del Estado por omitir el cumplimiento de un deber legal, de acuerdo a la pacifica 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 Victimas –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 depreca.

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 Victimas 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

La parte demandante alega que el daño antijurídico consiste en la omisión por parte de la UARIV de su obligación de pagar la indemnización administrativa a la que tienen derecho por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas por grupos al margen de 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[14]."

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 2° 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 conformidad con las obligaciones constitucionales e internacionales en la materia*[15]".

De lo anterior, se infiere que el deber legal de atención del Estado frente a las víctimas del desplazamiento forzado tiene su génesis en el principio de solidaridad establecido en el artículo 2 de la Constitución Política, y no, en la cláusula de responsabilidad del estado consagrada en el artículo 90 ibídem, lo que impone concluir que el hecho de incumplirse tal deber legal no genera un daño antijurídico que debe ser reparado.

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,

---

[14] Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3, Acción de Grupo adelantada por el desplazamiento ocasionado en el corregimiento de Filo Gringo, zona del Catatumbo

[15] **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)

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.

Igualmente, para acceder a dicha compensación es necesario que las víctimas del conflicto armado, diligencien el formulario dispuesto por la mencionada unidad, resarcimiento que debe concederse en atención al grado de vulnerabilidad y priorización[16], tal como lo dispone el inciso 3 del artículo 151 del Decreto 4800 de 2011.

Por su parte, el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015[17], prevé que el reconocimiento del mentado emolumento para las personas víctimas de desplazamiento forzado, está supeditado a las siguientes causales:

> *"La indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado se entregará prioritariamente a los núcleos familiares que cumplan alguno de los siguientes criterios:*
>
> *1. Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas formulará, con participación activa de las personas que conformen el núcleo familiar víctima un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral PAARI-.*
>
> *2. Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar.*
>
> *3. Que solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y éste no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima".*

[16] Corte Constitucional, sentencia T-908 de 2014, M. P. Mauricio González Cuervo.

[17] «*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación*».

En virtud de lo anterior, quien pretenda el reconocimiento de la indemnización administrativa como víctima del conflicto armado deberá solicitarla por medio de un formulario diligenciado ante la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que prioriza su entrega de acuerdo a la situación en que se encuentre el peticionario, el presupuesto destinado por la Nación y, para los desplazados, que hayan acreditado alguna de las causales establecidas en la norma citada.

- Descendiendo al caso en estudio, se tiene que las pruebas obrantes en el plenario demuestran que el demandante Carlos Fonnegra Piedrahita solicitó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa; y que dicha entidad respondió explicándole que para satisfacer dicha petición debía diligencias el formulario correspondiente a dicha petición y agotar los pasos del PAARI, previstos en la Ley 1448/11 y el Decreto Reglamentario 4800/11 (fs. 26-27).

No obstante, como se desprende de la jurisprudencia citada en el marco normativo de la presente providencia, la presentación de la solicitud de indemnización administrativa no genera la obligación por parte de la UARIV de entregar de forma inmediata la medida de reparación, puesto que para ello deben agotarse los trámites dispuestos en las normas mencionadas.

Los demandantes no acreditaron en el proceso que hubieran diligenciado el formulario correspondiente a la solicitud de indemnización y tampoco que hubieran agotado los trámites del PAARI, de donde se concluye que la UARIV no estuvo obligada a su reconocimiento y pago.

Aunado a ello, los demandantes tampoco acreditaron que se encuentren inmersos en alguna de las causales de priorización que le permitiera a la entidad demandada a entregar la indemnización administrativa reclamada de forma urgente.

Si los demandantes pretendían se entregara la indemnización administrativa de forma prioritaria, debieron iniciar el trámite para acceder a ella, ya que se contemplan causales de priorización en la entrega, las cuales están determinadas en la Ley, y su aplicación responde al resultado del estudio de la situación concreta de las víctimas que haga la entidad UARIV, identificando si el hogar tiene o no privaciones o se encuentra en extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta.

El recurrente mencionó la existencia de fallos de tutela en los que se ampararon los derechos fundamentales de los aquí demandantes y que por ellos la UARIV procedió a realizar la atención a través del PAARI. No obstante, no hay prueba en el expediente que así lo acredite, incumpliendo así la carga probatoria de quien pretende se declare la responsabilidad del Estado por falla en el servicio.

La situación de desplazamiento no es suficiente para que a los miembros del grupo familiar accionante, le sea entregada de forma inmediata la indemnización administrativa, so pena de desconocer que para la entrega existen personas que pueden demandar una mayor atención de la que éste requiere, en virtud de las circunstancias económicas, familiares, sociales o de salud que están afrontando, y a quienes de acuerdo al estudio que realizaron las autoridades competentes, de acuerdo con los parámetros normativos previamente establecidos, se les debía incluir en el listado de priorización.

No es cierto lo afirmado por el recurrente, en sentido de que las Corte Constitucional en Sentencia de Unificación 254 de 2013 haya señalado que la entidad demandada tenga la obligación de entregar las medidas de protección a las víctimas del desplazamiento forzado dentro del mismo año fiscal en el que fueron solicitadas. De hecho, la Ley 1448 de 2011 dispuso que el desarrollo de las medidas de reparación contempladas en dicho cuerpo normativo 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.

Se concluye entonces que la UARIV **no omitió el cumplimiento de su deber legal de indemnizar** a las víctimas de desplazamiento forzado, condición que ostentan los demandantes, pues no estuvo obligada a efectuar dicho pago, en vista de que no se cumplieron las condiciones exigidas para ello, de manera especial la presentación de la solicitud de indemnización mediante el diligenciamiento de los formularios correspondientes y el cumplimento de los trámites previstos en el PAARI.

Luego **la UARIV no incurrió en la falla del servicio** que se le imputó en la demanda, y **no ocasionó a los demandantes daño antijurídico alguno** que le pueda ser atribuible.

- Si bien el apelante manifestó que producto de una acción de tutela la UARIV asignó a los demandantes turno y fecha de pago de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado, lo cierto es que no probó esta afirmación, puesto que con el recurso de alzada se allegó el oficio identificado con el radicado 20157205726981 del 19 de marzo de 2015, en el que la UARIV informa a que a partir del 30 de junio de 2015 iniciaría la ruta integral para acceder al reconocimiento de dicha medida de reparación, de conformidad con la normatividad vigente. Pero en parte alguna señala fecha o turno para reconocimiento o pago de indemnización administrativa.

- Llama la atención a la Sala que el Juez A quo negó las pretensiones de la demanda aduciendo, entre otras razones, que no se probaron en el proceso

hechos que permitieran imputar a la demandada responsabilidad por los daños causados a los demandantes a causa del desplazamiento forzado.

Este argumento no guarda congruencia con los hechos y pretensiones de la demanda, orientada a obtener la indemnización de perjuicios que los demandantes estiman originados en la omisión de indemnización administrativa a cargo de la UARIV, a quien no le imputaron la causación de perjuicios derivados del desplazamiento forzado, sino de la omisión en el cumplimiento de obligaciones legales impuestas en el trámite de la indemnización administrativa.

- Por último, no sobra agregar que si bien la parte accionante formuló sus pretensiones contra la UARIV y el DPS, ninguna responsabilidad puede imputarse a ésta última por la presunta omisión en que hubiera podido incurrir durante el trámite de la indemnización administrativa 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 esta entidad falla alguna en el servicio.

Como no se acreditaron en el presente caso los presupuestos de la responsabilidad extracontractual del Estado cuya declaración se pretende, se confirmará la sentencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Como no se acreditaron en el presente caso los presupuestos de la responsabilidad extracontractual del Estado cuya declaración se pretende, se confirmará la sentencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

5.6. Condena en Costas

El artículo 188 del CPACA 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[18], recibiendo un trato preferente por parte del Estado, se

[18] 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

hace necesario inaplicar estas normas con fundamento en el principio *pro homine* y el artículo 4° Superior, para omitir la condena en costas en su contra, pues su imposición afectaría y agravaría aún más su situación y derechos fundamentales 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

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Ausente con permiso