

13001-33-33-012-2017-00136-01

Cartagena de Indias D. T. y C., seis (06) de noviembre de dos mil veinte (2020)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13001-33-33-012-2017-00136-01
Accionante	LUIS ALBERTO MENDOZA MENDEZ Y OTROS. erlinmemedinap@hotmail.com erlinmedinaperez@gmail.com
Accionada	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – UARIV Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – DPS.
Tema	RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DESPLAZAMIENTO FORZADO / REPARACIÓN ADMINISTRATIVA
Magistrado Ponente	JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija No. 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha veintinueve (29) de marzo de dos mil diecinueve (2019)¹, proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, que negó las pretensiones de la demanda.

III.- ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA².

1.1. Hechos relevantes planteados por el accionante.

Se determinaron como fundamentos fácticos de la demanda los que se relatan a continuación:

- Alega la parte demandante que en el mes de febrero de 1999 en la vereda Ventura del municipio de Tiquisio – Bolívar se presentaron

¹ Folios 317-328 cdr.2

² Folios 1-37 cdr.1



13001-33-33-012-2017-00136-01

varias muertes selectivas, toma del comando de policía y amenazas de muerte por parte de los paramilitares y la guerrilla.

- Que en el año 2002 el actor regresó a la vereda Ventura y fue secuestrado por la guerrilla del RP – comandado por Nando Salazar.
- Que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV y el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social – DPS, incluyó a los demandantes en el Registro Único de Víctimas, una vez realizó los estudios pertinentes.

1.2. Pretensiones de la demanda.

La demanda se dirige concretamente a que se declaren patrimonialmente responsables a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional por los perjuicios sufridos por los demandantes y la falta y falla en el servicio, debido al desplazamiento forzado acaecido y el secuestro efectuado por la guerrilla del RP, comandado por Nando Salazar.

Como consecuencia de lo anterior, solicita que:

- (i) Se condene a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional, al pago de los daños materiales, por la suma de \$62.600.000.00, a favor de los demandantes.
- (ii) Se condene a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional a pagar a la parte accionante la suma de \$642.600.000.00, por concepto de daños inmateriales.
- (iii) Se condene a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional, al pago de los daños morales sufridos por los señores Luis Alberto Mendoza Méndez, Ingris Judith Ditta Mendoza, Karen Luz Mendoza Ditta, José Alberto Mendoza Ditta, Samuel Mendoza Ditta, Moisés Mendoza Ditta, Juna David Menda Ditta, Meriluz Mendoza Ditta, Jesús David Mendoza Ditta y Josué Sharon Mendoza Ditta, como consecuencia del desplazamiento forzado acaecido, por la suma de \$34.472.700 cada uno.
- (iv) Se condene a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional, a pagar, a título de indemnización por daño a la vida de relación, la suma de 100 SMLMV para cada uno de los miembros del núcleo familiar.
- (v) Se condene a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional a pagar al señor Luis Alberto Mendoza Méndez,



13001-33-33-012-2017-00136-01

la suma de 80 SMLMV, equivalentes a \$55.156.320,00, por los daños fisiológicos.

De otra parte, solicita que se declare patrimonialmente responsable a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS por la indemnización administrativa que debe pagar a los demandantes, debido al desplazamiento forzado del cual fueron víctimas.

Como consecuencia de lo anterior, solicita que se condene a la UARIV y al DPS al pago de la suma de 27 SMLMV para cada uno de los miembros del núcleo familiar del demandante, por concepto de la indemnización administrativa, como consecuencia del desplazamiento forzado ocurrido.

Así mismo, el accionante pide lo siguiente:

- (i) Se repare integralmente los perjuicios sufridos por la parte demandante, según lo consagra el artículo 16 de la Ley 446 de 1998 y conforme a lo establecido por la reciente jurisprudencia proferida por la jurisdicción contenciosa administrativa.
- (ii) Que el valor de las condenas antes descritas, se actualicen al ejecutarse la sentencia con base en la variación porcentual del IPC para efectos de compensar la pérdida del valor adquisitivo de la moneda.
- (iii) Que la sentencia dé mérito favorable a las pretensiones de la demanda y se le dé cumplimiento en los términos del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- (iv) Que se condene a las entidades demandadas al pago de costas y agencias en derecho.

1.3. Normas violadas y concepto de violación.

El concepto de la violación lo sustenta la parte demandante en el artículo 140 y s.s. del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; artículos 93 y 209 de la Constitución Política; Ley 1448 de 2011; Decreto 4800 de 2011 y Sentencia SU 254 de 2013 proferida por la Honorable Corte Constitucional y demás normas concordantes y complementarias.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

2.1. NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL.³

La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones esbozadas en su escrito de demanda, toda vez que las mismas constituyen apreciaciones subjetivas de la parte demandante, comoquiera que dentro del presente asunto no se configuran los presupuestos necesarios para responsabilizar administrativamente a la entidad accionada.

Manifiesta que rechaza la solicitud de los actores en lo concerniente a los perjuicios morales por el hecho del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que no se encuentra acreditada su calidad de desplazados ni la causación del citado tipo de perjuicios.

Así mismo, se opone a los perjuicios denominados por la parte accionante como daño a la vida en relación, debido a que dicha tipología de daño ha sido abandonada por la jurisprudencia nacional, para adoptar la denominada “afectación o vulneración relevante de bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados”, los cuales resultan procedentes siempre y cuando resulten probados dentro del proceso y haya un pronunciamiento expreso de responsabilidad del Estado, situación que no se presenta en el presente caso.

Arguye que dentro del presente asunto algunos de los demandantes no se encuentran legitimados por activa para reclamar los perjuicios irrogados, toda vez que éstos nacieron posteriormente a la fecha en que se aduce en el escrito de la demanda ocurrieron los hechos del desplazamiento forzado, esto es, febrero de 1999.

Afirma que, de acuerdo a las pruebas arrojadas al proceso y las circunstancias fácticas descritas por la parte demandante, en lo que respecta a la Policía Nacional no le asiste responsabilidad administrativa, teniendo en cuenta que los hechos que produjeron el daño antijurídico alegado por los accionantes no provinieron de una actuación u omisión de la entidad accionada

Propuso como excepciones, las siguientes:

1. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN FRENTE AL PRESUNTO SECUESTRO.
2. HECHO DE UN TERCERO.
3. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.

³ Folios 69-84 cdr.1



2.2. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDA SOCIAL – DPS.⁴

La entidad demandada contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones solicitadas por el demandante y, por consiguiente, alega que las mismas deben ser desestimadas.

Argumenta que le corresponde a la UARIV administrar los recursos necesarios y hacer entrega a las víctimas de la indemnización por vía administrativa de que trata la Ley 1448 de 2011.

Propuso como excepciones, las siguientes:

1. CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL
2. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.
3. HECHO DE UN TERCERO.
4. NO ES FUNCIÓN DEL DPS MANTENER EL ORDEN PÚBLICO TURBADO NI COMBATIR A LOS GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY.
5. FALTA ABSOLUTA DE PRUEBAS, COMO DE DISPOSICIONES JURÍDICAS QUE PERMITAN FUNDAR UNA EVENTUAL RESPONSABILIDAD DE PROSPERIDAD SOCIAL EN RELACIÓN CON LOS HECHOS Y PRETENSIONES DE LA DEMANDA.
6. INEXISTENCIA DE FALLA EN EL SERVICIO DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS.
7. INEXISTENCIA DE DAÑO QUE PUEDA SER IMPUTADO AL DPS.
8. IMPOSIBILIDAD PRESUPUESTAL PARA EFECTUAR PAGOS A VÍCTIMAS.
9. EXCEPCIÓN GÉNÉRICA.

2.3. UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – UARIV.⁵

La UARIV manifiesta que para la fecha en que ocurrió el desplazamiento alegado por la parte demandante en su escrito de demanda, esta entidad no había nacido a la vida jurídica, razón por la cual, no puede ser la causante de los perjuicios invocados por el no pago de la indemnización administrativa pretendida en el presente proceso, teniendo en cuenta la imposibilidad de ser ella la causante del hecho generador del daño.

Manifiesta que una vez revisada la información en la plataforma de Vivanto, se tiene que el grupo familiar demandante se encuentra incluido en el RUV

⁴ Folios 90-112 cdr.1

⁵ Folios 135-179 cdr.1

13001-33-33-012-2017-00136-01

desde el 30 de septiembre de 2009, debido al desplazamiento forzado acaecido en el municipio de Tiquisio – Bolívar en fecha 08 de enero de 1999 y, que aunado a ello, han sido beneficiarios de las ayudas humanitarias para la superación de las condiciones de vulnerabilidad, por lo tanto, la parte actora no puede asegurar que la UARIV le ha negado el reconocimiento de las medidas de reparación integral contempladas en la Ley.

Propuso como excepciones, las siguientes:

1. INEXISTENCIA DE CONFIGURACIÓN DE LA IMPUTACIÓN.
2. AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DE LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.
3. EXIMENCIA DE RESPONSABILIDAD POR EL HECHO DE UN TERCERO.
4. INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA VS. INDEMNIZACIÓN JUDICIAL.
5. INEXISTENCIA PROBATORIA DE LOS PERJUICIOS INVOCADOS.
6. EXISTENCIA DE PRECEDENTE HORIZONTAL.
7. EXISTENCIA DE PRECEDENTES VERTICALES.

2.4. NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL.⁶

La Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional contestó la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones, declaraciones y condenas formuladas, teniendo en cuenta que, frente al desplazamiento forzado ocurrido en el año 1999, así como las muertes selectivas y secuestro, se configuró la caducidad de la acción.

Igualmente alega que, dentro del presente asunto no se vislumbra de manera clara la relación de causalidad existente entre los demandantes y los hechos alegados, en relación con el actuar de la entidad accionada, teniendo en cuenta que no se prueban debidamente los supuestos daños causados, comoquiera que éstos fueron consecuencia del hecho de un tercero.

Propuso como excepciones, las siguientes:

1. SOLICITUD DE INTEGRACIÓN DE LITISCONSORCIO.
2. CADUCIDAD.
3. FALTA DE LEGITIMACIÓN POR PASIVA DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.

⁶ Folios 186-207 cdr.1

4. EXCEPCIÓN DE EXISTENCIA DE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES FRENTE A LA REPARACIÓN POR DESPLAZAMIENTO FORZADO.
5. HECHO DE UN TERCERO.
6. FALTA DE LOS ELEMENTOS NECESARIOS DE IMPUTACIÓN.
7. INNOMINADA.

3. ACTUACIÓN PROCESAL.

3.1. Sentencia de Primera Instancia.

Mediante sentencia de fecha veintinueve (29) de marzo de dos mil diecinueve (2019), el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, negó las pretensiones de la demanda, por considerar que, en el asunto bajo estudio, no se acreditó la responsabilidad administrativa por parte de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional frente al desplazamiento forzado que se dio como consecuencia de la incursión de grupos armados al margen de la Ley en el municipio de Tiquisio – Bolívar en el mes de febrero de 1999.

Por su parte, en lo concerniente a la indemnización administrativa, quedó demostrado que si bien es una obligación legal de la UARIV el pago de la indemnización por vía administrativa a las víctimas del desplazamiento forzado, no se acreditó dentro del proceso, que dicha entidad haya omitido sus obligaciones legales en aplicación de dicho mecanismo de restablecimiento de derechos de víctimas, teniendo en cuenta los principios de progresividad y gradualidad consagrados en la Ley 1448 de 2011 y el criterio de priorización para el pago de las indemnizaciones reclamadas.

3.2. Recurso de apelación.⁷

La parte demandante, interpuso recurso de apelación, solicitando la revocatoria de la sentencia de primera instancia, para que en su lugar, sean concedidas las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que el A-quo yerra al decir que se debió comunicar a las autoridades los hechos que se estaban presentando en el municipio de Tiquisio – Bolívar, sin embargo, de las declaraciones rendidas por los testigos y los demandantes dentro del presente asunto, se deja claro que la presencia de los grupos armados al margen de la ley en la zona era evidente y la misma era de conocimiento de las autoridades públicas.

⁷ Folios 331-350 cdr.2



13001-33-33-012-2017-00136-01

Afirma que se presenta responsabilidad por parte de la Policía y el Ejército Nacional, toda vez que dichas entidades tenían conocimiento de la presencia de los grupos ilegales al margen de la ley en la zona, empero, omitieron desplegar las actuaciones pertinentes para la protección de la población civil.

Arguye que teniendo en cuenta lo establecido por la Honorable Corte Constitucional, no era necesario el aviso previo de la presencia de grupos armados al margen de la ley, como quiera que la existencia de los mismos en la zona era notoria, razón por la cual, los demandantes no estaban en la obligación de informar a las autoridades públicas de los hechos ocurridos en el municipio de Tiquisio – Bolívar.

Por su parte, alega que la UARIV debe ser condenada al pago de la indemnización administrativa de que trata la Ley 1448 de 2011, toda vez que el núcleo familiar del demandante se encuentra incluido en el RUV y si bien los accionantes han recibido ayudas por parte de la entidad accionada en cita, dichas ayudas se han otorgado mediante peticiones y acciones de tutela.

3.3. Trámite procesal de segunda instancia.

Con auto de fecha cinco (05) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)⁸, se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante. Mediante auto de fecha veinticuatro (24) de enero de dos mil veinte (2020)⁹, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

3.4. ALEGACIONES.

La parte demandada Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional¹⁰ presentó alegatos de conclusión.

La entidad accionada Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas¹¹ presentó alegatos finales.

La entidad demandada Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional¹² presentó alegatos de conclusión.

⁸ Folio 3 cdr.3

⁹ Folio 9 cdr.3

¹⁰ Folios 13-19 cdr.3

¹¹ Folios 20-26 cdr.3

¹² Folios 35-41 cdr.3

La parte demandante¹³ presentó alegatos de conclusión.

3.5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público no rindió concepto de fondo.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció el control de legalidad ordenado por el artículo 207 CPACA. No se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión de fondo.

V.- CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

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

En el caso concreto, la Sala precisa que limitará el análisis a lo decidido en la sentencia de primera instancia y a los argumentos expuestos en el escrito de apelación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 328 del Código General del Proceso, de conformidad con el cual *“el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley”*.

2. ASUNTO DE FONDO.

2.1. Problema Jurídico.

La Sala encuentra que el problema jurídico se concreta en los siguientes cuestionamientos:

- I. ¿Las entidades demandadas son responsables por acción u omisión en la ocurrencia de los hechos que generaron el*

¹³ Folios 42-70 cdr.3



13001-33-33-012-2017-00136-01

desplazamiento forzado de los demandantes y por tanto les corresponde indemnizar los perjuicios causados?

- II. ¿Se acredita en el presente caso, la existencia de un daño antijurídico padecido por los demandantes, con motivo del no pago de la reparación administrativa prevista en la Ley 1448 de 2011?

2.2. Tesis de la Sala

Esta Sala de Decisión procederá a confirmar la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, pues si bien los demandantes lograron acreditar el daño alegado, por ser víctimas de desplazamiento forzado del municipio de Tiquisio – Bolívar, lo cierto es que el mismo no le puede ser imputado a las entidades demandadas, por no haberse demostrado el conocimiento previo de la situación de amenaza y la consecuenencial omisión de sus deberes misionales.

Por su parte, en lo que respecta a la reparación administrativa de que trata la Ley 1448 de 2011, esta Corporación confirmará igualmente lo resuelto por el A-quo, toda vez que no existe daño antijurídico en el presente caso, comoquiera que no se demostró por la parte demandante, un incumplimiento de las normas que regulan el otorgamiento de la indemnización administrativa, que permita atribuirle a la entidad demandada UARIV el daño alegado.

3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

3.1. Responsabilidad extracontractual del Estado.

La Constitución Política en su artículo 90 establece la cláusula general de la responsabilidad patrimonial del Estado con ocasión de los daños antijurídicos que le sean imputables.

Dicho postulado trajo consigo, la constitucionalización de la responsabilidad extracontractual del Estado, siendo primordial entender que se debe concebir por daño antijurídico.

El daño ha sido comprendido como el menoscabo o detrimento de un interés jurídicamente tutelado, y su antijuridicidad se ha soportado en la

13001-33-33-012-2017-00136-01

circunstancia que no exista el deber de soportarlo, de este último elemento nacería la obligación de resarcirlo. Lo que querría decir que frente a los daños jurídicos o admitidos por el ordenamiento jurídico no cabría de la posibilidad de solicitar reparación.

Así las cosas, en los juicios de responsabilidad estatal sería necesario demostrar el daño por el que se reclama así como su antijuridicidad, y una vez superado esa etapa, se pasaría a abordar o analizar la imputabilidad de ese daño antijurídico al Estado.

De acuerdo con la naturaleza del daño antijurídico, la responsabilidad estatal fundamentada en el art. 90 Constitucional puede clasificarse en dos tipos: uno en el que está presente la noción de falla probada del servicio y otro, en el que la responsabilidad se aplica a través de un régimen objetivo.

En el primer caso el daño es causado por un comportamiento irregular de la administración o por falla que se puede dar por acción o por omisión. Es la teoría denominada como falla del servicio.

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

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

Para García de Enterría, los títulos de imputación son *“aquellas circunstancias en virtud de las cuales es posible establecer una relación entre el daño y el sujeto imputado que justifica atribuir a este el deber de reparación que la antijuridicidad del daño impone”*¹⁴

3.2. De la responsabilidad por omisión de las autoridades del Estado.

¹⁴ García de Enterría, Eduardo, Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa, Madrid, Civitas, 1984, pp 203-204



13001-33-33-012-2017-00136-01

El desconocimiento de principios y normas imperativas por parte de la administración acarrea la imputación de responsabilidad por la falla en el servicio generada por la inactividad (omisión). Con respecto al análisis para determinar una falla del servicio por omisión, el Consejo de Estado ha dicho que:

"La doctrina distingue las omisiones en sentido laxo y las omisiones en sentido estricto, para considerar que las primeras están referidas al incumplimiento de los deberes de cuidado necesarios para prevenir un evento, de por sí previsible y evitable, cuando se ejerce una actividad. De este tipo serían, por ejemplo, las relacionadas con la falta de señalización de obstáculos que en la actividad de la construcción se dejan sobre una vía; en tanto que las segundas están relacionadas con el incumplimiento de una actuación a la cual se hallaba obligado el demandado, es decir, la omisión de una actuación que estaba en el deber de ejecutar y que podía impedir la ocurrencia de un hecho dañoso. El caso típico sería el del incumplimiento del deber de protección que el Estado debe brindar a las personas, que de haberse cumplido hubiera podido impedir la ocurrencia del hecho dañoso. En relación con las omisiones que bajo estos criterios se han denominado como de sentido restringido, la Sala ha señalado que la responsabilidad del Estado se ve comprometida cuando se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño [imputación fáctica]. Frente a este último aspecto, la Sala, con apoyo en la doctrina, que a su vez se inspiró en la distinción realizada en el derecho penal entre delitos por omisión pura y de comisión por omisión, precisó que en este tipo de eventos lo decisivo no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión (...)"¹⁵ (subrayado fuera de texto).

Y después sostuvo que:

"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

¹⁵ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 6 de marzo de 2008; Exp. 14443.



13001-33-33-012-2017-00136-01

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 ciudadanía¹⁶ (subrayado fuera de texto)¹⁷.

Por tanto, es necesario contrastar el contenido obligatorio que rige la función de la autoridad pública demandada con el grado de cumplimiento de la misma, para en caso de encontrar una actitud omisiva, proceder a declarar la responsabilidad del Estado. En palabras de Oriol Mir Puigpelat, “Los problemas fundamentales que se plantean, pues, en sede de omisión (y que son problemas de imputación), son la determinación de cuándo existe el deber jurídico de evitar el resultado (en definitiva, la determinación de cuándo se encuentra la Administración en posición de garante de la víctima)¹⁸ y la concreción del grado de capacidad evitadora del resultado que exigimos a la acción omitida, partiendo de la valoración normativa, para imputar el resultado”¹⁹.

3.3. De la obligación del Estado de brindar seguridad a la población.

De acuerdo con lo consignado en el artículo 93 de la Constitución Política, “los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia son pauta obligatoria para la interpretación de los derechos y deberes consagrados en la Carta”²⁰, de manera tal que “la lectura de la Carta para discernir la forma en que el Constituyente reguló la seguridad se debe hacer, entonces, a la luz de los instrumentos internacionales”²¹. Es así como, el artículo 3º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el 7º numeral primero de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José)²², y el 9º numeral primero del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²³, protegen el derecho a la seguridad personal como derecho humano fundamental²⁴.

¹⁶ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 30 de noviembre de 2006; Exp. 14880.

¹⁷ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 7 de abril de 2011; Exp. 20750.

¹⁸ “En la determinación de cuándo existe posición de garante o no del sujeto responsable no tiene ninguna incidencia que la responsabilidad se configure como objetiva o basada en la culpa. Aquella determinación constituye una cuestión previa: solo cuando se haya verificado que el sujeto estaba obligado a evitar el resultado entrará en juego la circunstancia de que la responsabilidad sea objetiva o no”. PUIGPELAT, Oriol Mir. La responsabilidad patrimonial de la administración sanitaria. Ed. Civitas.

¹⁹ Ídem. Pág. 243 y 244.

²⁰ Sentencia T-719/03

²¹ Sentencia T-719/03

²² incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 16 de 1972

²³ aprobado mediante Ley 74 de 1968

²⁴ Sentencia T-719/03



13001-33-33-012-2017-00136-01

Por su parte, el artículo 2º de la Constitución Política dispone que las autoridades de la República están constituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares²⁵. Específicamente, la fuerza pública –integrada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional–, tiene como fin primordial de un lado, la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, y del otro, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz, con base en lo preceptuado en los artículos 216 y siguientes del estatuto superior.

De acuerdo con lo anterior²⁶, a la fuerza pública se le impone el deber -normativo y reglamentario- de brindar protección (seguridad, vigilancia y cuidado) a todos los residentes en el país, garantizando el ejercicio de sus derechos²⁷ y libertades públicas a través, entre otras, de la intervención preventiva cuando se considere que una determinada situación puede perturbar el goce efectivo de los derechos fundamentales. Cuando se incumple dicho deber, los servidores públicos son responsables por omisión en el cumplimiento de la Constitución y las leyes, de acuerdo con lo dicho en el artículo 6º de la Constitución Política.

Se advierte que dicho *“deber estatal - que no se debe confundir en ningún caso con el deber general de las autoridades de proveer las condiciones de seguridad pública requeridas en el país- consiste en la obligación de identificar el nivel de riesgo que gravita sobre las personas, y adoptar las medidas preventivas y protectivas individuales que sean necesarias y suficientes en cada situación particular, para evitar que el riesgo*

²⁵ En el mismo sentido lo establece la ley 62 del 12 de agosto de 1993: Artículo 1º: “FINALIDAD. La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Así mismo, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La actividad de la Policía está destinada a proteger los derechos fundamentales tal como está contenido en la Constitución Política y en pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia. La actividad policial está regida por la Constitución Política, la ley y los derechos humanos (...).” Artículo 5º: “DEFINICIÓN. La Policía Nacional es un cuerpo armado, instituido para prestar un servicio público de carácter permanente, de naturaleza civil y a cargo de la Nación. Su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana (...).”

²⁶ Con independencia de todas las demás normas que modifican y adicionan las funciones de la Policía Nacional, tales como los decretos 180 de 1988, 813, 814, 815 y 1194 de 1989.

²⁷ “Entre tales derechos, los más básicos para la existencia misma de las personas son la vida y la integridad personal, establecidos en los artículos 11 y 12 Superiores; por ello, el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades ha sido ser la provisión efectiva de las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona”. Sentencia T-719/03



13001-33-33-012-2017-00136-01

extraordinario al que la persona está sometida se materialice. Por esta razón, como se vio, las autoridades cuentan con un nivel importante de discrecionalidad para determinar las medidas de seguridad a tomar, dentro de los cauces establecidos por la ley; pero incluso en caso de que no exista una norma legal específica y directamente aplicable, deberán hacer cuanto esté a su alcance, aplicando un grado especial de diligencia, para proveer la seguridad requerida por las personas, como manifestación directa de sus deberes constitucionales más básicos" (Subrayado fuera de texto).

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que:

"las circunstancias en las cuales se puede invocar y hacer aplicable el derecho a la seguridad personal, en tanto derecho a recibir protección estatal frente a riesgos extraordinarios que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar, dependen esencialmente del caso concreto, y deben ser evaluadas como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo.

(...)

Dado el rol central que juegan las autoridades competentes en cuanto a (i) la detección del riesgo que gravita sobre una persona, (ii) la determinación de su grado de intensidad, (iii) la identificación del derecho fundamental bajo cuya órbita de protección específica se encuentra el individuo afectado, y (iv) la identificación y puesta en práctica de las medidas a aplicar, la Sala precisa que el derecho a la seguridad personal genera, entre otras, las siguientes obligaciones constitucionales para las autoridades, frente a quien se ve potencialmente afectado por un riesgo extraordinario:

- 1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.*
- 2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.*
- 3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.*



4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.
5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.
6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.
7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados.

A fin de que las prestaciones necesarias en cada situación concreta para garantizar el derecho a la seguridad personal sean exigibles al Estado, es preciso invocar o probar sumariamente los hechos que apuntan hacia la existencia de un riesgo extraordinario. Estos se refieren, principalmente, a aspectos o condiciones que deben estar presentes en el caso concreto, que en ese sentido operan como desencadenantes jurídicos de la protección otorgada por el derecho fundamental a la seguridad personal:

(a) el primero es el carácter del riesgo respecto del cual se pide protección, sea ante las autoridades administrativas competentes o, en subsidio, ante las autoridades judiciales. Como se vio, tal riesgo debe ser extraordinario, y caracterizarse por ser específico, individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro, discernible, excepcional y desproporcionado; y

(b) el segundo es la situación de vulnerabilidad o especial exposición al riesgo en que se encuentra(n) la(s) persona(s) afectada(s). Tal situación puede surgir de diversas causas, que habrán de ser analizadas caso por caso. Sin embargo, existen ciertas categorías de personas que, por sus condiciones mismas, están expuestas a riesgos de una intensidad tal que es altamente factible que llenen todas o la mayoría de las características arriba señaladas, por lo cual deberán ser objeto de especial atención por las autoridades competentes; tal es el caso, por ejemplo, de quienes se ven expuestos a riesgos extraordinarios en virtud de (i) su cargo o función (como un alto funcionario), (ii) el tipo de tareas o actividades que desarrollan (como defensores de derechos humanos, periodistas, líderes sindicales, docentes o, como se vio en un caso decidido por el Consejo de Estado, conductores de bus en zonas de conflicto armado), (iii) el lugar geográfico en el que se encuentran o viven, (iv) su posición política de disidencia, protesta o reivindicación (tal es el caso de las minorías políticas y sociales), (v) su



13001-33-33-012-2017-00136-01

colaboración con las autoridades policiales o judiciales para el esclarecimiento de delitos, (vi) su distanciamiento o separación de los grupos armados al margen de la ley (como sucede con los “reinsertados” o “desmovilizados”), (vii) su situación de indefensión extraordinaria (como ocurre con las personas en condiciones de indigencia o los desplazados por el conflicto interno), (viii) encontrarse bajo el control físico de las autoridades (tal como sucede con quienes se encuentran privados de su libertad o con los soldados que prestan su servicio militar obligatorio), o (ix) ser niños, titulares de derechos fundamentales prevalecientes y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión”²⁸ (Subrayado fuera de texto).

Por su parte, el Consejo de Estado planteó cinco criterios para valorar la falla del servicio²⁹ con base en la cual cabe endilgar la responsabilidad patrimonial al Estado: “i) que con anterioridad y posterioridad a la ocurrencia de los hechos había conocimiento generalizado de la situación de orden público de una zona, que afectaba a organizaciones y a las personas relacionadas con éstas; ii) que se tenía conocimiento de circunstancias particulares respecto de un grupo vulnerable; iii) que existía una situación de riesgo constante; iv) que había conocimiento del peligro al que estaba sometida la víctima debido a la actividad profesional que ejercía, y; v) que no se desplegaron las acciones necesarias para prever el daño”.

Dichos criterios, se entiende, deben ser analizados en cada caso particular para establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrió la violación del derecho a la seguridad personal del afectado cuya reparación se reclama, puesto que, ni la posición *intuitio personae* de la víctima³⁰ - condiciones personales y sociales- ni el estado de anormalidad del orden público - violencia generalizada-, son suficientes por sí solas para endilgar responsabilidad en la Nación.

3.4. Del desplazamiento forzado.

La Constitución Política de 1991 consagró expresamente el derecho de todos los colombianos “a circular libremente por el territorio nacional”³¹, lo cual, como resulta apenas natural, incluye el derecho a escoger voluntariamente el lugar del territorio en el cual cada persona decide habitar, residenciarse o establecerse, de manera temporal o con vocación

²⁸ Sentencia T-719/03

²⁹ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 31 de enero de 2011; Exp. 17842

³⁰ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 19 de noviembre de 2012; Exp. 25225

³¹ C. P. Artículo 24, norma que además señala que dicho derecho sólo puede ser limitado por el legislador.

de permanencia³².

De igual forma, en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos el derecho a la circulación y residencia se encuentra consagrado en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica,³³ a cuyo tenor:

“1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales. (...)”.

El derecho en mención también está consagrado en el artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos,³⁴ del cual se deriva, de una parte, la facultad que asiste a las personas para elegir voluntariamente el lugar de su residencia dentro del territorio nacional y, en consecuencia, a no ser desplazado en forma violenta y, de otra, la correlativa obligación del Estado consistente en evitar que ocurra el fenómeno del desplazamiento forzado, es decir, garantizar la efectiva protección de ese derecho³⁵.

El artículo 17 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra suscrito el 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional³⁶, prohíbe el desplazamiento forzado de la siguiente manera:

“1º No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas.

2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”.

En el ordenamiento jurídico interno, el Legislador colombiano expidió la Ley 387 de 1997, mediante la cual *“... se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”.* En esa normatividad se define desplazado como *“toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su*

³² Territorio, patrimonio y desplazamiento, Procuraduría General de la Nación, Consejo Noruego para Refugiados, Tomo II, p. 13.

³³ Aprobado mediante la Ley 16 de 1972.

³⁴ Aprobado mediante la Ley 74 de 1968.

³⁵ Decreto 2569 de 2000, artículo 12.

³⁶ Aprobado en Colombia por la ley 171 de 16 de diciembre de 1994.



13001-33-33-012-2017-00136-01

localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”³⁷.

Según uno de los principios consagrados en dicha ley, los colombianos tienen derecho a “no ser desplazados forzadamente”³⁸ y, de manera correlativa, se ha establecido que constituye “responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia” (se destaca).

3.5. Normatividad que regula la indemnización administrativa.

La Ley 1448 de 2011 o denominada Ley de Víctimas que consagra la reparación administrativa se expidió en el marco de la llamada Justicia Transicional.

En efecto, previamente se había expedido la Ley 975 de 2005 o también denominada Ley de Justicia y Paz, la cual fue proferida a fin de diseñar el marco jurídico para promover la desmovilización de los actores armados mediante un procedimiento penal especial, buscando la satisfacción por la vía judicial de los derechos a las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

La anterior Ley, fue considerada como un instrumento propio de la Justicia Transicional, entendiéndose por este tipo de justicia “*los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de los Derechos Humanos e interacciones al Derecho Internacional Humanitario, rindan cuenta de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras*

³⁷ Ley 387 de 1997, artículo 1°.

³⁸ Ley 387 Artículos 2-7.

13001-33-33-012-2017-00136-01

armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible".³⁹

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

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 975 de 2005, el deber general de reparar se radica en primer lugar, en los perpetradores, es decir, los miembros del grupo armado que resulten beneficiados por la ley. En caso que, no se obtenga esa individualización, dicho deber recae sobre el grupo armado al margen de la ley causante del daño, y será cubierto con cargo a los recursos del Fondo de Reparación. Sólo subsidiariamente está el Estado llamado a reparar.

Ahora bien, ante las excesivas demandas de reparación por parte de las víctimas, se expidió el Decreto 1290 de 2008 que creó el "*Programa de Reparación Individual por vía administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley*", cuya implementación estuvo a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, sin embargo, este decreto fue derogado posteriormente por el Decreto 4800 de 2011.

De manera posterior, bajo esa secuencia, se expide la Ley 1448 de 2011, a fin de garantizar la adopción de medidas de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas.

En ese sentido, en el artículo 132 de la normatividad anterior, se dispone la reglamentación para adquirir la indemnización administrativa, y señala que el mismo será entregado por núcleo familiar en dinero y a través de subsidio integral de tierras, permuta de predios, adquisición y adjudicación de tierras, adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada, subsidio de Vivienda de Interés Social Rural en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico y, subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva.

Por su parte, el Decreto 4800 de 2011, que reglamenta la Ley 1448 de 2011,

³⁹ EL DERECHO A LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO: REPARACIÓN EXCEPCIONAL EN EL MARCO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL.



13001-33-33-012-2017-00136-01

estableció el procedimiento a adelantar ante la solicitud de indemnización administrativa, en el cual en su artículo 151 dispone que para el pago de la indemnización administrativa la UARIV no estará obligada a sujetarse al orden en que sean radicadas las respectivas solicitudes, sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz.

Así las cosas, ante el gran incremento de personas desplazadas reconocidas como víctimas, se imposibilita dar cobertura integral a todas ellas en un mismo momento, lo que conllevó a que se expidiera el Decreto 1377 de 2014, a través del cual se reguló la entrega de ayudas humanitarias y reparaciones administrativas para víctimas consagradas en la Ley 1448 de 2011. Dicho Decreto ha permitido que las medidas de asistencia sean entregadas de manera armónica y organizada, bajo criterios de priorización.⁴⁰

Igualmente, resulta importante resaltar el principio de progresividad⁴¹, gradualidad⁴² y sostenibilidad⁴³, que se establecen en la Ley 1448 de 2011 para efectos de la entrega de la indemnización administrativa.

⁴⁰ ARTÍCULO 7°. *Indemnización individual administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado. La indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado se entregará prioritariamente a los núcleos familiares que cumplan alguno de los siguientes criterios:*

1. *Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas formulará, con participación activa de las personas que conformen el núcleo familiar víctima un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI).*

2. *Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar.*

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

PARÁGRAFO. *La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ejercerá la coordinación interinstitucional para verificar las condiciones de seguridad de la zona de retorno o reubicación en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, y para promover el acceso gradual de las víctimas retornadas o reubicadas a los derechos a los que hace referencia el artículo 75 del Decreto número 4800 de 2011.*

⁴¹ ARTÍCULO 17. **PROGRESIVIDAD.** El principio de progresividad supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas, e ir acrecentándolos paulatinamente.

⁴² ARTÍCULO 18. **GRADUALIDAD.** El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad.

⁴³ ARTÍCULO 19. **SOSTENIBILIDAD.** Para efectos de cumplir con las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación dispuestas en el presente marco, el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento CONPES que propenda por la sostenibilidad de la ley, y tomará las medidas necesarias para garantizar de manera preferente la persecución efectiva de los bienes de los victimarios con el fin de fortalecer el Fondo de Reparaciones de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005.

El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento.



13001-33-33-012-2017-00136-01

Al respecto, la Honorable Corte Constitucional en lo atinente al principio de progresividad ha dicho que éste consiste en la obligación del Estado de garantizar los derechos sociales, y en general todos los derechos constitucionales en su fase prestacional, aumentado de manera gradual y constante su cobertura.

En ese sentido, como se aprecia de la normativa anterior, las medidas adoptadas a favor de las víctimas, entre las que se encuentra inmersa la reparación administrativa, deben ser sostenibles fiscalmente y aplicadas gradual y progresivamente.

3.6. Requisitos para que la población en situación de desplazamiento forzado pueda acceder a la indemnización administrativa.

Sobre este tema, la Corte Constitucional en jurisprudencia⁴⁴ reciente ha precisado que de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y la Sentencia SU-254 de 2013 proferida por la misma Corporación, en el caso de las personas que hayan sido víctimas del delito de desplazamiento forzado podrán ser indemnizados administrativamente entre 17 y 27 SMLMV, teniendo en cuenta que es el momento fijado en el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011.

Aunado a lo anterior, señala la Corte que a través de la Sentencia T-236 de 2015 se dispuso que la UARIV no puede desconocer el derecho a la reparación integral de las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado, razón por la cual pueden acceder a una indemnización administrativa, siempre y cuando hayan sido incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV).

En ese orden, expuso dicha Corporación que para que la UARIV proceda a la entrega de la indemnización administrativa, como primera medida la persona víctima de desplazamiento forzado deberá estar inscrita en el Registro Único de Víctimas (RUV) y, en segundo lugar, deberá solicitar la entrega de dicha indemnización a través del formulario que se disponga para tal efecto. En ese orden, en el caso en que haya lugar a la entrega de la indemnización administrativa, los pagos se realizarán de manera parcial o en un sólo pago total, atendiendo los criterios de vulnerabilidad y priorización.

Cabe resaltar igualmente que, tendrán priorización para la entrega de la

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia de fecha 28 de agosto de 2018. Expediente T-6.642.168. M.P. Alberto Rojas Ríos.



13001-33-33-012-2017-00136-01

indemnización administrativa (i) las personas a las que se le hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentren en procesos de retorno o reubicación; (ii) las personas a las cuales no se le hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima dada la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, ya sea por encontrarse en condición de discapacidad, edad o composición del hogar; y (iii) las que pese que han superado las carencias en materia de subsistencia mínima no se haya podido llevar a cabo el retorno o reubicación por razones de seguridad.

3.7. Protección de las finanzas públicas.

La Honorable Corte Constitucional mediante sentencia T-28 de 12 de febrero de 2018, llamó la atención sobre el deber de protección del erario público por parte de los Jueces, en virtud de los principios de progresividad y gradualidad, ya que de ello depende no sólo la sostenibilidad de la política pública de indemnización a las víctimas del conflicto armado, sino también el respeto al derecho a la igualdad de quienes han formulado su solicitud de indemnización administrativa ceñido al procedimiento administrativo estipulado legalmente.

4. EL CASO CONCRETO

4.1. Hechos probados.

En el presente proceso quedaron acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del problema jurídico:

- Constancia de no conciliación de fecha 08 de noviembre de 2016, expedida por la PROCURADURÍA 66 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS.⁴⁵
- Solicitud de fecha 20 de abril de 2016 presentada por el señor Luis Alberto Mendoza Méndez ante la UARIV, en la cual solicita el pago de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado para cada uno de los miembros de su núcleo familiar por la suma de 27 SMLMV y el pago debido al secuestro al que fue sometido por un valor de 40 SMLMV.⁴⁶

⁴⁵ Folios 14-16 cdr.1

⁴⁶ Folios 26-27 cdr.1



13001-33-33-012-2017-00136-01

- Oficio AMC-OFI-0113909-2018 de fecha 08 de octubre de 2018 expedido por la Alcaldía Mayor de Cartagena, en el que se señala que los demandantes no se encuentran incluidos en el Programa Social SISBEN⁴⁷
- Oficio bajo radicado No. 20186021692281 MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-DIV01-BR02-CJM-1.9 de fecha 10 de septiembre de 2018 expedido por la Segunda Brigada del Ejército Nacional, en el que se adjunta CD donde consta toda la información respecto de la operación militar llevada a cabo en el mes de febrero de 1999 para el restablecimiento del orden público en el municipio de Tiquisio – Bolívar.⁴⁸

4.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

4.2.1. De la responsabilidad de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional frente al desplazamiento forzado.

4.2.1.1. De la acreditación del daño.

El daño, desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, impone considerar aquello que derivado de la actividad o de la inactividad de la administración pública no sea soportable *i)* bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o *ii)* porque sea “irrazonable”, en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos.

En cuanto al daño antijurídico, la Corte Constitucional⁴⁹ ha señalado que la “(...) antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima”.

Además, debe cumplir con ciertas características, tales como ser cierto, presente o futuro, determinado o determinable⁵⁰, anormal⁵¹ y debe tratarse de una situación jurídicamente protegida⁵².

⁴⁷ Folio 249 cdr.2

⁴⁸ Folios 237-239 cdr.2

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

⁵⁰ Sección Tercera, sentencia de 19 de mayo de 2005, expediente 2001-01541 AG.

⁵¹ “(...) por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio”. Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2000, expediente: 12166.

⁵² Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 2005, expediente: 1999-02382 AG.



13001-33-33-012-2017-00136-01

En el *sub lite*, el daño alegado por los actores se concreta en la condición de víctimas de desplazamiento forzado en el año 1999 según los hechos de la demanda, en la vereda Ventura del municipio de Tiquisio – Bolívar, que alegan haber padecido cada uno de los demandantes.

Para la sala, se tiene que la condición de víctimas de desplazamiento forzado por parte de los demandantes fue acreditada por cuanto en la contestación de la demanda presentada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, figuran como inscritos en el Registro Único Nacional de Víctimas a partir del 30 de septiembre de 2009, por el delito de desplazamiento forzado en el municipio de Tiquisio – Bolívar.

El Consejo de Estado ha establecido que la inclusión en el Registro Único Nacional de Víctimas es el medio idóneo para acreditar esta condición, pues en efecto ha indicado:

“Para la Sala⁵³ resulta demostrada la condición de desplazado con la incorporación en el Registro Único de Desplazamiento, pues se trata de un instrumento técnico e idóneo para acreditar dicha calidad, máxime cuando cada Desplazado, según el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, es “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”. Situación es evaluada por las autoridades competentes, según los criterios establecidos en el Decreto 2569 del 2000, de las declaraciones que sobre dicha condición realicen los ciudadanos³⁵. En efecto, la norma impone que la inscripción no tenga lugar cuando existan fundadas y objetivas razones para concluir que no se presentan las condiciones para que una persona pueda considerarse en esa condición de debilidad manifiesta, contra sensu, el Registro Único, representa para todas las autoridades públicas y privadas el acto público de registro de la condición de desplazado”

En conclusión, en este caso los demandantes acreditaron el daño alegado consistente en ser víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de

⁵³ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B sentencia del treinta y uno (31) de agosto de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 13001-23-31-000-2001-01492-01(41187)

Tiquisio – Bolívar, por lo que se deberá estudiar si este daño le resulta atribuible a las entidades demandadas Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional.

4.2.1.2. De la imputación del daño.

Demostrado el daño por los demandantes, se debe determinar si el mismo puede ser imputado a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional.

La parte demandante sostiene que el desplazamiento de los mismos es imputable a las entidades demandadas porque se produjo como consecuencia de la falla del servicio en que incurrieron el Ministerio de Defensa, el Ejército Nacional y la Policía Nacional, al no adoptar medidas efectivas para prevenir el desplazamiento forzado en el municipio de Tiquisio – Bolívar en el año 1999 y a su vez hace acusación de participación por activa de miembros de la fuerza pública en las acciones.

En el presente asunto, la parte actora, aunque reconoce que los hechos de desplazamiento de manera directa fueron realizados por grupos al margen de la ley, también atribuye responsabilidad por activa de miembros de la fuerza pública, por lo que la imputación se hace por acción y omisión de sus funciones misionales, de protección a la población.

En este orden, en lo referente a la participación por activa de miembros de la fuerza pública en estos hechos, la Sala no encuentra acreditado este hecho, pues no se allegó prueba alguna que indique que en los desplazamientos forzados hubo participación activa de miembros de la fuerza pública, razón por la cual lo manifestado por los demandantes no deja de ser una simple afirmación sin sustento ni soporte alguno.

Ahora bien, en lo referente a la responsabilidad por omisión, el Consejo de Estado ha determinado que es posible que se configure la responsabilidad del Estado en aquellos eventos en que el daño lo ha causado un tercero, por el incumplimiento de sus deberes, esto es, aunque no exista un vínculo causal de la administración con el daño, es viable plantear el juicio de imputación en términos estrictamente jurídicos en razón de una omisión de sus competencias⁵⁴.

⁵⁴ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B sentencia del treinta y uno (31) de agosto de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 13001-23-31-000-2001-01492-01(41187)



13001-33-33-012-2017-00136-01

En ese orden, se impone a la parte actora una carga probatoria, de acreditar que en la producción del daño, pese a que la demandada no participó fácticamente, sí infringió deberes competenciales de naturaleza positiva, que fueron relevantes en relación con el daño cuya indemnización reclama, pues existe la necesidad de aportar elementos que hagan razonablemente inferir que, en las circunstancias del caso concreto, el incumplimiento de la carga obligacional contribuyó de modo relevante a la configuración del daño.

Así, en relación con la responsabilidad del Estado por los daños derivados de la ejecución de conductas punibles a cargo de personas al margen de la ley, el fundamento de la responsabilidad estatal dimana precisamente de la transgresión a la obligación de garantía de los derechos -mandato de hacer. No obstante, el contenido obligacional no impone a la administración deberes estrictos de resultado, pues es entendido que si bien está llamado a impedir tales conductas, es preciso verificar en cada caso particular si se trató de situaciones (i) previsibles y (ii) evitables.

La jurisprudencia del Consejo de Estado en este tema ha señalado que, aunque el deber de protección de los asociados a cargo del Estado no constituye una carga absoluta que le imponga prevenir cualquier hecho delictivo, sí está llamado a responder cuando haya incumplido el ejercicio de sus competencias de hacer, en ese ámbito⁵⁵, frente a hechos que pudo y debió haber previsto, impedido o mitigado.

Para ello, se ha dicho por la máxima corporación que tal atribución no puede ser objetiva, sino que se debe observar a la luz del caso concreto, ante el conocimiento de los hechos y la consecuencial omisión de sus deberes positivos⁵⁶:

“En efecto, se ha aceptado que en aquellos casos en que el administrado haya solicitado de manera expresa la adopción de medidas de protección y estas han sido desatendidas, se compromete la responsabilidad del Estado cuando se materializa la amenaza o el riesgo, con fundamento en el desconocimiento del ámbito obligacional a cargo de la administración, que debe analizarse en cada caso particular con el fin de establecer, (i) si le imponía determinada conducta positiva o negativa a la demandada y, (ii) si esta omitió ejecutarla.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 26 de junio de 2014, rad. 26029. M.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁵⁶ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B, sentencia del treinta y uno (31) de agosto de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 13001-23-31-000-2001-01492-01(41187)



Reitera la Sala que la responsabilidad del Estado en este tipo de eventos no surge de manera espontánea ni a título de una garantía omnímoda de los derechos de los asociados, sino que se configura como un tipo de responsabilidad por omisión frente al incumplimiento de competencias precisas y preexistentes en materia de protección y seguridad de riesgos extraordinarios que atentan contra la integridad física y la seguridad personal, que sólo puede predicarse en la medida en que se acredite que el riesgo extraordinario era conocido y existían posibilidades razonables de impedir su materialización, esto es, atendidas la posibilidad de preverlo y evitarlo. Tal ha sido la línea trazada al respecto por la Corporación, en consonancia con el entendimiento que sobre el particular se ha aceptado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁵⁷:

*[P]ara la Corte es claro que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, el carácter erga omnes de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí **se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo**. Es decir, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía. (Resaltado del original)"*

Dichos criterios, se entiende, deben ser analizados en cada caso particular para establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrió la violación del derecho a la seguridad personal del afectado cuya reparación se reclama, puesto que, ni la posición *intuitio personae* de la víctima⁵⁸ - condiciones personales y sociales- ni el estado de anormalidad del orden público - violencia generalizada-, son suficientes por sí solas para endilgar responsabilidad en la Nación.

Frente al caso particular, de conformidad con lo expuesto en el recurso de apelación interpuesto, se tiene que la parte demandante alega la

⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la masacre de Pueblo Bello v.s. Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006, párrafo 123.

⁵⁸ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 19 de noviembre de 2012; Exp. 25225



13001-33-33-012-2017-00136-01

responsabilidad extracontractual de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional por la existencia de presuntas fallas a cargo de las mismas, consistentes en la falta de protección de los accionantes, teniendo en cuenta que se había puesto en su conocimiento las situaciones de orden público que se venían presentando en el municipio de Tiquisio – Bolívar.

Para la Sala, contrario a lo manifestado en el recurso de apelación, no fue acreditado que las autoridades demandadas hayan tenido conocimiento de la situación de vulnerabilidad de los demandantes, frente a actores de grupos armados irregulares, en razón de amenazas y homicidios selectivos a manos de grupos paramilitares, así como del riesgo en que se encontraba la población civil, pues de ello no hay prueba en el expediente.

Los actores no aportaron medios de prueba al proceso que demuestren que hubieran denunciado ante el Ejército Nacional o la Policía Nacional amenazas o intimidaciones concretas por parte de grupos paramilitares contra su vida o integridad física y la de su familia, ni tampoco dirigidas al Ministerio de Defensa, pues se reitera no se allegó ninguna prueba al respecto.

Obsérvese que los restantes documentos allegados indican que con posterioridad al desplazamiento sucedido en el mes de febrero de 1999, la Primera División del Ejército Nacional hizo presencia en el lugar y emitió órdenes para asegurar la permanencia en el sector, restablecer la seguridad y permitir el regreso de las personas.

Así las cosas, la parte demandante no logra acreditar que las entidades aquí accionadas hayan omitido sus deberes misionales de protección y seguridad desde el punto de vista jurídico en el caso en concreto, dado que como se indicó con precedencia, no puede atribuirse responsabilidad objetiva en este tipo de asuntos, sin que haya sido acreditado que con anterioridad al desplazamiento hayan puesto en conocimiento de las autoridades la situación presentada.

Debe precisarse que no se trata de imponer a la fuerza pública una obligación de resultado frente acciones ilegales de terceros, de modo tal que se le exija un control y neutralización absolutos de cada ataque contra la población civil, sino la obligación de emprender todas las acciones posibles dentro del marco de la ley, es decir, la optimización de los recursos institucionales dirigidos a brindar una protección idónea y eficaz.



Así, en el caso en particular, de acuerdo con las pruebas, no se presentó un total abandono y desprotección de los demandantes, puesto que a partir del momento en el cual se acredita que se tuvo conocimiento de los hechos, según los informes de inteligencia allegados al plenario en medio magnético y referenciados en el acápite probatorio, se procedió por parte de la fuerza pública a intervenir y conjurar la situación, para brindar protección y seguridad en el sector.

En este orden, la sala se abstendrá en el *sub lite* de endilgar responsabilidad a la Nación a título de falla en el servicio por omisión en el deber de protección, pues la prueba que obra en el plenario no da certeza del conocimiento previo de las situaciones particulares de estos demandantes y la solicitud de protección que haya sido desconocida.

La Sala no desconoce que la situación de desplazamiento es de muy difícil prueba y que por ello el estándar probatorio en estos casos debe flexibilizarse en consideración a la especial condición de debilidad o vulnerabilidad que enfrentan las víctimas de este delito. Sin embargo, la propia Corte Constitucional ha señalado que quien alega ante una autoridad judicial o administrativa que ha sido desplazado a efectos de obtener la protección del Estado y el restablecimiento de sus derechos, debe cumplir con una mínima carga probatoria *“en donde los indicios son válidos y se configuran, por ejemplo, cuando una persona abandona sus bienes y una comunidad”*⁵⁹.

La persona que incumple con esta carga mínima –ha dicho la Corte– no puede esperar que sus pretensiones se resuelvan favorablemente *“debido a que no es posible dentro del marco del principio de igualdad que dirige un proceso, dar validez sin más a las afirmaciones de una parte y no de la otra, cuando ambas se gobiernan por la presunción de buena fe. Hacerlo implicaría comprometer la esencia del papel judicial, cual es la imparcialidad”*⁶⁰.

4.2.2. De la responsabilidad de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS frente al pago de la indemnización administrativa de que trata la Ley 1448 de 2011.

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencias T-141 de 2011 y T- 265 de 2010, ambas con ponencia del magistrado Juan Carlos Henao.

⁶⁰ Corte Constitucional, sentencia T-600 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao.

4.2.2.1. Del daño antijurídico.

En el caso que nos ocupa, se encuentra probado dentro del plenario, que los demandantes cuentan con el derecho a recibir la indemnización administrativa que dispone la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta que ostentan la calidad de víctimas como consecuencia del desplazamiento forzado acaecido en el municipio de Tiquisio – Bolívar.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo estipulado en el numeral 7 del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, 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 encuentren.

En este sentido, cabe resaltar de cara al marco normativo y jurisprudencial de la presente providencia, que el ordenamiento jurídico no dispuso un plazo o término para disponer el pago para la reparación administrativa, toda vez que éstos se realizarán gradualmente, progresivamente y fundamentándose en los criterios de priorización, es decir, que la reparación administrativa no se puede otorgar a todos los desplazados por la violencia al mismo tiempo, razón por la cual, para ello, se estableció un período de 10 años⁶¹.

Igualmente, se tiene que, para proceder a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, la UARIV debe adelantar el procedimiento denominado PAARI, dentro del cual debe evaluar si la víctima efectivamente ya superó la subsistencia mínima o su situación de extrema vulnerabilidad.

En virtud de lo anteriormente expuesto, y una vez revisadas las pruebas aportadas al proceso, la Sala encuentra probado que los demandantes solicitaron ante la UARIV el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa por su condición de víctimas de desplazamiento forzado en fecha 20 de abril de 2016, la cual fue recibida por la entidad demandada el día 21 de abril de la misma anualidad.

Sin embargo, cabe resaltar que desde el día en que se elevó la petición del pago de la indemnización administrativa hasta la fecha, no han transcurrido los 10 años que señala la norma para efectuar el pago reclamado por los demandantes.

⁶¹ CONPES 3726 de 2012.

13001-33-33-012-2017-00136-01

Aunado a lo anterior, de las pruebas allegadas al plenario tampoco se acreditó que los demandantes se encuentren en una situación de priorización que permita conllevar a la UARIV a que realice el pago de la indemnización administrativa sobre otras personas que se encuentren en la misma situación como consecuencia del desplazamiento forzado.

Así las cosas, resulta claro que la entidad demandada Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas – UARIV, no ha omitido el cumplimiento de su deber legal de indemnizar a las víctimas de desplazamiento forzado, toda vez que no están obligada a otorgar dicho pago, teniendo en cuenta que no se han cumplido los presupuestos establecidos legalmente para ello.

Conforme a lo anterior, no podría considerarse como daño antijurídico atribuible a la entidad demandada UARIV, lo planteado por la parte accionante en su recurso de apelación, comoquiera que no cuenta con un derecho cierto respecto al pago de la indemnización administrativa, toda vez que, si bien la misma no tiene determinada una fecha, plazo o vigencia fiscal para su entrega, los demandantes tampoco han iniciado las acciones pertinentes que se encuentran en cabeza de ellos para activar el aparato administrativo de la entidad demandada.

Así las cosas, para esta Sala de decisión, ha quedado evidenciado que el daño antijurídico no se logró demostrar en el proceso.

En ese orden de ideas, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, en la cual se negaron las pretensiones de la demanda, al no acreditarse los presupuestos de la responsabilidad extracontractual del Estado.

5. CONDENA EN COSTAS.

De conformidad con lo establecido en el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicado por remisión del artículo 188 del CPACA, se dispone condenar en costas a la parte *“a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación”*, y de conformidad con el numeral 8 del mismo artículo, según el cual solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron.

Así las cosas, se condenará al pago de las costas a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por el Juez de primera instancia de acuerdo con lo señalado en el artículo 366 del CGP.



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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de fecha veintinueve (29) de marzo de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO Condenar en costas a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por la juez de primera instancia de acuerdo a lo señalado en los artículos 365 y 366 del CGP.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ


ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

Las anteriores firmas hacen parte del proceso de radicado No. 13001-33-33-012-2017-00136-01.