

## **ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Condena**

**DAÑO DERIVADO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA / DAÑO DERIVADO DE OMISIONES ADMINISTRATIVAS / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DESPLAZAMIENTO DE LA POBLACIÓN CIVIL / EXISTENCIA DE FALLA DEL SERVICIO DE ASISTENCIA HUMANITARIA / POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA / OMISIÓN DE APLICACIÓN DE MEDIDA DE ESTABILIZACIÓN SOCIO-ECONÓMICA / AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA**

**Síntesis del caso:** El señor Wilson Martín Moreno Zorro fue desplazado del departamento del Guaviare en el mes de diciembre de 1997, hecho que motivó su inclusión en el Registro Único de Población Desplazada y la entrega, por parte del Ministerio del Interior y la Red de Solidaridad Social, de asistencia humanitaria de emergencia y de apoyo financiero para la realización de un proyecto productivo. A pesar de lo anterior, el actor retornó a su lugar de origen sin que estuvieran dadas las condiciones de seguridad, por lo que en el mes de septiembre de 1999 fue forzado a desplazarse nuevamente a la ciudad de Bogotá, donde tuvo que esperar un año antes de recibir asistencia humanitaria de emergencia. En el entretanto, el señor Moreno Zorro se asentó, junto con quien era en ese entonces su compañera permanente y sus cinco hijos, en una precaria vivienda, ubicada en el barrio Bosa de esta ciudad. Allí permaneció hasta el 8 de marzo de 2000, cuando en el interior de aquella se desató un incendio que acabó con la vida de los cinco niños

**ASISTENCIA HUMANITARIA – Noción. Definición. Concepto / ASISTENCIA HUMANITARIA – Fundamento. Finalidad / ASISTENCIA HUMANITARIA – Obligación**

La asistencia humanitaria ha sido definida como un beneficio transitorio a que tienen derecho los desplazados, que les permite satisfacer sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, alojamiento transitorio y aseo personal. Su propósito es ofrecer a las víctimas del desplazamiento las condiciones materiales mínimas para procurarse una subsistencia digna. De allí que deba ser proveída de manera inmediata y extenderse hasta la conclusión de las etapas de restablecimiento económico y retorno o reubicación (...) la asistencia humanitaria debe ser suministrada de manera integral, efectiva y sin dilaciones, en la práctica ello no ocurre pues los tiempos para su entrega resultan excesivos y su distribución a la población desplazada se hace de manera incompleta o fragmentada

**DAÑO DERIVADO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA / DAÑO DERIVADO DE OMISIONES ADMINISTRATIVAS / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DESPLAZAMIENTO DE LA POBLACIÓN CIVIL / EXISTENCIA DE FALLA DEL SERVICIO DE ASISTENCIA HUMANITARIA / POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA / OMISIÓN DE APLICACIÓN DE MEDIDA DE ESTABILIZACIÓN SOCIO-ECONÓMICA / AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA / DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA / DERECHO A ESCOGER EL LUGAR DE DOMICILIO / DERECHO A CIRCULAR LIBREMENTE EN EL TERRITORIO NACIONAL**

[E]l actor Wilson Martín Moreno fue desplazado del departamento del Guaviare en el mes de diciembre de 1997 y que si bien recibió del gobierno nacional ayuda humanitaria de emergencia y apoyo financiero para la realización de un proyecto productivo, tuvo que retornar a su lugar de origen porque en Bogotá no encontró alternativas de generación de ingresos sostenibles y viables para procurarse su

autosostenimiento (...) el señor Wilson Martín Moreno Zorro (...) sufrió una vulneración de sus derechos a escoger su lugar de domicilio y a circular libremente por el territorio nacional debido a que en el mes de diciembre de 1997 no solo tuvo que desplazarse forzosamente de su finca, ubicada en El Encanto (Guaviare), sino que cuando decidió volver ahí no pudo quedarse por amenazas de grupos armados ilegales (...) A juicio de la Sala esta vulneración es imputable a la administración, pero no porque alguna autoridad haya provocado el desplazamiento, sino porque cuando el demandante y su familia se asentaron la primera vez en Bogotá, se encontraron –según se lee en su declaración, la cual se presume veraz en aplicación del principio constitucional de buena fe – con las deficiencias ya anotadas del componente de estabilización socio-económica de la política pública de atención a la población desplazada, que los forzó a retornar al Guaviare sin tomar en consideración las condiciones de seguridad.

**VIOLACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA / INEXISTENCIA DE MEDIDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA POR SEGUNDA VEZ / POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA / OMISIÓN DE APLICACIÓN DE MEDIDA DE ESTABILIZACIÓN SOCIO-ECONÓMICA**

[P]ara la Sala es claro que el señor Wilson Martín Moreno también sufrió una violación de su derecho fundamental a una vivienda adecuada que es igualmente imputable a la administración (...) el no contar con asistencia humanitaria de emergencia fue lo que lo forzó a asentarse en una vivienda que por su tamaño y los materiales con los que estaba hecha, no ofrecía un espacio adecuado y seguro para sus habitantes (...) se revocará la sentencia apelada para efectos de declarar la responsabilidad de la administración por la vulneración de los derechos fundamentales del señor Wilson Martín Moreno Zorro a una vivienda digna, a escoger su lugar de domicilio y a circular libremente por el territorio nacional (...)

**PRINCIPIO DE PROHIBICIÓN DE DOBLE REPARACIÓN Y DE COMPENSACIÓN / RECONOCIMIENTO Y TASACIÓN DE PERJUICIOS MORALES / POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA / OMISIÓN DE APLICACIÓN DE MEDIDA DE ESTABILIZACIÓN SOCIO-ECONÓMICA**

[L]a Sala ordenará el pago de una indemnización de ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, a razón de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales por cada uno de los derechos vulnerados al señor Wilson Martín Moreno Zorro, a saber: el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a escoger su lugar de domicilio y el derecho a circular libremente por el territorio nacional (...) la entidad deberá descontar el valor que ya fue reconocido al actor por concepto de indemnización administrativa, esto es, la suma de diecisiete millones trescientos noventa y siete mil cuatrocientos cincuenta pesos (\$17 397 450), en aplicación del principio de prohibición de doble reparación y de compensación, consagrado en el artículo 20 de la Ley 1448 de 2011 (...)

**NO PROCEDE LA CONDENA EN COSTAS – Desplazamiento. Inexistencia de medida humanitaria de emergencia**

**NOTA DE RELATORÍA: Con salvamento de voto de la doctora Stella Conto Díaz del Castillo, a la fecha de titulación y publicación de esta sentencia no se cuenta con el medio magnético del salvamento**

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH**

Bogotá, D.C., veinte (20) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

**Radicación número: 25000-23-26-000-2002-00455-01(31539)B**

**Actor: WILSON MARTIN MORENO ZORRO Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DEL INTERIOR, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - SENTENCIA**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por la parte demandante en contra de la sentencia del 13 de abril de 2005, proferida por la Sección Tercera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda. La sentencia será revocada.

**SÍNTESIS DEL CASO**

El señor Wilson Martín Moreno Zorro fue desplazado del departamento del Guaviare en el mes de diciembre de 1997, hecho que motivó su inclusión en el Registro Único de Población Desplazada y la entrega, por parte del Ministerio del Interior y la Red de Solidaridad Social, de asistencia humanitaria de emergencia y de apoyo financiero para la realización de un proyecto productivo. A pesar de lo anterior, el actor retornó a su lugar de origen sin que estuvieran dadas las condiciones de seguridad, por lo que en el mes de septiembre de 1999 fue forzado a desplazarse nuevamente a la ciudad de Bogotá, donde tuvo que esperar un año antes de recibir asistencia humanitaria de emergencia. En el entretanto, el señor Moreno Zorro se asentó, junto con quien era en ese entonces su compañera permanente y sus cinco hijos, en una precaria vivienda, ubicada en el barrio Bosa

de esta ciudad. Allí permaneció hasta el 8 de marzo de 2000, cuando en el interior de aquella se desató un incendio que acabó con la vida de los cinco niños.

## ANTECEDENTES

### I. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado el 4 de marzo de 2002 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, los señores Wilson Martín Moreno Zorro en nombre propio y de su menor hija Luisa Fernanda Moreno Camacho; Martín Moreno Ortiz, Georgina Zorro, Flor Marina, María Cenaida, Nancy Rocío, Fander, Elsa Martha, Jorge Arturo y José Silvino Moreno Zorro, a través de apoderado, presentaron demanda de **reparación directa** con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (f. 8-52 c.1.):

*1.1.- Que la Nación Colombiana Presidencia de la República- Ministerio del Interior, Red de Solidaridad Social son responsables administrativa y comercialmente de todos los daños y perjuicios tanto materiales y/o patrimoniales, como extrapatrimoniales (perjuicios o daños morales subjetivos y vulneración a sus derechos fundamentales) ocasionados a **Wilson Martín Moreno Zorro en nombre propio y de su menor hija Luisa Fernanda Moreno Camacho; Martín Moreno, Georgina Zorro, Flor Marina, María Cenaida, Nancy Rocío, Fander, Elsa Martha, Jorge Arturo y José Silvino Moreno Zorro** con ocasión de la muerte de los menores **BRESLLI YOHANA, DIDI YIRELY, LAUREN NICOL, ELIANA y WILSON MORENO CALDERÓN** y de los sucesivos desplazamientos internos forzados de que fueron víctima **Wilson Martín Moreno Zorro** y sus menores hijos: **BRESLLI YOHANA, DIDI YIRELY, LAUREN NICOL, ELIANA y WILSON MORENO CALDERÓN**, a partir de septiembre de 1997 (ocurrencia del primer desplazamiento), el 5 de septiembre de 1999 (ocurrencia del segundo desplazamiento) y, el 7 de marzo de 2000 (fecha en que mueren los menores).*

*1.2- Como consecuencia de la declaración anterior, condénese a la Nación Colombiana, Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Red de Solidaridad Social a pagarle a todos y cada uno de los demandantes por concepto de daños o perjuicios morales subjetivos lo siguiente:*

**A WILSON MARTÍN MORENO ZORRO CIEN SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES VIGENTES (100 SMMV).**

**A su hija LUISA FERNANDA MORENO CAMACHO CIEN SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES VIGENTES (100 SMMV).**

**A los padres de Wilson Martín Moreno Zorro y abuelos de los niños: MARTÍN MORENO y GEORGINA ZORRO CIEN SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES VIGENTES (100 SMMV) para cada uno de ellos, para un**

total de DOSCIENTOS SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES VIGENTES (200 SMMV).

A los hermanos de Wilson Martín Moreno Zorro y tíos de los niños: **Flor Marina, María Cenaida, Nancy Rocío, Fander, Elsa Martha, Jorge Arturo y José Silvino Moreno Zorro** CIEN SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES VIGENTES (100 SMMV), para un total de SETECIENTOS SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES VIGENTES (700 SMMV).

Actualmente el salario mínimo legal mensual vigente está en TRESCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL PESOS (\$343.000), lo que arroja un total de TREINTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS MIL PESOS MCTE (\$34.300.000) para cada uno de los demandantes.

El valor total del daño moral subjetivo, acorde con la magnitud de la violación es de **TRESCIENTOS SETENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS MIL PESOS MCTE (\$377.300.000)**.

La liquidación de perjuicios morales se hará con base en el salario mínimo mensual legal vigente al momento de ejecutoria de la sentencia.

1.3. Que como consecuencia de la declaración de responsabilidad de la Nación Colombiana Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Red de Solidaridad Social, se condene a pagar a los demandantes por concepto de perjuicios materiales y/o patrimoniales los que se demuestren en el curso del proceso, padecidos por los demandantes. La condena de los perjuicios materiales se hará en la cuantía que resulte de las bases demostradas en el curso del proceso, reajustada en la fecha de ejecutoria de la providencia que la imponga. Igualmente se ordene a los demandados a pagar los intereses compensatorios de las sumas que por este concepto se condenen, hasta la fecha de ejecutoria de la providencia y el pago efectivo de esta suma por parte de las autoridades responsables.

1.4. Como consecuencia de la declaración de responsabilidad de la Nación Colombiana Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Red de Solidaridad Social, condénese a pagar a favor de los demandantes el resarcimiento del daño o perjuicio extrapatrimonial causado como consecuencia de la muerte de **BRESLLI YOHANA, DIDI YIRELY, LAUREN NICOL, ELIANA y WILSON MORENO CALDERÓN** y del desplazamiento forzado de que fue víctima mi mandante y sus hijos, representados en la violación a los derechos fundamentales.

A **WILSON MARTÍN MORENO ZORRO**, por la vulneración a sus derechos fundamentales como: la honra, la integridad psíquica y moral, la inviolabilidad del domicilio, la intimidad, la libertad de residencia y de libre circulación, la propiedad, el derecho a la tierra para los trabajadores agrarios, el trabajo, la alimentación equilibrada, la vivienda digna, la salud, la seguridad social, la tranquilidad y la protección especial a la niñez y la familia, la suma de 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes (400 s.m.l.m.v.).

A **LUISA FERNANDA MORENO CAMACHO** por la vulneración a sus derechos fundamentales como la honra, la integridad psíquica y moral, la propiedad, la libertad de residencia y de libre circulación, la tranquilidad y

la protección especial a la familia, la suma de 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes (400 s.m.l.m.v.).

A **MARTÍN MORENO ORTIZ** por la vulneración a sus derechos fundamentales como la honra, la integridad psíquica y moral, la tranquilidad y la protección especial a la familia, la suma de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes (300 s.m.l.m.v.).

A **GEORGINA ZORRO** por la vulneración a sus derechos fundamentales como la honra, la integridad psíquica y moral, la tranquilidad y la protección especial a la familia, la suma de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes (300 s.m.l.m.v.).

A **FLOR MARIAN MORENO ZORRO** por la vulneración a sus derechos fundamentales como la honra, la integridad psíquica y moral, la tranquilidad y la protección especial a la familia, la suma de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes (300 s.m.l.m.v.).

A **MARIA CENAIDA MORENO ZORRO** por la vulneración a sus derechos fundamentales como la honra, la integridad psíquica y moral, la tranquilidad y la protección especial a la familia, la suma de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes (300 s.m.l.m.v.).

A **NANCY ROCÍO MORENO ZORRO** por la vulneración a sus derechos fundamentales como la honra, la integridad psíquica y moral, la tranquilidad y la protección especial a la familia, la suma de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes (300 s.m.l.m.v.).

A **FANDER MORENO ZORRO** por la vulneración a sus derechos fundamentales como la honra, la integridad psíquica y moral, la tranquilidad y la protección especial a la familia, la suma de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes (300 s.m.l.m.v.).

A **ELSA MARTHA MORENO ZORRO** por la vulneración a sus derechos fundamentales como la honra, la integridad psíquica y moral, la tranquilidad y la protección especial a la familia, la suma de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes (300 s.m.l.m.v.).

A **JORGE ARTURO MORENO ZORRO** por la vulneración a sus derechos fundamentales como la honra, la integridad psíquica y moral, la tranquilidad y la protección especial a la familia, la suma de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes (300 s.m.l.m.v.).

A **JOSÉ SILVINO MORENO ZORRO** por la vulneración a sus derechos fundamentales como la honra, la integridad psíquica y moral, la tranquilidad y la protección especial a la familia, la suma de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes (300 s.m.l.m.v.).

El valor total del daño extrapatrimonial, de acuerdo a la gravedad de la violación a una pluralidad de derechos y libertades vulnerados es de **TRES MIL QUINIENTOS SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES VIGENTES (3.500 S.M.L.M.V.)**.

1.5. Las sumas a que resulte condenada la Nación-Presidentencia de la República, Ministerio del Interior, Red de Solidaridad Social, serán

*actualizadas de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A. y se reconocerán los intereses legales liquidados conforme a la variación promedio mensual del índice de precios al consumidor, desde la fecha de la ocurrencia de los hechos hasta cuando se dé cumplimiento a la sentencia, es decir el pago efectivo de esta suma por parte de las autoridades responsables. Igual tratamiento se dará a las sumas acordadas en acuerdo conciliatorio desde la ocurrencia de los hechos hasta el cumplimiento del mismo.*

2. La demanda se sustentó en los hechos que se sintetizan a continuación:

2.1. En el mes de septiembre de 1997, ante las amenazas de muerte realizadas por grupos al margen de la ley, el señor Wilson Martín Moreno y su núcleo familiar compuesto por su compañera permanente y cinco hijos, abandonaron la finca de su propiedad ubicada en zona rural del municipio de Capricho en el departamento de Guaviare. Con ocasión de este desplazamiento se trasladaron a la ciudad de Bogotá, en donde el gobierno nacional, a través de la Red de Solidaridad Social, les proporcionó ayuda económica en cuantía de \$3 000 0000, la cual debía ser invertida en un proyecto productivo en aras de su sostenibilidad económica.

2.2. Manifestaron que retornaron a su lugar de origen con el propósito de invertir la ayuda económica recibida, pero que fueron nuevamente desplazados por un grupo al margen de la ley, lo que ocasionó el abandono de su tierra y de todos los bienes adquiridos. Indicaron que esta vez, pese a que su condición era más gravosa por el doble desplazamiento, la Red de Solidaridad Social se negó a vincularlos dentro del programa de atención integral a la población desplazada, lo cual los obligó a solventar su precaria situación económica en la ciudad de Bogotá, refugiándose en un rancho en condiciones infrahumanas.

2.3. Señalaron que el 7 de marzo de 2000, murieron incinerados en la precaria vivienda, los cinco menores de edad Breslli Yohana, Didi Yirely, Lauren Nicol, Eliana y Wilson Moreno Calderón, muerte que significó para sus padres una inmensa tristeza y el comienzo de una gravísima afectación psicológica de la que aún no han podido recuperarse.

2.4. Adujeron que la muerte de los cinco menores de edad es imputable a la Red de Solidaridad Social en consideración a que este hecho no se hubiera producido si la entidad hubiera cumplido, de manera oportuna y adecuada, con las obligaciones que la ley le impone en materia de protección y atención integral de la población desplazada por la violencia:

*(...) la Red de Solidaridad Social tiene asignada por ley la función de brindar atención integral a la población desplazada por la violencia y establece la responsabilidad del Estado frente al desplazamiento forzado en el sentido de adoptar las medidas para la prevención, atención, protección, la consolidación y estabilización socioeconómica implicando esto que se establezcan los recursos para cumplir con los propósitos enunciados en la ley.*

*(...).*

*La terrible muerte de los niños pudo haberse evitado si la Red de Solidaridad Social hubiese cumplido con sus funciones, si hubiese prevenido a tiempo que a esta familia desplazada le sucedieran tragedias mayores a las que ya estaban teniendo que sufrir con el desarraigo originado por la inoperancia del Estado en zonas de conflicto, debieron protegerlos de una situación frente a la cual los ciudadanos son impotentes, era de esperarse que al negarles la atención y protección requerida cualquier cosa podría suceder, y lo que pasó era la más terrible de ellas.*

*Es inadmisibles afirmar que hubo descuido de los padres, por el contrario, fue el afanoso esfuerzo por darles atención cuando todas las entidades responsables de hacerlo les dieron la espalda, fue la valentía y el coraje de responder por la familia cuando afrontaban una situación de mucha vulnerabilidad en la que es deber del Estado socorrerlos, como socorre a los damnificados de una tragedia natural.*

*(...).*

*Este nivel de negligencia y frialdad inhumana que ha mostrado la Red de Solidaridad Social sigue trayendo nefastas consecuencias físicas, mentales y emocionales para el señor Wilson Moreno, sin descontar que la grave tragedia del desplazamiento forzado sigue vigente, se mantiene en el tiempo y lo acompaña cada día con hambre, desempleo en una ciudad que exige de él un tipo de capacitación y unas destrezas muy diferentes a las que posee afines a lo rural.*

## **II. Trámite procesal**

3. Surtida la notificación del auto admisorio de la demanda (f. 55, 56 c. 1), las entidades demandadas presentaron **escrito de contestación**, así:

3.1. La Red de Solidaridad Social se opuso a las pretensiones de la parte actora, al tiempo que la instó a probar los hechos que les sirven de fundamento. Adujo que la prevención del desplazamiento forzado, así como el ofrecimiento de soluciones de vivienda para la población víctima de este delito, no son funciones a su cargo, por lo que ni la expulsión de los demandantes del terreno en el que habitaban ni su posterior asentamiento en condiciones no adecuadas le resultan atribuibles. Agregó que la entidad sí ofreció a los actores ayuda humanitaria y asistencia económica para la iniciación de un proyecto productivo, y que fue precisamente esta circunstancia la que les permitió retornar al departamento del



Guaviare –sin que existieran las condiciones para ello y sin formular previamente una solicitud para su retorno y reubicación– y hacerse a los elementos que dijo que perdió como consecuencia del segundo desplazamiento. Puntualizó que no es administrativamente responsable del trágico fallecimiento de los hijos del señor Moreno Zorro porque los hechos ocurrieron en circunstancias que escapaban por completo al control de la administración. Además, indicó que eran sus padres los primeros obligados a velar por su protección, de acuerdo con lo previsto en el Código del Menor, salvo para los casos de los menores abandonados o en situación de peligro. A título de excepciones propuso las siguientes: (i) falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no le es atribuible, ni por acción ni por omisión, la muerte de los menores ni el desplazamiento forzado al que se vieron compelidos ellos y sus padres; (ii) responsabilidad de los padres porque son ellos los principales garantes de la vida y la integridad personal de sus hijos menores de edad; y (iii) cobro de lo no debido porque la Red de Solidaridad Social no tiene competencia para asumir el pago de indemnizaciones derivadas del desplazamiento forzado, sino únicamente para el pago de asistencia humanitaria.

3.2. La Nación-Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República contestaron la demanda de forma extemporánea, según consta en el informe secretarial del 17 de julio de 2002 (f. 181 c. 1).

4. Dentro del término para **alegar de conclusión** en primera instancia intervinieron las entidades demandadas, así:

4.1. La Nación-Departamento Administrativo de la Presidencia de la República indicó que no tiene responsabilidad en los hechos expuestos en la demanda puesto que carece de *“la infraestructura legal, física y humana para atender a la población desplazada”*, además de que ninguna actuación u omisión suya puede tenerse como causa del desplazamiento forzado de los actores y del posterior fallecimiento de sus cinco hijos. Antes bien –afirmó– este último hecho resulta solamente imputable a los padres, quienes en una actuar descuidado, negligente e irreflexivo, dejaron solos y encerrados a los menores en su casa de habitación. Por último, señaló que carece de legitimación en la causa por pasiva debido a que entre sus funciones no se encuentra la atención a la población desplazada por la violencia, y que la acción se ejerció de manera extemporánea respecto del desplazamiento ocurrido en el año 1997 (f. 226-230 c. 1).

4.2. La Nación-Ministerio del Interior manifestó que las pretensiones de la demanda carecen de vocación de prosperidad puesto que se demostró que el desplazamiento de los actores no fue causado por ninguna autoridad del Estado y que éstos recibieron de las entidades competentes toda la ayuda y la asistencia necesarias. Agregó que la muerte de los menores solo se explica por la actuación imprudente de sus padres, que no estaban presentes cuando el incendio se desencadenó, y que el señor Moreno Zorro no informó a las autoridades sobre su retorno ni acerca del uso dado a los dineros que recibió a título de ayuda humanitaria, hechos que, a la postre, impidieron brindarle atención cuando se produjo el segundo desplazamiento (f. 231-234 c. 1).

4.3. La Red de Solidaridad Social reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda en punto a que es la coordinadora, más no la ejecutora de la política pública de atención a la población desplazada, y a que ninguna actuación u omisión suya puede tenerse como causa del desplazamiento padecido por los demandantes y del posterior fallecimiento de sus menores hijos (f. 235-239 c. 1).

5. El 13 de abril de 2005, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B”, dictó **sentencia de primera instancia** mediante la cual declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y negó las pretensiones de la demanda<sup>1</sup> (241-255, c. ppl.).

5.1. La primera determinación se adoptó debido a que no se demostró que el señor Wilson Martín Moreno hubiera elevado alguna petición o solicitud al Ministerio del Interior o al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República ni que alguna de estas entidades hubiera tenido conocimiento de su precaria situación.

5.2. En contraste, el Tribunal desestimó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Red de Solidaridad Social, en tanto consideró que no brindar a los demandantes ayuda humanitaria de emergencia fue la

---

<sup>1</sup> El magistrado Leonardo Augusto Torres aclaró el voto en la decisión adoptada, en tanto estimó que en la producción del daño medió una causal eximente de responsabilidad, cual es la culpa exclusiva de la víctima, consistente en la negligencia en el cuidado de sus hijos menores, al dejarlos en su lugar de habitación solos con elementos destructivos como estufas de gas, fósforos, cilindros etc.

actuación que éstos vincularon causalmente con la muerte de los cinco hijos del señor Moreno Zorro.

5.3. En cuanto al fondo del asunto, el *a-quo* indicó que no existió falla del servicio imputable a la entidad por cuanto, cuando se produjo el primer desplazamiento, ésta ofreció a los demandantes ayuda humanitaria de emergencia y apoyo económico para la realización de un proyecto productivo. Y si bien se demostró que la Red de Solidaridad Social respondió negativamente las solicitudes presentadas por el señor Moreno Zorro a efectos de obtener un segundo desembolso de dinero, ello no resulta jurídicamente reprochable pues la entidad estaba legalmente facultada para exigirle al demandante que informara –cosa que no hizo– qué destino había dado a los recursos que recibió para ejecutar el proyecto de estabilización socio-económica. Adicionalmente, señaló que desde la teoría de la causalidad adecuada, no podía afirmarse válidamente que el fallecimiento de los menores fue ocasionado por la decisión de la administración de no efectuar el segundo desembolso de dinero solicitado por el señor Moreno Zorro, porque no existe una relación directa y necesaria entre un hecho y el otro.

6. Contra la sentencia de primera instancia la parte demandante interpuso y sustentó oportunamente **recurso de apelación**<sup>2</sup> a efectos de que se revocara y, en su lugar, se accediera a sus pretensiones. Adujo que el Tribunal restringió el alcance del daño invocado en la demanda a la muerte de los hijos del señor Moreno Zorro, cuando lo cierto es que éste es más amplio, pues abarca todas las vulneraciones de derechos que se generaron con el desplazamiento forzado. Agregó que el Estado no proveyó a los actores una atención especial, así como tampoco las condiciones necesarias para que su retorno a su lugar de residencia pudiera hacerse en condiciones seguras, por lo cual *“pierde sustento la afirmación según la cual la conducta de la administración, a través de la Red de Solidaridad Social no se configuró como causa eficiente y determinante del daño (...)”*. Por último, cuestionó la opinión expresada en la aclaración de voto, en punto a que los padres de los menores fallecidos en la conflagración actuaron de manera culposa, con fundamento en que éstos se encontraban en una situación de extrema necesidad y vulnerabilidad (f.267-272, c. ppl.).

7. Dentro del término para **alegar de conclusión** en esta instancia, las partes intervinieron así:

---

<sup>2</sup> El recurso se admitió el 10 de marzo de 2006 (f. 274 c. ppl.).

7.1. Los demandantes reiteraron que el análisis del daño y su imputabilidad no debe reducirse al fallecimiento de los cinco niños, sino que debe abarcar el desmejoramiento de sus condiciones de vida por causa del incumplimiento de las obligaciones impuestas al Estado en el marco de la política de atención a la población desplazada. Indicaron, además, que la situación de extrema vulnerabilidad derivada del desplazamiento, *“desdibuja cualquier afirmación tendiente a sostener que sus actuaciones estuvieron causalmente relacionadas con el daño”* (f. 281-287 c. ppl.).

7.2. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, antes Red de Solidaridad Social, solicitó que se confirmara el fallo apelado con fundamento en que la entidad no ocasionó el desplazamiento padecido por los demandantes y que, por el contrario, les proporcionó ayuda humanitaria de emergencia y la suma de \$2 820 000 para la ejecución de un proyecto productivo. Indicó que sí hubo culpa de los padres pues durante las entrevistas que sostuvieron con investigadores del DAS, ellos mismos reconocieron que en el lugar de los hechos había una estufa de gasolina, cerca de la cual la madre acostumbraba a dejar una veladora encendida (f. 277-278 c. ppl.).

7.3. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República insistió en que carece de legitimación en la causa por pasiva porque no tiene a su cargo el cumplimiento de los deberes supuestamente omitidos en relación con la atención a la población desplazada por la violencia (f. 229-2230 c. ppl.).

8. El 25 de junio de 2015, la consejera Stella Conto Díaz del Castillo aceptó el impedimento manifestado por el magistrado Ramiro Pazos Guerrero para conocer del presente asunto, por hallarse incurso en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil (f. 325 c. ppl.).

## **CONSIDERACIONES**

### **I. Competencia**

9. La Sala es competente para decidir el asunto por tratarse de un recurso de apelación presentado contra una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B” en un proceso que, por su

cuantía tiene vocación de doble instancia<sup>3</sup>.

## II. Validez de los medios de prueba

10. El artículo 185 del C.P.C., aplicable al procedimiento contencioso administrativo en virtud de lo dispuesto en el artículo 267 del C.C.A., establece que las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia auténtica, y serán apreciables sin más formalidades, *“siempre que en el proceso primitivo se hubieran practicado a petición de la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella”*. No obstante, de acuerdo con jurisprudencia reiterada de esta Corporación, las pruebas recaudadas en un proceso distinto pueden ser valoradas dentro del proceso contencioso administrativo –aunque no hayan sido practicadas a petición de la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella, ni hayan sido objeto de ratificación– si las partes solicitan su traslado, pues se ha entendido que es contrario a la lealtad procesal que una de ellas solicite que la prueba haga parte del acervo probatorio, pero que en el evento de resultar desfavorable a sus intereses, invoque las formalidades legales para su inadmisión<sup>4</sup>.

10.1. En el caso objeto de examen, solo la parte actora pidió expresamente que se trasladaran al proceso contencioso administrativo las pruebas practicadas dentro de la investigación preliminar seguida por la Fiscalía General de la Nación por la muerte de los niños Breslli Yohana, Didi Yirely, Lauren Nicol, Eliana y Wilson Martín Moreno.

10.2. Por lo tanto, dichas pruebas únicamente podrán ser valoradas por la Sala en lo que resulte desfavorable a los intereses de la parte actora y no podrán serlo en contra de las entidades demandadas debido a que éstas no intervinieron en su práctica ni aceptaron que las pruebas se tuvieran como tales en el proceso

---

<sup>3</sup> El 1 de diciembre de 2014 el suscrito magistrado ponente declaró de oficio la nulidad de todo lo actuado desde la providencia que admitió el recurso de apelación, tras advertir su falta de competencia funcional por el factor cuantía en aplicación de la Ley 954 de 2005, vigente para el momento de la interposición del recurso de alzada, que disponía que para que un asunto fuera conocido en segunda instancia por el Consejo de Estado la cuantía mínima debería corresponder a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuantía que era superior a la estimada por los demandantes -400 s.m.l.m.v.- por concepto de bienes o derechos constitucionales protegidos. No obstante, esta decisión fue revocada por la Sala al desatar el recurso de súplica interpuesto por la parte demandante, con lo cual se ordenó continuar con el trámite de segunda instancia ante esta Corporación (f. 313-316; 351-354, c.ppl.).

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 21 de febrero de 2002, exp. 12.789, C.P. Alier Eduardo Hernández; 25 de enero de 2001, exp. 12.831, C.P. Ricardo Hoyos Duque; 3 de mayo de 2007, exp. 25.020, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; 18 de octubre de 2007, exp. 15.528, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, entre otras.

contencioso administrativo, prescindiendo del requisito de la ratificación.

### III. Hechos probados

11. De conformidad con las pruebas incorporadas al expediente, que pueden ser valoradas, están debidamente acreditados los siguientes hechos relevantes:

11.1. El 4 de diciembre de 1997 el señor Wilson Martín Moreno Zorro fue inscrito, junto con su grupo familiar, en el Registro Único de Población Desplazada. En calidad de desplazado, recibió del Ministerio del Interior la suma de \$360 000 por concepto de asistencia humanitaria de emergencia, a la vez que fue reconocido como beneficiario de un proyecto productivo por valor de \$2 820 000 que se pagaron por la Red de Solidaridad Social, a través de la ONG Corporación Educativa Crear, dentro del programa piloto de apoyo a la población desplazada (original del memorando UTB-653, suscrito por la coordinadora de la Unidad Territorial para Bogotá de la Red de Solidaridad Social –f. 124, 125 c. 1–).

11.2. El 30 de septiembre de 1999 el señor Wilson Martín Moreno compareció ante la Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia, en Bogotá, con el objeto de declarar que había sido desplazado nuevamente del departamento del Guaviare (copia de la declaración –f. 33 c. 2–):

*PREGUNTADO: En forma breve y concisa sírvase indicar los hechos que dieron origen a su desplazamiento, determinando circunstancias de tiempo, modo y lugar. CONTESTÓ: La primera vez fui desplazado del Capricho, Guaviare, en el año 1997, en esa ocasión grupos armados nos dieron tres días para salir, yo recibí ayuda por parte del gobierno y lo invertí en ganado, cuando me volví a ir para la finca donde yo fundé el 12 de agosto de este año, porque yo aquí estaba muy mal con mis hijos porque allá es más fácil alimentarlos, no pagaba arriendo, para poder darles estudio, además, aquí en Bogotá habíamos sufrido mucho, todas las necesidades, y decidí volver pero por razón de que está entrando mucho paramilitar, los grupos alzados en armas me dijeron que me tenía que ir y no me permitieron seguir en la finca, en este momento volví a ser desplazado el 5 de septiembre de la misma finca, por grupos alzados en armas que se presentaron a la finca en número de siete hombres, vestidos con camuflado, fuertemente armados, uno de ellos alto, moreno, de unos 35 años de edad, con bigote y barba, ojos negros, nariz pequeña, boca normal, con dentadura completa, me dijo que tenía doce horas para salir (...). Entonces nos vinimos para Bogotá el 20 de septiembre de 1999 por transporte que nos suministró la Defensoría del Pueblo, nos facilitó un taxi para que nos viniéramos hasta una parte bien acá para alcanzar el bus que nos traía gratis (...). PREGUNTADO: Sírvase manifestar en qué circunstancias se*

*encuentran actualmente usted y su familia. CONTESTÓ: En este momento nos encontramos mal en todo sentido, mi hija mayor está enferma por el cambio de clima otra vez, no tenemos qué comer, nos toca pagar arriendo y no tenemos cómo pagarlo porque no he podido encontrar en qué trabajar, porque el dinero que me dieron yo lo invertí pensando en el bienestar de mis hijos, ya hacía veinte días que no me decían nada estando en la finca pues yo invertí la plata que me dio el gobierno y no pude recuperarla por lo que ya manifesté, entonces en este momento estamos sufriendo todas las necesidades e inclemencias de Bogotá (...).*

11.3. El 24 de noviembre de 1999 la Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia, en oficio remitido a la Red de Solidaridad Social, solicitó ayuda humanitaria a favor del señor Moreno teniendo en cuenta que *“fue desplazado por la violencia de El Capricho, Guaviare, y junto con su familia se encuentra atravesando una crítica situación”* (copia del oficio n.º 3384 de la Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia –f. 35 c. 2–).

11.4. A su llegada a Bogotá, el señor Wilson Martín Moreno se asentó, junto con la señora María Teresa Calderón y sus cinco hijos, identificados como Breslli Yohana, Didi Yirely, Lauren Nicol, Eliana y Wilson Martín Moreno, en el lote ubicado en la diagonal 72A sur n.º 100 G 09, barrio Bosa. En el lugar, existía una pequeña construcción, hecha con madera y tejas, que les sirvió como casa de habitación hasta el 8 de marzo de 2000, fecha en la cual se desató un incendio que consumió la mayor parte de la vivienda y acabó con la vida de los cinco niños (acta de inspección judicial practicada al lugar de los hechos por el CTI de la Fiscalía General de la Nación –f. 117-119 c. 2–; copia de las respectivas actas de levantamiento de los cadáveres –f. 145-149, 187-188 c. 2–; copia de los respectivos protocolos de necropsia –f. 173-216 c. 2–; copia de los registros civiles de nacimiento de Breslli Yohana y Didi Yirelly Moreno Calderón –f. 103, 104 c. 2; informe n.º 240/DAS.DGO.SIE.CPJ, elaborado por la coordinación de policía judicial –f. 262-264 c. 2–; copia de la resolución inhibitoria proferida por la Fiscalía General de la Nación –f. 287-290 c. 2–).

11.5. El 13 de abril de 2000 la Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia solicitó nuevamente y con carácter urgente a la Red de Solidaridad Social estudiar la declaración rendida por el señor Wilson Martín Moreno, debido a que a esta fecha la misma continuaba sin atenderse, y a que la situación del demandante había empeorado por cuenta del trágico fallecimiento de sus cinco

hijos (original del oficio n.º 1151 del 13 de abril de 2000 –f. 36 c. 2–). El contenido de la comunicación se transcribe a continuación:

*WILSON con su familia fue desplazado por segunda vez de El Capricho, Guaviare, oportunamente vino a esta Procuraduría para rendir la respectiva declaración, con tan mala fortuna que al no poder contar con una vivienda adecuada para su familia tuvo que proceder a invadir un lote en el barrio BOSA, y el día 7 de marzo del presente año, cuando regresó a su ranchito luego de luchar para conseguir la comida para su familia, se encontró con la tragedia de haber perdido a sus cinco hijos por incendio ocurrido en el mismo, desconociéndose las causas que lo originaron.*

*Por las anteriores razones, en forma especial, ruego a usted brindarle toda la ayuda a que haya lugar, su situación es desesperada, su esposa se encuentra al borde de la locura, no posee recursos para pagar arriendo, no cuenta con alimentos y su salud física y mental se haya resquebrajada profundamente por la tragedia que ha tenido que afrontar.*

11.6. El 18 de abril de 2000, la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo solicitó a la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio del derecho fundamental de petición, “*información acerca de las gestiones adelantadas por su despacho a raíz del desplazamiento forzado de que fue víctima el señor WILSON MARTÍN MORENO ZORRO, junto con su familia a partir del 5 de septiembre de 1999 y por la omisión en la prestación de la ayuda a que tiene derecho por la Red de Solidaridad Social*” (copia del derecho de petición –f. 52 c. 2–). Esta petición fue remitida a la Red de Solidaridad Social, que en respuesta a ella informó lo siguiente (copia de la comunicación –f. 58 c. 2–):

*(...) sobre el señor WILSON MARTÍN MORENO ZORRO me permito manifestarle que, revisado el Registro Único de Población Desplazada, el señor Moreno aparece inscrito, inicialmente bajo el registro n.º 8878 y, posteriormente, como producto de su segundo desplazamiento bajo el n.º 16104.*

*En virtud del primer desplazamiento el citado señor recibió, como parte de ayuda humanitaria, la suma de \$360.000 y además fue beneficiario de un proyecto productivo, el cual tuvo un aporte de \$3.000.000.*

*A efectos de brindarle asesoría sobre las posibilidades de atención, el señor Moreno deberá acercarse a la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (...).*

11.7. El 11 de septiembre de 2000 el señor Wilson Martín Moreno recibió de la Fundación para el Desarrollo Social, la Democracia y la Paz (Progresar) ayuda



humanitaria por un lapso de tres (3) meses, correspondiente al auxilio de arriendo, alimentación, kit de aseo, kit de hábitat y vajilla. De igual forma, recibió capacitación, por espacio de dos meses, en formulación y elaboración de proyectos microempresariales (original de la certificación expedida por la coordinadora del proyecto desplazados de la Fundación Progresar y de los soportes respectivos, los cuales aparecen firmados por el señor Moreno Zorro –f. 105-109 c. 2–).

11.8. En los meses siguientes, el señor Wilson Martín Moreno presentó numerosas peticiones a la Red de Solidaridad Social solicitando la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia y la aprobación del proyecto productivo presentado a la Fundación Progresar. Estas peticiones fueron atendidas por la entidad a través de distintas comunicaciones, en las que siempre se le puso de presente lo siguiente: (i) que las ayudas humanitarias se tramitaban a través de la Unidad de Atención Integral al Desplazado; (ii) que la prórroga de esta prestación no podía autorizarse hasta tanto se reglamentara la Ley 387 de 1997 debido al elevado número de familias que estaban a la espera de recibirla por primera vez; y que en cualquier caso debía acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos posteriormente en el Decreto 2569 de 2000; y (iii) que no era posible realizar un segundo desembolso de dinero ya que el plazo de ejecución de su proyecto productivo se encontraba vencido, y se desconocía el destino dado por el actor a los recursos entregados (copia de las comunicaciones enviadas por la Red de Solidaridad Social al señor Moreno Zorro los días 14 y 20 de septiembre de 2000, 5 de octubre de 2000, 7 de diciembre de 2000, 16 y 21 de febrero de 2001 – f. 65 y ss c. 2–).

11.9. El 21 de febrero de 2002 el actor elevó una nueva solicitud a la Red de Solidaridad Social con el objeto de obtener ayuda para pagar el arriendo, dar inicio a su proyecto productivo y *“sacar los huesos de [sus] 5 hijos que ya cumplen el tiempo de colocarlos en los osarios (...)”* (copia de la petición –f. 111 c. 2–). En respuesta a ello, la entidad, por medio del oficio n.º UTB-0513 del 31 de enero de 2002, expuso lo siguiente (copia del oficio –f. 113 c. 2–):

*(...) tenemos que el Ministerio del Interior le facilitó recursos económicos para sostenimiento durante tres meses.*

*La Red de Solidaridad Social le suministró alimentos por cuatro meses. A través de la Fundación PROGRESAR le hizo entrega de*

*tres meses adicionales con alimentación, recursos para arrendamiento y kits domésticos.*

*De igual manera, también se le apoyó con un proyecto libremente seleccionado por usted, sin que a la fecha se conozca el destino dado a los dineros entregados.*

*(...).*

*En cuanto a los costos por los osarios de sus hijos, no podemos ofrecerle colaboración alguna ya que no se cuenta con partidas para esta finalidad, existiendo únicamente la relacionada con la ayuda funeraria.*

11.10. El 27 de diciembre de 2017 la coordinadora de defensa judicial Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas certificó que el hogar del señor Wilson Martín Moreno Zorro *“ha recibido \$14.451.932 (catorce millones cuatrocientos cincuenta y un mil novecientos treinta y dos pesos) por concepto de ayuda humanitaria. Referente al pago de indemnización administrativa es preciso señalar que recibió \$17.397.450 (diecisiete millones trescientos noventa y siete mil cuatrocientos cincuenta pesos)”*<sup>5</sup>. Este último reconocimiento se hizo mediante la resolución n.º 0038 del 16 de diciembre de 2015 (original del oficio n.º 201711234537561 –f. 401 c. ppl.–).

11.11. La investigación preliminar iniciada el 27 de abril de 2000 por la Fiscalía 52 Delegada, adscrita a la Unidad Cuarta de Vida, con el objeto de esclarecer las causas del fallecimiento de los menores (copia de la decisión –f. 101 c. 2–), terminó el 17 de abril de 2002 con resolución inhibitoria, que se profirió en atención a que el incendio ocurrió de forma accidental, descartando *“cualquier posibilidad de intención o culpa de persona alguna en el deceso de los menores hoy occisos (...)”* (copia auténtica de la decisión –f. 287-290 c. 2–).

11.12. El señor Wilson Martín Moreno es hijo de Georgina Zorro Rodríguez y Martín Moreno Ortiz, padre de Luisa Fernanda Moreno Camacho y hermano de Flor Marina, María Cenaida, Nancy Rocío, Fander, Elsa Martha, Jorge Arturo y José Silvino Moreno Zorro (original de los respectivos registros civiles de nacimiento –f. 2-9, 103, 104 c. 2–).

#### **IV. Problema jurídico**

---

<sup>5</sup> De esta comunicación se corrió traslado por el término de cinco (5) días a la parte actora, que nada dijo sobre el particular (f. 404-405 c. ppl).

12. Habida cuenta de que parte actora no cuestionó la decisión de declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio del Interior y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Sala se concentrará en determinar si la antigua Red de Solidaridad Social es extracontractualmente responsable de los distintos daños alegados en la demanda, los cuales consisten, por una parte, en la muerte de los niños Breslli Yohana, Didi Yirely, Lauren Nicol, Eliana y Wilson Martín Moreno y, por la otra, en el desplazamiento forzado del demandante, junto con la vulneración de derechos fundamentales que este comporta, como consecuencia del presunto incumplimiento de sus obligaciones en punto al suministro de ayuda humanitaria de emergencia.

## **V. Análisis de la Sala**

13. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. Lo anterior, luego de analizar la problemática de los desplazados internos y de constatar que pese a que el Estado ha adoptado un conjunto de medidas para prevenir este fenómeno y para atender y contribuir a la estabilización socioeconómica de la población víctima de este delito, se presenta una vulneración constante de los derechos fundamentales de miles de personas, ubicadas en distintos lugares del territorio nacional, por razones que no son imputables a una sola autoridad, sino que responden a factores estructurales.

14. Los derechos fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, son, entre otros, el derecho a la vida en condiciones de dignidad, dadas las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, así como los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia. Así mismo, se encuentran i) el derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida en que para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo; ii) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, *“dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos”*<sup>6</sup> y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados, que necesariamente deberán acoplarse a sus

---

<sup>6</sup> Sentencia SU-1150 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

nuevas circunstancias de desposeimiento; iii) los derechos económicos, sociales y culturales que resultan fuertemente afectados por el solo hecho del desplazamiento; iv) el derecho a la unidad familiar, en la medida en que el desplazamiento implica una dispersión de las familias afectadas; v) el derecho a la salud porque el acceso de las personas desplazadas a los servicios esenciales de salud se ve sustancialmente dificultado por el hecho de su desplazamiento; vi) el derecho a la integridad personal, que resulta amenazado tanto por los riesgos que se ciernen sobre la salud, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestas las personas desplazadas por su condición misma de desposeimiento; vii) el derecho a la seguridad personal, puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados; viii) la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir, puesto que la definición misma de desplazamiento forzado presupone el carácter no voluntario de la migración a otro punto geográfico para allí establecer un nuevo lugar de residencia; xi) el derecho a una vivienda digna debido a que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie; y xii) el derecho a la igualdad, dado que a pesar de que la única circunstancia que diferencia a la población desplazada de los demás habitantes del territorio colombiano es precisamente su situación de desplazamiento, en virtud de ésta condición se ven expuestos a todas las violaciones de los derechos fundamentales que se acaban de reseñar y también a discriminación. De igual forma, los derechos a la educación, a una vivienda digna, a la paz y al trabajo resultan afectados.

15. Entre las causas que explican esta masiva y repetida vulneración de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia cabe destacar las deficiencias y vacíos en el diseño e implementación de la política pública de atención a esta población, consagrada en la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, la cual consta de los siguientes componentes: asistencia humanitaria, retorno o reubicación y estabilización socio-económica.

16. La asistencia humanitaria ha sido definida como un beneficio transitorio a que tienen derecho los desplazados, que les permite satisfacer sus necesidades

básicas en materia de alimentación, salud, alojamiento transitorio y aseo personal. Su propósito es ofrecer a las víctimas del desplazamiento las condiciones materiales mínimas para procurarse una subsistencia digna. De allí que deba ser proveída de manera inmediata y extenderse hasta la conclusión de las etapas de restablecimiento económico y retorno o reubicación<sup>7</sup> y que *“el Estado no pued[a] suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, [como] tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de esta ayuda”*<sup>8</sup>.

17. Si bien la Ley 387 de 1997 establece que la asistencia humanitaria debe ser suministrada de manera integral, efectiva y sin dilaciones, en la práctica ello no ocurre pues los tiempos para su entrega resultan excesivos y su distribución a la población desplazada se hace de manera incompleta o fragmentada.

18. Por su parte, el retorno o reasentamiento debe cumplirse en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad a fin de procurar que las personas desplazadas que retornan a sus lugares de origen o que deciden reubicarse en otro lugar del territorio nacional encuentren soluciones sostenibles y duraderas en materia de alimentación, vivienda y generación de ingresos, sin quedar expuestas a sufrir atentados contra su vida o su integridad personal o amenazas que más tarde ocasionen un nuevo desplazamiento.

19. No obstante, sucede con frecuencia que los desplazados no disponen de información clara, precisa y confiable sobre las condiciones de orden público del lugar al cual quieren retornar ni encuentran en los municipios receptores apoyo institucional ni alternativas para su sostenimiento, por lo cual se ven obligados a movilizarse nuevamente a sus lugares de origen, sin importarles las condiciones de seguridad.

20. Finalmente, el componente de estabilización y consolidación socio-económica se ejecuta mediante acciones y medidas de mediano y largo plazo que atienden al propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas (Ley 387 de 1997, artículo 17).

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencias T-025-04, M.P. Manuel José Cepeda; T-136-07, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-496-07, M.P. Jaime Córdoba Triviño; y T-600 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao, entre otras.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia T-025-04, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

21. Entre las alternativas de estabilización socioeconómica se encuentran los subsidios de vivienda, los programas de capacitación laboral y de generación de proyectos productivos, además del acceso a la tierra, en el ámbito rural, todo con el fin de *“crear condiciones para que los hogares afectados por el desplazamiento, incluidos en el Registro Único de Población Desplazada, recobren su capacidad productiva y recuperen las condiciones para abastecerse de bienes y servicios, mediante la generación de sus propios ingresos”*<sup>9</sup>.

22. Sin embargo, lo cierto es que la oferta institucional solo beneficia a un número reducido de desplazados porque los requisitos y condiciones que se exigen para acceder a los programas de estabilización socio-económica no tienen en cuenta el origen esencialmente campesino de esta población, sus verdaderas capacidades de formar pequeñas y medianas empresas que sean viables y sostenibles, ni las oportunidades reales de obtener un empleo tanto en el sector público como en el sector privado, a nivel nacional y territorial.

23. En este contexto general, caracterizado por deficiencias y fallas estructurales en el diseño e implementación de la política pública de atención a la población desplazada, que motivaron la declaratoria del estado de cosas inconstitucional por parte de la Corte Constitucional, la Sala debe analizar si la parte actora sufrió un daño que sea jurídicamente imputable a la antigua Red de Solidaridad Social.

24. Las pruebas aportadas al expediente son demostrativas de que el actor Wilson Martín Moreno fue desplazado del departamento del Guaviare en el mes de diciembre de 1997 y que si bien recibió del gobierno nacional ayuda humanitaria de emergencia y apoyo financiero para la realización de un proyecto productivo (ver *supra* párr. 11.1), tuvo que retornar a su lugar de origen porque en Bogotá no encontró alternativas de generación de ingresos sostenibles y viables para procurarse su autosostenimiento (ver *supra* párr. 11.2 y 11.5).

25. Se conoce, además, que el retorno del demandante y su familia al departamento del Guaviare se cumplió sin que estuvieran dadas las condiciones de seguridad, pues en septiembre de 1999 tuvo que desplazarse nuevamente por amenazas de grupos armados ilegales. Ya en Bogotá, el actor rindió declaración ante la Procuraduría General de la Nación con el fin de tener acceso a toda la

---

<sup>9</sup> Red de Solidaridad Social, *Guía de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*, Bogotá, 2001, p. 25

oferta de servicios previstos en la legislación nacional para la atención de la población desplazada (ver *supra* párr. 11.2). Sin embargo, tuvo que esperar un año antes de recibir, por conducto de la Fundación Progresar, asistencia humanitaria de emergencia (ver *supra* párr. 11.7).

26. En el entretanto, el señor Moreno Zorro se asentó, junto con quien era antiguamente su compañera permanente<sup>10</sup> y sus cinco hijos, en una precaria vivienda, de aproximadamente doce metros cuadrados, fabricada con madera y tejas, ubicada en el barrio Bosa de esta ciudad. Allí permaneció hasta el 8 de marzo de 2000, cuando en el interior de aquella se desató un incendio que acabó con la vida de los cinco niños y destruyó casi por completo lo poco que tenía (ver *supra* párr. 11.4).

27. La situación fáctica descrita permite afirmar, sin hesitación alguna, que el señor Wilson Martín Moreno Zorro –no así los otros demandantes respecto de quienes nada se probó<sup>11</sup>– sufrió una vulneración de sus derechos a escoger su lugar de domicilio y a circular libremente por el territorio nacional debido a que en el mes de diciembre de 1997 no solo tuvo que desplazarse forzosamente de su finca, ubicada en El Encanto (Guaviare), sino que cuando decidió volver ahí no pudo quedarse por amenazas de grupos armados ilegales.

28. A juicio de la Sala esta vulneración es imputable a la administración, pero no porque alguna autoridad haya provocado el desplazamiento, sino porque cuando el demandante y su familia se asentaron la primera vez en Bogotá, se encontraron –según se lee en su declaración, la cual se presume veraz en aplicación del principio constitucional de buena fe<sup>12</sup>– con las deficiencias ya anotadas del componente de estabilización socio-económica de la política pública de atención a la población desplazada, que los forzó a retornar al Guaviare sin tomar en consideración las condiciones de seguridad.

---

<sup>10</sup> En la declaración que rindió ante los detectives del DAS el 14 de marzo de 2000, la señora María Teresa Calderón manifestó que para ese momento el señor Wilson Martín Moreno ya había conformado un nuevo hogar (f. 267 c. 1).

<sup>11</sup> De acuerdo con la información contenida en el Registro Único de Población Desplazada el grupo familiar del señor Wilson Martín Moreno estaba conformado por la señora María Teresa Calderón –quien no es demandante en este proceso– y por los menores de edad Breslli Yohana, Didi Yirely, Lauren Nicol, Eliana y Wilson Martín Moreno (f. 132 c. 1).

<sup>12</sup> En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha señalado que el contenido de las declaraciones que rinden las personas desplazadas por la violencia se encuentra amparado por la presunción constitucional de buena fe, de manera que corresponde al funcionario administrativo encargado de valorarla demostrar la falsedad del relato, dado que la presunción de buena fe supone una inversión de la carga de la prueba. Sentencias T-327 de 2001, T-098 de 2002, T-268 de 2003, T-1094 de 2004, T-1076 de 2005, T-468 de 2006 y T-821 de 2007 y t-211 de 2010, entre otras.

29. La Red de Solidaridad Social, en su defensa, argumentó que el segundo desplazamiento del señor Moreno Zorro no le resultaba imputable puesto que él no manifestó su deseo de volver a su lugar de origen, con lo cual la entidad no pudo siquiera advertirle acerca de lo riesgoso de esta decisión ni adoptar alguna medida tendiente a proteger su patrimonio y su integridad.

30. En el expediente ciertamente no existe evidencia de que el demandante haya manifestado a la administración su deseo de volver al Guaviare. Sin embargo, a juicio de la Sala, este hecho resulta irrelevante a efectos de establecer su responsabilidad si se tiene en cuenta, como ya se anotó, lo que motivó al demandante a retornar sin informar de ello a la Red de Solidaridad Social y sin reparar en las condiciones de seguridad propias de la región, fue la existencia de un estado de cosas inconstitucional que se tradujo, en su caso concreto, en la imposibilidad de encontrar en Bogotá alternativas viables de autosostenimiento y generación de ingresos.

31. De otro lado, para la Sala es claro que el señor Wilson Martín Moreno también sufrió una violación de su derecho fundamental a una vivienda adecuada que es igualmente imputable a la administración. Lo anterior debido a que –según se lee en la comunicación enviada en el mes de abril de 2000 por la Procuraduría General de la Nación a la antigua Red de Solidaridad Social (ver *supra* párr. 11.5)– el no contar con asistencia humanitaria de emergencia fue lo que lo forzó a asentarse en una vivienda que por su tamaño y los materiales con los que estaba hecha, no ofrecía un espacio adecuado y seguro para sus habitantes –la mayoría de ellos menores de edad–, quienes sin duda alguna permanecían hacinados y expuestos en alguna medida al frío, a la lluvia y a las enfermedades.

32. Por último, las reglas de la experiencia permiten afirmar que el señor Moreno Zorro sufrió un daño moral por cuenta del trágico fallecimiento de sus cinco hijos: Breslli Yohana, Didi Yirely, Lauren Nicol, Eliana y Wilson Martín Moreno. Lo mismo puede decirse respecto de los demandantes Luisa Fernanda Moreno Camacho, Martín Moreno Ortiz y Georgina Zorro en virtud de las relaciones de parentesco existentes entre éstos y los menores fallecidos (ver *supra* párr. 11.11)<sup>13</sup>. Sin

---

<sup>13</sup> Los demás demandantes, si bien probaron ser los tíos de los Breslli Yohana, Didi Yirely, Lauren Nicol, Eliana y Wilson Martín Moreno, no demostraron el daño moral que padecieron por razón de su fallecimiento. Se reitera que tratándose de los parientes ubicados en el tercer y cuarto grado de consanguinidad el perjuicio



embargo, la Sala considera que éste, a diferencia de los otros daños demostrados, no es imputable a la administración.

33. Lo anterior si se tiene en cuenta que, pese a que la muerte de los niños ocurrió al interior de la vivienda, la cual, según ya se dijo, no cumplía con las condiciones deseables de habitabilidad, se produjo por un descuido de la madre de los pequeños, que los dejó solos, según ella misma lo relató ante los investigadores del DAS (f. 267-269 c. 2):

*(...) fuimos al centro a la 34 con 5 a una oficina de desplazados, no nos atendieron, por eso yo me fue para mi casa con los cinco y WILSON se quedó en el centro, tipo tres de la tarde me fui para la tienda a comprar lo del almuerzo, les di almuerzo como a las 5.00 de la tarde, ellas se pusieron a jugar un rato y como a las 5.30 o 6.00 las bañé, las empiyamé y dijeron que se iban a acostar, yo me puse a recoger la manguera del agua y la guardé, yo también me bañé y comí, eran como las 8.00, apagué la estufa y le cerré la llave al cilindro y le eché agua a la perrita y apagué el bombillo y me fui para donde mi vecina de nombre LIBIA a ver la novela BETY la fea, me senté ahí en la sala de la casa de ella y llevaba como 20 minutos cuando golpeó alguien y era el papá de WILSON de nombre MARTÍN MORENO que vive en frente de donde tenemos el rancho, él no me dijo nada sino que me asomé y vi que había luz en la casa y era que la casa estaba prendida en llamas y don MARTÍN abrió la puerta de la entrada y cuando llegamos a la otra puerta no pudimos entrar, la empujé duro y a lo que pude abrir entré hacia el lado de la cama de los niños y una llamarada me sacó de una y yo me salí a pedir ayuda, y llegaron los vecinos y yo me desmayé (...).*

34. Además, el propio demandante reconoció que el incendio pudo desatarse por la acción de una vela que su ex compañera permanente acostumbraba dejada encendida en la vivienda, al lado de un conjunto de elementos inflamables (f. 270-272 c. 2):

*PREGUNTADO: Diga si en la casa había elementos que hubiesen propagado el incendio tales como gasolina, querosene, ACPM, papel, cartón, etc. CONTESTÓ: Cartón sí había, las cajas de cartón donde echábamos la ropa, a ella cuando se le acababa el gas comprábamos gasolina pero la estufa de gasolina permaneció ahí debajo de la mesa con el tanque, o sea que sí utilizábamos gasolina (...) yo quiero contarles una cosa, el día martes que me encontré con ella en la casa donde ella vivía y nos fuimos para el trabajo que es pidiendo plata en los semáforos de la carrera 30 con calle 105, eso fue como a las 5:30 de la mañana que salimos para ella me dijo: "HAY (sic) JUEMADRE A MI SE ME OLVIDÓ PRENDER UNA VELA PARA QUE EL DIVINO*

---

moral no se presume por el simple hecho del parentesco, sino que hay que probarlo. Consejo de Estado, sentencia de 8 de junio de 2017, exp. 46688, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

*NIÑO LO AYUDARA”, eso me lo dijo fue en el trabajo, fue cuando yo la regañé y le dije “QUE NUNCA VOLVIERA A HACER ESO, QUE NO PRENDIERA MÁS ESO”, a pesar de eso ella me contestó que “ESO NO PASABA NADA” (...). PREGUNTADO: Con lo que acaba de decir usted concrétenos si efectivamente el incendio se pudo originar a consecuencia de la vela que continuamente dejaba prendida MARÍA TERESA a eso de las 5.00 de la mañana para iniciar labores. CONTESTÓ: Lo más seguro es que pudo ser eso, porque ella dijo que iba a prender la vela, pero hay una posibilidad de que pudo ser un accidente a raíz de la vela prendida. PREGUNTADO: Manifieste si en la posición que usted veía la vela encendida, junto a la misma se hallaba la estufa o algún elemento inflamable. CONTESTÓ: Si la vela se encontraba como a un metro de distancia de la estufa de gasolina y siempre debajo de la mesa, también se hallaba cartón y encima de eso quedaba un zarzo que yo había armado con colchones y cobijas, claro que eso fue en la pieza (...). Lo más probable es que de pronto se hubiera originado un accidente, que la vela se hubiera volteado y con la estufa de gasolina ahí al lado pudo ser un accidente, yo vi la estufa de gasolina, después del incendio en el mismo sitio.*

35. Ahora, es cierto que la hipótesis planteada por el actor no pudo ser confirmada pues los propios investigadores manifestaron que no estaban en condiciones de establecer las causas de la conflagración<sup>14</sup>, amén de que la madre de los pequeños desmintió que el día de los hechos había una vela encendida en el interior de la vivienda<sup>15</sup>. Sin embargo, lo que sí pudo confirmarse a partir de la diligencia de inspección ocular realizada al lugar de los hechos<sup>16</sup>, es que la conflagración se originó de adentro hacia afuera de la edificación, de donde es posible afirmar que la muerte de los niños habría podido evitarse si algún adulto responsable hubiera estado con ellos cuando el incendio comenzó.

36. Entonces, a juicio de la Sala, si bien la administración incurrió en una omisión que es jurídicamente reprochable, pues no ofreció oportunamente al demandante

---

<sup>14</sup> En declaración rendida ante la Fiscalía General de la Nación, el sargento de bomberos adscrito a la estación de bomberos de Bosa manifestó: “No se pudo determinar la causa específica que originó el incendio ya que cuando nos hicimos presentes el fuego ya estaba minimizando la acción destructiva pese a la inspección con base en la experiencia se descartó inicialmente que se hubiera presentado un corto circuito, se contemplaría una segunda posibilidad en el sentido de que existiera una vela encendida, quien despejaría esta sospecha sería la señora madre de los niños (...)” (f. 124 c. 2).

<sup>15</sup> “PREGUNTADO: Sírvase manifestarnos si usted acostumbraba a utilizar combustible para cocinar sus alimentos, de ser cierto, cuáles y qué medidas de seguridad se venían tomando. CONTESTÓ: El gas apagaba la estufa y le cerraba la llave y de vez en cuando usaba la estufa de gasolina, a la mañana siempre utilizaba una esperma cuando madrugaba porque a esa hora no había luz en el bombillo, la utilizaba en una botella de vidrio y era la única, la vez que prendí esa que WILSON (sic) me dijo que no la volviera a prender porque de pronto había un incendio o uno no sabía que se quemaba una niña o algo pues me dio miedo y no la volví a prender” (f. 268 c. 2).

<sup>16</sup> En el informe n.º 16 elaborado el 13 de abril de 2000 por la Unidad Antiexplosivos del Departamento Administrativo de Seguridad se lee que: “Una vez hecha una inspección interna y externa a dicha vivienda y observando la combustión presentada en la madera, la cual era utilizada como estructura de la misma, nos indican que dicha conflagración se originó de dentro hacia afuera; dicha afirmación es debido a que la parte de la madera que da hacia arriba no está tan quemada, como se pudo apreciar en la parte interior” (f. 273-275 c. 2).

la asistencia humanitaria de emergencia que le habría permitido alojarse transitoriamente en una vivienda distinta, ésta no es la causa adecuada<sup>17</sup> de la muerte de los menores, por lo cual este hecho no resulta imputable a la antigua Red de Solidaridad Social.

37. Por las razones anotadas, se revocará la sentencia apelada para efectos de declarar la responsabilidad de la administración por la vulneración de los derechos fundamentales del señor Wilson Martín Moreno Zorro a una vivienda digna, a escoger su lugar de domicilio y a circular libremente por el territorio nacional.

38. La condena recaerá sobre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por ser la entidad que reemplazó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social– (Decreto 4155 de 2011), la que a su vez surgió de la fusión de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional con la antigua Red de Solidaridad Social (Decreto 2467 de 2005), entidad que al momento de los hechos era la coordinadora del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Decreto 2569 de 2000) y que, por tanto, con sus acciones y omisiones contribuyó a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional hecha por la Corte Constitucional en el año 2004.

## **VI. Liquidación de perjuicios**

39. Debido a que el daño imputado a la administración consiste en la vulneración de tres derechos convencional y constitucionalmente amparados, la reparación se hará siguiendo el criterio fijado por esta Corporación en la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014 (exp. 32988), según el cual deben preferirse las medidas de reparación no pecuniarias, a menos de que éstas no sean suficientes, pertinentes u oportunas para resarcir el daño causado, evento en el cual podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, en cuantía hasta de 100 SMLMV.

40. Por lo expuesto, y en atención al tiempo transcurrido entre el momento en que se produjo la aludida vulneración y a que la administración ya adoptó algunas

---

<sup>17</sup> Sobre el concepto de causalidad adecuada, véase Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 11 de diciembre de 2002, exp. 13818, C.P. María Elena Giraldo Gómez, de 27 de abril de 2011, exp. 19155, C.P. Gladys Agudelo Ordóñez, y de 11 de mayo de 2017, exp. 41330, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo, entre otras.

medidas orientadas al restablecimiento de los derechos conculcados (ver *supra* párr. 11.9 y 11.10), lo cual haría inane el reconocimiento de cualquier medida de reparación no pecuniaria, la Sala ordenará el pago de una indemnización de ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, a razón de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales por cada uno de los derechos vulnerados al señor Wilson Martín Moreno Zorro, a saber: el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a escoger su lugar de domicilio y el derecho a circular libremente por el territorio nacional.

41. No obstante, al momento de cumplir con el pago de la condena, la entidad deberá descontar el valor que ya fue reconocido al actor por concepto de indemnización administrativa, esto es, la suma de diecisiete millones trescientos noventa y siete mil cuatrocientos cincuenta pesos (\$17 397 450), en aplicación del principio de prohibición de doble reparación y de compensación, consagrado en el artículo 20 de la Ley 1448 de 2011, el cual establece que “[l]a indemnización recibida por vía administrativa se descontará a la reparación que se defina por vía judicial. Nadie podrá recibir doble reparación por el mismo concepto”.

## **VII. Costas**

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA:**

**REVOCAR** la sentencia apelada, esto es, la proferida el 13 de abril de 2005 por la Sección Tercera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En su lugar se dispone:

**PRIMERO: DECLARAR** patrimonial y extracontractualmente responsable al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por la vulneración de los derechos del señor Wilson Marín Moreno Zorro a una vivienda adecuada, a

escoger su lugar de domicilio y el derecho a circular libremente por el territorio nacional.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDENAR** al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a pagar a favor del señor Wilson Martín Moreno Zorro la suma equivalente a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de esta sentencia.

**TERCERO:** En aplicación del principio de prohibición de doble reparación y de compensación, consagrado en el artículo 20 de la Ley 1448 de 2011, se autoriza al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para descontar la suma de diecisiete millones trescientos noventa y siete mil cuatrocientos cincuenta pesos (\$17 397 450) del valor de la indemnización reconocida en esta sentencia a favor del señor Wilson Martín Moreno Zorro.

**CUARTO: DENEGAR** las demás súplicas de la demanda.

**QUINTO:** Sin condena en costas.

**SEXTO:** Cúmplase lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

**SÉPTIMO.** Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

En firme este fallo, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Presidenta de la Sala de Subsección

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Impedido

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Magistrado