



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Ibagué, veintitrés (23) de octubre de dos mil veinte (2020)

Medio de Control: Reparación Directa
Demandante: Eli Samuel Roys Rubio y Otros
Demandado: Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas y otro
Radicación: 73001-33-33-003-2017-00297-00

ASUNTO

Procede este Juzgado a emitir sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, dentro del medio de control de Reparación Directa promovido por Eli Samuel Roys Rubio, Ángela Patricia Serrato Valle, María José Roys Serrato, Valeria Roys Serrato, Eli Samuel Roys Pichón, Jahel Rubio de Roys, Jacqueline Roys Rubio y Diana Carolina Roys Rubio contra el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

I. ANTECEDENTES

1. PRETENSIONES¹

1.1. Que se declare al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, administrativamente responsables de los daños y perjuicios causados a los demandantes, por el desplazamiento forzado ocurrido en el año 2015, en donde la fuerza pública, autoridades administrativas y policivas no adoptaron las medidas pertinentes de seguridad de los ciudadanos.

1.2. Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a las demandadas a pagar a los demandantes la totalidad de los perjuicios materiales e inmateriales que se les ocasionaron de conformidad con la liquidación presentada.

1.3. Se condene en costas a la parte demandada.

2. HECHOS²

Los hechos relevantes de la demanda, se sintetizan así:

2.1. Que el señor Eli Samuel Roys Rubio en el año 2006 creó la empresa "AGROQUÍMICOS AGRINOVA LTDA", de la cual eran socios propietarios este y la señora Ángela Patricia Serrato Valle, la cual para la fecha de la demanda se encontraba en liquidación judicial desde el 29 de julio de 2016.

2.2. Para el año 2011, Eli Samuel Roys Rubio creó la empresa "AGROYS S.A.S.", de la cual es gerente desde la ciudad de Riohacha.

¹ Folios 75-77

² Folios 73-75

2.3. Que el señor Roys Rubio residía con su esposa y dos hijas en la ciudad de Ibagué, de donde fueron desplazados de manera forzada por los grupos delincuenciales y en especial el grupo de las FARC.

2.4. Desde los años 2011 y 2012, los demandantes comenzaron a ser extorsionados y a recibir amenazas de muerte por parte del Frente 21 de las FARC, compañía financiera Manuelita Sáenz, siendo esto denunciado formalmente ante el Gaula de la Policía del Tolima en enero de 2014.

2.5. Como consecuencia de lo anterior, los demandantes debieron cerrar las sucursales de la empresa "AGRINOVA S.A.S.", ubicadas en las poblaciones de Saldaña, Espinal y Lérída (Tolima), quedando la empresa reducida únicamente a la ciudad de Ibagué, la cual actualmente se encuentra en liquidación judicial.

2.6. Que las amenazas por parte de las FARC continuaron de manera más intensa y frecuente, como es conocedor el Gaula de la Policía, proceso con radicación N°730016008772201400006.

2.7. El señor Roys Rubiano junto con su esposa e hijas, ante la presión y temor de las amenazas, e incluso por recomendación del Gaula de la Policía, abandonaron definitivamente la ciudad de Ibagué el 10 de agosto de 2015, dejando a sus padres Eli Samuel Roys Pichón y Jahel Rubio de Roys.

2.8. Eli Samuel Roys y su familia rindieron declaración juramentada el 17 de mayo de 2016 ante la Personería Municipal de Riohacha, para ser inscritos en el Registro Único de Víctimas por los hechos victimizantes de desplazamiento forzado.

2.9. Mediante resolución 2016-147575 del 2 de agosto de 2016 de la dirección técnica de registro y gestión de la información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se resolvió incluir a Eli Samuel Roys Rubio, junto con su grupo familiar en el registro único de víctimas y se reconocieron los hechos victimizantes de amenazas y desplazamiento forzado.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA³

• Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas

La demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones incoadas en su contra, al no existe falla alguna atribuible a ella por acción u omisión que pudieran llevar a una declaración de responsabilidad administrativa y patrimonial, por considerar que no fue la causante del hecho dañoso, es decir el desplazamiento forzado que se alega sufrieron los demandantes.

Indicó que si bien es cierto la entidad reconoce una reparación administrativa en estos casos, lo cierto es que la misma se hace bajo los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad fiscal, en donde los aquí demandantes aún no han efectuado dicha solicitud, pero aclara que, iniciar un proceso de reparación directa no es el instrumento procesal para anticipar dicho pago o no cumplir con la ruta trazada por la entidad para el reconocimiento de la misma.

Su argumento de defensa se basa en que no existe responsabilidad administrativa por parte de la entidad al: 1. No haber sido quienes generaron los perjuicios por el no pago de la indemnización administrativa; 2. Dada su naturaleza jurídica y funciones, no puede ser la causante del hecho dañoso, puesto que no es su deber proteger y

³ Fls. 136-164 y 180-196

custodiar la vida y bienes de la población y; 3. Pese a no haber efectuado el pago de la indemnización administrativa, para ser posible el mismo, debe atenderse los procedimientos estrechamente relacionados con los principios y criterios de orden tanto constitucional como legal, los cuales deben ser agotados previamente.

Formuló el apoderado con base en dichos argumentos, las excepciones de fondo de *"falta de legitimación en la causa por activa"*, *"falta de legitimación en la causa por pasiva"*, *"ausencia de responsabilidad de la Unidad para las víctimas"*, *"eximencia (sic) de responsabilidad por el hecho de un tercero"*, *"indemnización administrativa vs indemnización judicial"* e *"inexistencia probatoria de los perjuicios invocados"*.

- **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**

La entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones incoadas por la parte actora y se pronunció sobre los hechos, manifestando como principal argumento de defensa que la entidad demandada no tiene responsabilidad de los hechos alegados, por no estar dentro de sus funciones y atribuciones legales y constitucionales, brindar protección a las personas en el territorio nacional o de prevenir actos delictivos, por lo que no tiene legitimación material.

Propuso como excepciones de fondo las denominadas *"falta de legitimación en la causa por pasiva de la Presidencia de la República"* y *"la indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, cuenta con otro escenario legal, el regulado en las leyes 387 de 2007 y 1448 de 2011"*.

4. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue promovida el 14 de septiembre de 2017 (Fol.1) y admitida a través de auto fechado 07 de octubre del año 2017, disponiendo lo de ley (Fol. 103). Vencido el término de traslado para contestar, mediante auto del 31 de agosto del año 2018 se fijó fecha para la audiencia inicial consagrada en el artículo 180 del CPACA (Fol. 219), la cual se llevó a cabo el día 12 de marzo de 2019, con la comparecencia de los apoderados judiciales; en ella se analizaron los requisitos de procedibilidad, se fijó el litigio, se evacuó el trámite correspondiente a las posibles fórmulas de conciliación sin que las partes llegaran a un acuerdo, se decretaron pruebas se fijó fecha y hora para realizar la audiencia que trata el artículo 181 CPACA (Fol. 251-252) la cual fue llevada a cabo entre los días 16 de julio (Fol. 270-271), y 5 de diciembre del 2019, y por considerarse innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento, se corrió traslado por 10 días a las partes para la presentación de los alegatos de conclusión.

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

5.1. Parte demandante (Fol. 315-323)

El apoderado de los demandantes hizo un recuento fáctico y planteó en sus argumentos, que el Estado, dentro de los fines constitucionales debe garantizar a la población su seguridad, tanto en sus actividades económicas como laborales y que falló en ese deber y posición de garante con la familia del señor Roys Rubio.

Así las cosas, indicó que existió una falta o falla del servicio por parte del Estado a través de las entidades aquí demandadas, por omitir las medidas de seguridad necesarias que conllevaron al desplazamiento forzado, por lo que se debe acceder a lo pretendido y condenar al pago de los perjuicios materiales e inmateriales.

5.2. Parte demandada (Fis. 293-314)

- **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:**

Indicó que la parte actora confunde el concepto, naturaleza y finalidad de la indemnización judicial con la administrativa, que se desarrolla con ocasión de la política pública de atención y reparación a las víctimas del conflicto interno armado, por lo que no se configura la responsabilidad de su defendida por los hechos de desplazamiento forzado.

Agregó que ello cobra sustento, dado que dentro de las funciones de la entidad no está la de velar por la seguridad, la vida, honra y bienes de los habitantes del territorio nacional, por lo que los daños alegados por los demandantes no son imputables a la UARIV, en la medida que no se configuran los presupuestos de la responsabilidad de conformidad al artículo 90 constitucional.

Igualmente, manifestó que tampoco hay responsabilidad por aun no haber sido reconocida la indemnización administrativa, dado que en este reconocimiento solidario del Estado Colombiano, no se ha cumplido la ruta para acceder a ella.

- **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República:**

Reiteró que la entidad no tiene dentro de sus funciones, las de brindar y garantizar seguridad a las personas o responder por las conductas delictivas de terceros, acreditándose una falta de legitimación en la causa por pasiva. También señaló que la parte actora no probó el nexo causal, por lo que se puede predicar una ausencia de responsabilidad de su representada.

Finalmente reiteró las excepciones ya propuestas en la contestación de la demanda y solicitó que se negaran las pretensiones, por no existir la responsabilidad estatal que se alega.

5.3. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

Una vez realizado un recuento del sustento fáctico y el trámite procesal del presente asunto, junto con las pruebas recaudadas y un recuento normativo y constitucional sobre las funciones de las demandadas, así como un análisis de los elementos de la responsabilidad para el caso concreto, concluyó que si bien ocurrió el infortunio, el demandante escogió erradamente el extremo de la Litis, por lo que solicita sean negadas las pretensiones al haber falta de legitimación en la causa por pasiva.

II. CONSIDERACIONES

Al no observarse causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación, el Despacho procede a decidir la controversia.

1. COMPETENCIA

Es competente este despacho para aprehender el conocimiento del presente asunto en primera instancia, de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como lo dispuesto en los artículos 155 numeral 6º y 156 numeral 6º *ibidem*.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Consiste en determinar si los demandantes tienen derecho a que las accionadas les reconozcan y paguen los perjuicios materiales e inmateriales causados como consecuencia de la presunta falla en el servicio, que conllevó al desplazamiento forzado del que fueran víctimas en el año 2015.

3. MARCO JURÍDICO

Existe una cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, cuyo fundamento constitucional está consagrado en el artículo 90 de la Constitución Política, que preceptúa: "El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.", lo cual supone la responsabilidad de cualquier autoridad pública, no solo por el actuar antijurídico de sus agentes, sino también por sus acciones lícitas que aunque estén encaminadas a la satisfacción de los fines esenciales del estado, devienen en antijurídicas, cuando imponen a los coasociados, una carga que no están en el deber jurídico de soportar.

Bajo tal entendido, para que exista responsabilidad del Estado se requiere de la concurrencia de varios elementos, a saber: **(i)** el daño antijurídico, **(ii)** la imputabilidad jurídica y fáctica del daño a un órgano del Estado y, **(iii)** el nexo causal entre el daño y el hecho de la administración.

El Daño Antijurídico es entendido jurisprudencialmente como *el detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia causado a alguien, en su persona, bienes, libertad, honor, afectos, creencias, etc., suponiendo la destrucción o disminución de ventajas o beneficios patrimoniales o extrapatrimoniales de que goza un individuo, sin que el ordenamiento jurídico le haya impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carezca de causales de justificación (Consejo de Estado – Sección Tercera, sentencia del 27 de enero del 2000, M.P: Alier E. Hernández Enríquez).*

En cuanto a la **imputación jurídica y fáctica**, de acuerdo a lo explicado por la Sección Tercera del H. Consejo de Estado se considera: *"imputar, para nuestro caso, es atribuir el daño que padeció la víctima al Estado, circunstancia que se constituye en condición sine qua non para declarar la responsabilidad patrimonial de este último (...) la imputación del daño al Estado depende, en este caso, de que su causación obedezca a la acción o a la omisión de las autoridades públicas en desarrollo del servicio público o en nexo con él, excluyendo la conducta personal del servidor público que, sin conexión con el servicio, causa un daño"* (sentencia del 21 de octubre de 1999, expediente 10948, M.P: Alier Eduardo Hernández Enríquez).

Por último, en cuanto al **nexo de causalidad** entre el hecho de la administración y el daño causado, nuestro órgano⁴ de cierre, trayendo a colación apartes de la doctrina francesa, ha considerado que este es el elemento principal en la construcción de la responsabilidad, esto es, la determinación de que un hecho es la causa de un daño, pues desde el punto de vista teórico resulta fácil, en criterio de los autores, diferenciar el tratamiento del nexo de causalidad dentro de los títulos objetivo y de falla.

En tratándose de la falla del servicio, la relación de causalidad se vincula directamente con la culpa, con la irregularidad o la anormalidad, y en los casos de los títulos

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. María Elena Giraldo Gómez, Sentencia del 10 de agosto de 2005, Rad. 73001-23-31-000-1997-04725-01(15127).

objetivos, se admite la responsabilidad inmediatamente el daño se relaciona con la actividad del demandado, con independencia de que se acredite o no la culpa.

A partir de la disposición constitucional transcrita, la jurisprudencia y la doctrina contencioso administrativa han desarrollado distintos regímenes de responsabilidad imputables al Estado, como (i) el **subjetivo**, que se basa en la teoría de la **falla del servicio** y (ii) el **objetivo**, que obedece a diferentes situaciones en las cuales la entidad demandada está llamada a responder, por un lado, con ocasión del ejercicio de actividades peligrosas o la utilización de elementos de la misma naturaleza, caso en el cual se habla del régimen del **riesgo excepcional**, y por otro, debido a la ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas, caso en el cual estamos en presencia del régimen del **daño especial**, por ende, corresponde al Juez analizar los hechos de cada caso concreto y determinar el régimen de responsabilidad aplicable, para resolver el asunto sometido a su consideración de acuerdo con los elementos probatorios allegados.

3.1. RÉGIMEN DE IMPUTACIÓN FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Se tiene que, en todo caso, para que sea atribuible algún tipo de responsabilidad al Estado por un daño, se requiere, conforme al artículo 90 constitucional, demostrar que el mismo fue causado por éste, por haber sido autor ya sea directamente o por haberlo propiciado.

Ahora bien, respecto a los daños causados por terceros, no le son imputables en un inicio al Estado, por ser constitutivos de una causa extraña, sin embargo está llamado a responder, cuando el hecho de ese tercero ha sido facilitado por el Estado, como bien lo es haber omitido el deber de protección de los asociados o cuando aquellos daños constituyen la concreción del riesgo creado de manera consciente y lícita por el mismo, por ejemplo los daños causados a los vecinos de bases militares o policiales atacadas por grupos al margen de la ley, por poner en riesgo grave y excepcional a los habitantes.

Por lo tanto, dichos daños sufridos por víctimas en ocasión a actos terroristas de terceros son imputables al Estado cuando, en el hecho dañoso la administración, ya sea por acción u omisión que constituyen una falla del servicio, intervino no brindando el deber de protección al haber sido solicitado, el hecho era previsible y no se realizó ninguna acción frente a la situación o un miembro activo del Estado actuó en complicidad.⁵

Así las cosas, desde ya se puede establecer que el título de imputación aplicable para estos casos es de la **falla del servicio**, como lo ha reiterado el Consejo de Estado⁶, en el cual se le indilga a la administración responsabilidad por la omisión en el cumplimiento de sus funciones u obligaciones que tiene a su cargo.

En este sentido, se ha sostenido:

'1.- En casos como el presente, en los cuales se imputa responsabilidad a la administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones, la determinación de si el daño causado al particular tiene el carácter de daño antijurídico, depende de acreditar que la conducta de la autoridad fue inadecuada. Si el daño que se imputa a ésta se deriva del incumplimiento de

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección tercera, Subsección B. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia del veintidós (22) de febrero de dos mil doce (2012). Radicación número: 07001-23-31-000-2000-00221-01(21456)

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 8 de marzo de 2007, Expediente No. 27.434 y del 15 de agosto de 2007. Expedientes 2002-00004-01(AG) y 2003-00385-01 (AG).

un deber que legalmente le corresponde, o de su cumplimiento inadecuado, la antijuridicidad del daño surgirá entonces aquí de dicha conducta inadecuada, o lo que es lo mismo, de una FALLA EN EL SERVICIO.

(...)

2.- Para determinar si aquí se presentó o no dicha falla del servicio, debe entonces previamente establecerse cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración. Debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación; qué era lo que a ella podía exigírsele; y, sólo si en las circunstancias concretas del caso que se estudia se establece que no obró adecuadamente, esto es, que no lo hizo como una administración diligente, su omisión podrá considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende.

La falla de la administración, para que pueda considerarse entonces verdaderamente como causa del perjuicio y comprometa su responsabilidad, no puede ser entonces cualquier tipo de falta. Ella debe ser de tal entidad que, teniendo en cuenta las concretas circunstancias en que debía prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda considerarse como "anormalmente deficiente".

No se trata entonces de determinar si el Estado tiene o no recursos para cubrir condenas, como lo afirma el recurrente. Se trata de establecer si, teniendo en cuenta la realidad concreta en la cual se presta un determinado servicio, puede considerarse que dicho servicio fue inadecuadamente prestado y dicha circunstancia así puede considerarse como la causa del daño sufrido por el demandante'.⁷

La administración, como lo ha dicho el órgano de cierre⁸, en estos casos asume una posición de garante⁹, por lo que es necesario establecer si dicha omisión, ya sea por no haber atendido el respectivo contenido obligacional, haberlo hecho de forma deficiente o defectuosa, ha tenido relevancia dentro del proceso causal de producción del daño¹⁰.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de septiembre 11 de 1997, Radicación: 11764, Actor: Olimpo Arias Cedeño y otros, Demandados: la Nación - Ministerio de Obras, Intra y Distrito Especial de Bogotá. MP. Carlos Betancur Jaramillo.

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de octubre de 2007, Exp. 15.567. M.P. Enrique Gil Botero.

⁹ *"La posición de garante trata de dar una explicación y respuesta teórica y coherente a la cuestión de cuáles son las condiciones que deben darse para que el no impedir la entrada de un resultado sea equiparable a la causación positiva del mismo. Según la opinión que aquí será defendida, sólo se puede alcanzar una solución correcta si su búsqueda se encamina directamente en la sociedad, pero ésta entendida como un sistema constituido por normas, y no si la problemática toma como base conceptos enigmáticos basados en el naturalismo de otrora, pues la teoría de la posición de garante, como aquí entendida, busca solucionar solamente un problema normativo-social, que tiene su fundamento en el concepto de deber jurídico." Cf. PERDOMO Torres, Jorge Fernando "La problemática de la posición de garante en los delitos de comisión por omisión", Ed. Universidad Externado de Colombia, 2001, Pág. 17 a 20. Ver igualmente: LÓPEZ Díaz, Claudia "Introducción a la Imputación Objetiva", Ed. Universidad Externado de Colombia; JAKOBS, Günther "Derecho Penal – Parte General", Ed. Marcial Pons; ROXIN, Claus "Derecho Penal – Parte General "Fundamentos de la Estructura de la Teoría del Delito", Ed. Civitas.*

¹⁰ *"... cuando la conducta es, en cambio, una omisión, la relación de causalidad no es sólo insuficiente, sino, incluso, innecesaria (...) Y existirá imputación del resultado cuando el omitente tenía el deber jurídico de evitar el resultado lesivo, poseyendo la acción —debida— omitida capacidad para evitarlo. En el momento de comprobar esta última cuestión (la capacidad evitadora de la acción omitida) se examina si existe relación de causalidad entre la acción omitida y el resultado producido. Pero obsérvese bien: no es una relación de causalidad entre la omisión y el resultado, sino entre la acción (que, a diferencia de la omisión, sí tiene eficacia causal) no realizada y el resultado; y, además, es una causalidad meramente hipotética, entre una acción imaginada que no ha llegado a producirse y*

Dicha posición también ha sido reiterada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, afirmando que:

“La atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares puede darse en casos en que el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes cuando se encuentren en posición de garantes, esas obligaciones erga omnes contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención.

“La responsabilidad internacional de los Estados Partes es, en este sentido, objetiva o ‘absoluta’, teniendo presentes conjuntamente los dos deberes generales, estipulados en los artículos 1(1) y 2 de la Convención Americana.”¹¹

Conforme a lo anterior, el Consejo de Estado ha concluido que los elementos cuya ocurrencia se precisa para que proceda la declaratoria de responsabilidad administrativa por omisión y desconoció su posición de garante son: *i)* la existencia de una obligación normativamente atribuida a una entidad pública; *ii)* la falta de atención o la atención irregular o inoportuna de dicha obligación por parte de la Administración en el caso concreto y *iii)* la relación causal adecuada entre dicha omisión y la producción del daño.¹²

3.2. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Ahora bien, se ha consagrado constitucionalmente el derecho a la libre circulación de los habitantes del territorio Colombiano a nivel nacional¹³, que presupone el derecho a una persona a escoger su domicilio, residencia o establecerse en un determinado sitio,

un resultado efectivamente acontecido. 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) y la concreción del grado de capacidad evitadora del resultado que exigimos a la acción omitida, partiendo de valoraciones normativas, para imputar el resultado a la omisión”. Cfr. MIR PUIGPELAT, Oriol, La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria, cit., pp. 242-244.

¹¹ “(...) Es irrelevante la intención o motivación del agente que materialmente haya violado los derechos reconocidos por la Convención, hasta el punto que la infracción a la misma puede establecerse incluso si dicho agente no está individualmente identificado. En definitiva, de lo que se trata es de determinar si la violación a los derechos humanos resulta de la inobservancia por parte de un Estado de sus deberes de respetar y de garantizar dichos derechos, que le impone el artículo 1.1 de la Convención. (...) En conclusión es independiente de que el órgano o funcionario haya actuado en contravención de disposiciones del derecho interno o desbordado los límites de su propia competencia, puesto que es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aun si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Masacre de Mapiripán, párr 110, Caso de los 19 comerciantes párr 141. Resulta importante destacar que respecto de la denominación del régimen de responsabilidad “objetiva” que utiliza la CRIDH, esta Sección del Consejo de Estado, en sentencia del 19 de octubre de 2007, Exp. 29.273, MP. Enrique Gil Botero, precisó: “Así las cosas, se podría inferir que, en materia de responsabilidad en el sistema interamericano de derechos humanos, la Corte Interamericana, si bien manifiesta aplicar el régimen objetivo de responsabilidad, lo cierto es que a la luz de nuestra tradición jurídica, este tipo de imputación encuadraría en el régimen subjetivo, denominado por la jurisprudencia Colombiana como la falla o falta en el servicio, la cual consiste en el incumplimiento de una obligación a cargo del Estado”.

¹² Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección Tercera, consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Bogotá, D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil diez (2010). Radicación número: 20001-23-31-000-1998-03713-01(18436)

¹³ C. P. Artículo 24, norma que además señala que dicho derecho sólo puede ser limitado por el legislador.

el cual ha sido sin lugar a duda afectado por el tema de desplazamiento forzado, el cual es una realidad en el Estado Colombiano¹⁴.

Al respecto, el legislador ha adoptado diversas disposiciones que tratan el tema: la Ley 387 de 1997 ha definido al desplazado como *"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."*¹⁵

Por su parte, el Decreto Reglamentario 2569 de 2000, estableció que el Gobierno Nacional es quien *"declarará que se encuentra en condición de desplazamiento aquella persona desplazada que solicite tal reconocimiento mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, a saber: 1. Declarar esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial, y 2. Solicitar que se remita para su inscripción a la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o a la oficina que ésta designe a nivel departamental, distrital o municipal copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior"*.¹⁶

Así mismo, se creó el Registro Único de Población Desplazada *"que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia"*.

A manera de resumen, se tiene que la condición de desplazado se reconoce a aquella persona que se ha visto obligada a migrar internamente de donde tenía su residencia o desarrollaba su actividad económica, dado que su vida, seguridad o libertad se vieron vulneradas como consecuencia al conflicto armado interno, el cual es una situación fáctica y no una calidad jurídica. Al respecto la jurisprudencia constitucional considera:

*"La condición de desplazado, como descripción que es de una situación de hecho, no conlleva una regulación integral de derechos fundamentales, ni de sus elementos próximos, aunque evidentemente contribuye a su exigibilidad; tampoco implica restricciones a tales derechos, pues, por el contrario, la regulación de esa situación fáctica está orientada a lograr que quienes sufren el desplazamiento forzado puedan recibir atención oportuna e integral por parte del Estado y reclamarla en caso de que no le sea prestada. Además, la especificación de un desplazado no puede quedar petrificada dentro del rígido molde de la ley, sea esta ordinaria o estatutaria, ya que por derivar de una realidad en constante evolución"*¹⁷.

En sentencia T-025 de 2004, dijo la Corte Constitucional que *"... no es el registro formal ante los entes gubernamentales lo que le da el carácter de desplazado a un*

¹⁴ Territorio, patrimonio y desplazamiento, Procuraduría General de la Nación, Consejo Noruego para Refugiados, Tomo II, p. 13.

¹⁵ Ley 387 de 1997, artículo 1°.

¹⁶ Decreto 2569 de 2000 Art. 2°.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-372 de 27 de mayo de 2009.

*individuo, sino el mero hecho de haberse visto compelido a abandonar el lugar de residencia habitual*¹⁸.

Ahora bien, la condición de desplazado no es perdurable a través del tiempo y por el contrario, dicha condición cesa, en las siguientes situaciones, conforme al Decreto 2569 de 2000:

“Artículo 3: Cesará la condición de desplazado y por tanto el reconocimiento que el Estado realiza sobre el que alega ser desplazado, cuando se presente una de las siguientes situaciones:

- 1. Por el retorno, reasentamiento o reubicación de la persona sujeta a desplazamiento que le haya permitido acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.*
- 2. Por exclusión del Registro Único de Población Desplazada, de acuerdo con las causales previstas en el artículo 14 del presente decreto.*
- 3. Por solicitud del interesado.*

Parágrafo. La cesación se declarará mediante acto motivado, contra el cual proceden los recursos de Ley y la decisión que los resuelva agota la vía gubernativa.”

En el plano internacional, la Corte Constitucional, ha destacado diversos instrumentos a través de sus providencias a saber:

Mediante la sentencia T-227¹⁹, la Corte puso de presente que el derecho a permanecer *“en su propio hogar, en su propia tierra”*, ha sido reconocido por las Naciones Unidas en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en estos términos:

“Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia... Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”.

A su vez, citó el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y estableció que el ejercicio de estos derechos *“no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir*

¹⁸ Asimismo, la Corte Constitucional, en la sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001, se pronunció a favor de las personas desplazadas a quienes no se les permitió ingresar al Registro Único de la Población Desplazada. En la referida sentencia se diferenció entre la *“condición de desplazado”* y la *“situación de facto para ser desplazado”*. Así pues se consideró que la primera es un requisito para tener acceso al apoyo del Gobierno, por lo cual requiere de una certificación formal como persona desplazada, mientras que la segunda correspondería a una situación meramente de hecho, la cual no tiene necesariamente que estar certificada por el Gobierno.

¹⁹ *“Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados. Está demostrado que el retiro del lugar natural que los campesinos tenían, no se debió a propia voluntad de ellos, sino a la coacción injusta de grupos armados que no solamente amenazaron la vida de los colonos de la hacienda, sino que les quemaron las casas y como si fuera poco ya han sido asesinados dirigentes de ese núcleo de desplazados”.* En aquella oportunidad, la Corte Constitucional tuteló los derechos constitucionales fundamentales a la libre circulación y a la dignidad humana a favor de un grupo de campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz, ubicada entre los municipios de Pelaya, La Gloria y Talameque, Departamento del Cesar.

Medio de Control:	Reparación Directa
Demandantes:	Eli Samuel Roys Rubio y Otros
Demandados:	Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y Otro
Radicación:	73001-33-33-003-2017-00297-00
Sentencia	

infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”.

Por su parte, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra²⁰ establece:

“Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados

1. 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. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”²¹.

Así mismo, cabe afirmar que es aplicable al desplazamiento forzado el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consagra:

“Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia... Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”.

Por otro lado, la Corte Constitucional ha indicado que es finalidad del Estado garantizar la efectividad de los derechos (artículo 2 C. P.), *“luego, tratándose de desplazados, a quienes se les afecta su derecho primario a residir en el lugar que deseen dentro de la República, es inhumano a todas luces afectarles también la posibilidad de circular para salvar sus vidas propias y las de sus familiares. Inclusive, el artículo 95 de nuestra Constitución establece como DEBERES de todas las personas: obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.*

En la sentencia SU-1150 de 2000, sostuvo:

“Desde la década de los ochenta, Colombia afronta un verdadero estado de emergencia social, que se manifiesta en el desplazamiento forzado de cientos de miles de colombianos, la mayoría de los cuales son menores de edad y mujeres. No es ésta la primera vez que esto ocurre en el país. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, la consagración constitucional del Estado colombiano como un Estado social de derecho le exige prestar una atención especial a esta calamidad nacional, con el fin de aliviar la suerte de los colombianos afectados por esta tragedia política y social.

No existe unanimidad acerca del número de desplazados en el país. La misma condición de los desplazados dificulta en gran medida la elaboración de estadísticas confiables, dado el temor de muchos de ellos de ser ubicados nuevamente por las personas que los indujeron con violencia a abandonar sus domicilios. Sin embargo, si bien no existe

²⁰ Ratificado por la ley 171 de 1994

²¹ “La aplicación de tales normas a los conflictos armados internos es aún más evidente, por cuanto la Constitución señala que “en todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario”. Además, incluso en aquellos casos en los cuales no exista norma escrita, las víctimas de los conflictos armados no internacionales se encuentran protegidas por los principios de humanidad, según se desprende no sólo de la Cláusula Martens sino del artículo 94 de la Carta, el cual expresa la misma filosofía de esta cláusula pues precisa que “la enunciación de derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”. Corte Constitucional, sentencia C-225 de 1995.

certeza definitiva acerca de estos datos, lo cierto es que todas las cifras dan cuenta de que el desplazamiento forzado constituye actualmente una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas”.

Respecto de las consecuencias del desplazamiento forzado, se afirmó:

“No existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado aparece una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia.

El desplazamiento forzado comporta obviamente una vulneración del derecho de los nacionales a escoger su lugar de domicilio, al igual que de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Asimismo, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos, estas personas ven conculcados sus derechos de expresión y de asociación.

(...) También existe acuerdo acerca de que la vulneración de los derechos citados implica la violación de distintos instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, el artículo 3° Común de los Convenios de Ginebra y el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra.

De acuerdo con los estudios que se han realizado, la gran mayoría de los desplazados forzados abandonan sus lugares de origen por causa de las amenazas y el temor que generan las acciones de los llamados grupos de autodefensa - frecuentemente denominados como paramilitares - y las organizaciones guerrilleras.

A pesar de lo anterior, al Estado colombiano le corresponde velar por la suerte de las personas desplazadas. Las normas constitucionales ponen a la persona como el centro de la actividad del Estado y ello entraña la obligación del Estado de procurar el bienestar de los asociados. Esto significa que, en primer lugar, debería evitar que se presentaran las situaciones que generan el desplazamiento forzado de colombianos, el cual, como ya se vio, comporta la vulneración de múltiples derechos de los asociados. Sin embargo, por diversas razones, cuyo análisis desborda el marco de esta sentencia, el Estado no ha cumplido con esta obligación. En vista de esta omisión y de las deplorables condiciones de vida que afrontan las personas desplazadas por efectos de la violencia, el Estado debe procurar brindarles las condiciones necesarias para retornar a sus hogares o para iniciar una nueva vida en otros lugares”.

Por su parte, en sentencia T-025 de 2004, declaró frente al tema el estado de cosas inconstitucionales, indicando los siguientes elementos:

“En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En efecto, el inciso primero del artículo 1 de la Ley 387 de 1997 dice: (...) ‘Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional ... porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas ...’

En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y

el incremento de las mismas,²² así como la constatación que se hace en algunos de los documentos de análisis de la política, de haber incorporado la acción de tutela al procedimiento administrativo como paso previo para la obtención de las ayudas.

Además de lo anterior, si bien ha habido una evolución en la política, también se observa que varios de los problemas que han sido abordados por la Corte, son de vieja data y que frente a ellos persiste la omisión de las autoridades para adoptar los correctivos necesarios.

Entre estos se destacan la insuficiencia de recursos destinados efectivamente para la atención de los distintos componentes de la política y los problemas de capacidad institucional que afectan el desarrollo, implementación y seguimiento de la política estatal.

En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma[n] ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. (...)

En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En efecto, como se advirtió anteriormente varios órganos del Estado, por acción u omisión, han permitido que continúe la vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados, especialmente las entidades nacionales y locales encargadas de asegurar la disponibilidad de recursos para asegurar que los distintos componentes de la política beneficien en igualdad de condiciones a la población desplazada.

En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él.

En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y adoptará los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita de competencia y el experticio de las autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas.”

Finalmente, en la misma providencia destacó cuáles son los derechos que se encuentran vulnerados producto del desplazamiento forzado, a saber: i) el derecho a la vida en condiciones de dignidad; ii) los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de tercera edad y de otros grupos especialmente protegidos; iii) el derecho a escoger el lugar de domicilio; iv) el derecho al libre desarrollo de la personalidad; v) la libertad de expresión; vi) la libertad de asociación, “dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados”; vii) los derechos económicos, sociales y

²² Este volumen se constata por el número de acciones de tutela interpuestas por los desplazados, los cuales han sido objeto de revisión por la Corte Constitucional hasta la fecha, por el número de expedientes acumulados al presente proceso que son representativos del tipo de problemas que enfrenta la población desplazada en todo el país, y por el total de acciones de tutela interpuestas por los desplazados contra la Red de Solidaridad desde 1999 hasta la fecha y que según el sistema de información de la Corte Constitucional supera las 1200.

culturales; viii) el derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; ix) el derecho a la salud; x) el derecho a la integridad personal; xi) el derecho a la seguridad personal, “puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados”; xii) la libertad de circulación por el territorio nacional y xiii) el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir; xiv) el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio; xv) el derecho a una alimentación mínima; xvi) el derecho a la educación; xvii) el derecho a una vivienda digna “puesto 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”; xviii) el derecho a la paz, “cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir, en lo posible, los efectos de la guerra, y mucho menos cuando el conflicto desborda los cauces trazados por el derecho internacional humanitario, en particular la prohibición de dirigir ataques contra la población civil” y xix) el derecho a la igualdad.

En cuanto a la jurisprudencia del Consejo de Estado, se encuentra que ha dicho que *“la condición de desplazado es una circunstancia anómala, ajena a la voluntad de la persona que crea una situación fáctica de calamidad, donde el individuo se ve despojado de sus propiedades, tenencia, arraigo, etc.”*²³.

Así mismo, sostuvo que la situación de desplazado, *“somete a situaciones afrentosas, lesivas de la dignidad humana, porque al ser desarraigados de su medio y obligados a abandonar su residencia y bienes materiales indispensables para proteger su vida y la de sus familias, se les vulneran sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la libre circulación, etc.”*²⁴.

3.3. FUNCIÓN DE POLICÍA

Según el ya mencionado artículo 2° Constitucional, las autoridades de la República están constituidas para proteger a las personas que residen en el país, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

El Consejo de Estado ha dicho que: *“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, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 216 y siguientes del estatuto superior”*.

Por su parte, el Código Nacional de Policía, Decreto 1355 de 1970²⁵, vigente para la época de los hechos (año 2015), indicaba la imposición legal de la Policía Nacional de proteger a todos los habitantes del territorio nacional en su libertad y en los derechos que de esta se derivan, por los medios y con los límites que impone la constitución, leyes y demás disposiciones, particularmente a través de la conservación del orden público y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad pública²⁶.

²³ Sección Tercera, sentencia de 22 de marzo de 2001, expediente 4279 AC.

²⁴ Sección Tercera, sentencia de 4 de mayo de 2000, expediente AC-9855; Sección Tercera, sentencia de 22 de marzo de 2001, expediente 4279 AC.

²⁵ Decreto derogado por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016, salvo los artículos 218A a 218L. Rige a partir del 29 de enero de 2017.

²⁶ Artículos 1 y 2.

Medio de Control:	Reparación Directa
Demandantes:	Eli Samuel Roys Rubio y Otros
Demandados:	Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y Otro
Radicación:	73001-33-33-003-2017-00297-00
Sentencia	

La Resolución N° 9960 de 1992, por la cual se aprueba el Reglamento de Vigilancia Urbana y Rural para la Policía Nacional, estableció que *la policía como servicio público²⁷ está encaminada a mantener y garantizar el orden público interno de la Nación, el libre ejercicio de las libertades públicas y la convivencia pacífica de todos los habitantes del territorio nacional²⁸.*

Ha dicho el Consejo de Estado²⁹ que, *“la fuerza pública, y en especial, la Policía Nacional, tiene el deber -normativo y reglamentario- de brindar protección (seguridad, vigilancia y cuidado) a todos los residentes en el país, garantizando el ejercicio de sus derechos y libertades públicas a través 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 infringir la Constitución y las leyes por omisión, de acuerdo con el sentir del artículo 6° de la Constitución Política.”*

También ha señalado que la fuerza pública goza de una posición de garante³⁰ por cuanto a esta se impone *“la obligación absoluta de impedir el desconocimiento del derecho internacional humanitario (restricción absoluta aun frente a los estados de excepción según lo dispone el artículo 214 de la Constitución) y los derechos que, conforme a los tratados internacionales ratificados por Colombia, no pueden ser suspendidos durante tales estados (C.P. art. 93). Permitir que ocurran, sea porque activamente intervienen en ellas o porque omiten el deber estatal de proteger a los asociados en sus derechos, constituye una flagrante violación a la posición de garante de las condiciones mínimas y básicas de la organización social (...) En efecto, no se requieren profundas disquisiciones sobre este punto, pues basta señalar que se está ante uno de los principios fundamentales del Estado de derecho y una de las razones de ser de las autoridades de la República: brindar la protección que requieran las personas en forma completa y oportuna”³¹.*

Sin embargo, se debe analizar, en cada caso, las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se produjeron los daños con el fin de establecer las *“posibilidades reales*

²⁷ Artículo 34. “Definición. Denomínase [sic] servicio de policía a la vigilancia permanente que el Estado presta por intermedio de la Policía Nacional, para conservar el orden público, proteger las libertades, prevenir y controlar la comisión de delitos, de acuerdo con las necesidades y características de cada jurisdicción policial. El servicio de policía lo integra la vigilancia urbana y rural que son la base fundamental de las actividades preventivas y operativas de la Policía Nacional”.

²⁸ En el mismo sentido quedó consignado en el Decreto 2203 del 2 de noviembre de 1993.

²⁹ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejera Ponente: Olga Mérida Valle De La Hoz, sentencia del tres (3) de diciembre de dos mil quince (2015) Radicación número: 50001-23-31-000-2000-00148-01(32485)

³⁰ Al respecto, esta Sección ha sostenido que “Por posición de garante debe entenderse aquella situación en que coloca el ordenamiento jurídico a un determinado sujeto de derecho, en relación con el cumplimiento de una específica obligación de intervención, de tal suerte que cualquier desconocimiento de ella acarrea las mismas y diferentes consecuencias, obligaciones y sanciones que repercuten para el autor material y directo del hecho. Así las cosas, la posición de garante halla su fundamento en el deber objetivo de cuidado que la misma ley —en sentido material— atribuye, en específicos y concretos supuestos, a ciertas personas para que tras la configuración material de un daño, éstas tengan que asumir las derivaciones de dicha conducta, siempre y cuando se compruebe fáctica y jurídicamente que la obligación de diligencia, cuidado y protección fue desconocida”. Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 20 de febrero de 2008; Exp. 16996. Ver también, la sentencia del 4 de octubre de 2007, Exp. 15567.

³¹ Corte Constitucional; Sentencia SU-1184 del 13 de noviembre de 2001.

con las que contaban los agentes estatales para impedir el resultado”³². Por lo anterior, es imperioso establecer el contenido obligacional que rige la función de la autoridad pública para encontrar si su actitud fue omisiva y por lo tanto declarar la responsabilidad del Estado.

4. PRUEBAS RELEVANTES PRACTICADAS

Documentales

- En cuanto al hecho desplazamiento forzado:
 1. Certificación del 23 días de febrero de 2016 (Fol 27) expedida por el jefe de la Unidad Antiextorsión del Gaula Tolima, Intendente Arney Antonio Orozco Castro, que da cuenta de que a partir del 15 de enero de 2014, se adelanta investigación penal por el delito de extorsión, siendo víctima del particular Eli Samuel Roys Rubio, quien denuncia los hechos y como presuntos responsables de la conducta punible al 21 frente de las FARC- compañía financiera Manuelita Sáenz, recomendando a la víctima extremar sus medidas de seguridad, entre ellas, el cambio de su residencia. (Fol.27)
 2. Resolución N° 2016-147575 del 9 de agosto de 2016, donde se incluye al señor Eli Samuel Roys Rubio y su grupo familiar en el Registro Único de Víctimas y reconoce los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado. (Fol. 64-65).
 3. Oficio remitido por la oficina jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, donde certifica la inclusión de los demandantes Eli Samuel Roys Rubio, Ángela Patricia Serrato Valle, María José Roys serrato y Valeria Roys Serrato. (Fol. 26-27 cuaderno pruebas parte demandante)
- Sobre la actividad económica del demandante, la existencia de bienes a su favor y el proceso de liquidación que refiere en la demanda, se cuenta con:
 4. Acta de constitución de sociedad por acciones simplificadas denominada AGROYS S.A.S. (Fol.29-38)
 5. Copia simple del certificado de existencia y representación legal de AGROYS S.A.S (Fol.39-41)
 6. Copia simple de escritura de constitución de sociedad AGRINOVA LTDA. (Fol.43-48)
 7. Copias simples de certificados de existencia y representación legal de la sociedad AGRINOVA LTDA. (Fol. 49-54)
 8. Auto de la superintendencia de sociedades dentro del proceso AGRINOVA S.A.S. en liquidación, aceptando renuncia y designación de un nuevo liquidador. (Fol. 55-56)

³² “En el marco de toda imputación, incluyendo la jurídico penal, se vinculan un suceso en el mundo y un destinatario de imputación, de tal modo que el destinatario aparece como aquel a quien pertenece el suceso: es él quien lo ha creado o ha permitido que tuviese lugar, tanto para bien, en el marco de la imputación a título de mérito, como en lo malo, en la imputación a título de reproche”. JAKOBS, Günter La imputación objetiva en el derecho penal, Ed. Universidad Externado de Colombia, Pág. 23.

Medio de Control:	Reparación Directa
Demandantes:	Eli Samuel Roys Rubio y Otros
Demandados:	Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y Otro
Radicación:	73001-33-33-003-2017-00297-00
Sentencia	

9. Documento elaborado por el liquidador dentro del proceso AGRINOVA S.A.S. con recibido de la superintendencia de sociedades. (Fol.57)
10. Certificados suscritos por el gerente de la Cooperativa de Transportadores de Servicio Urbano del Tolima "Cootrautol", en donde consta la afiliación del señor Eli Samuel Roys Rubio y su condición de propietario de vehículos. (Fol.66-67)
- Sobre las funciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se cuenta con:
11. Resolución N° 00126 del 31 de enero de 2018 (Fol.167-174).
- Referente a la oportunidad y acceso de los demandantes a ayudas como desplazados se tienen:
12. Oficio emitido por el SENA regional Tolima, en donde consta que el señor Eli Samuel Roys Rubio accedió a formación complementaria en la entidad. (Fol.1- 3 cuaderno pruebas parte demandada)
13. Oficio remitido por la oficina jurídica de Prosperidad Social, donde certifica que los demandantes no han sido beneficiarios de la oferta de programas de la Dirección de Inclusión Productiva. (Fol. 20-21 cuaderno pruebas parte demandante)
14. Oficio remitido por el ICBF, donde certifica que los demandantes no han realizado postulación alguna a la oferta institucional. (Fol. 22 cuaderno pruebas parte demandante)
15. Oficio remitido por la Secretaría de Salud municipal de Ibagué, donde certifica que los demandantes no se han postulado a la oferta institucional. (Fol. 23 cuaderno pruebas parte demandante)
16. Oficio remitido por el Subdirector del subsidio familiar de vivienda, donde certifica que los demandantes no se han postulado a la oferta de la institución (Fol. 31 cuaderno pruebas parte demandante)
17. Oficio remitido por la Agencia Nacional de Tierras, donde certifica que al señor Eli Samuel Roys Rubio se le tituló terreno baldío en el departamento de la Guajira. (Fol. 32-33 cuaderno pruebas parte demandante)

Pruebas testimoniales

El Despacho recibió los testimonios de Fabio de Jesús Ocampo Gutiérrez, Moisés Martínez Quinguerejo, Juan Ramón Zuluaga Arias, Álvaro Ferney Martínez Ramírez y Álvaro Escobar Fierro, de los cuales se destaca lo más relevante:

- Fabio de Jesús Ocampo Gutiérrez:

El Despacho pregunta sobre el conocimiento que tiene el testigo de los hechos objeto de demanda referente al señor Roys Rubio, a lo cual responde:

- "Fue víctima de un desplazamiento forzado."

¿Por parte de quien fue víctima de ese desplazamiento?:

- *“Mi conocimiento es que fue a través del frente 21 de las FARC”*

¿Cómo obtuvo usted ese conocimiento?:

- *“Por parte de mi compañero y amigo Eli Samuel ya que he compartido pues cosas muy puntuales con el señor Eli Samuel y el mismo me hizo comentarios al respecto.”*

Preguntas de la parte demandante:

¿Para el año 2015 que actividad desarrollaba Eli Samuel?

- *“Él se desempeñaba como propietario de vehículos de servicio público colectivo urbano de pasajeros en la ciudad de Ibagué.”*

¿Sabe si tenía otras actividades comerciales o empresariales?

- *“Pues en esa época él también tenía otra actividad con algún negocio de venta de insumos agrícolas”*

Una vez el testigo estableció la existencia de 5 vehículos de propiedad del señor Eli Samuel el apoderado preguntó qué sucedió con éstos para el año 2015

- *“A través de los inconvenientes que se le presentaron al compañero Eli Samuel tuvo que ir vendiendo algunos vehículos e irlos enajenando de una u otra razón problemas que se le presentaron familiares y de índole muy personal del señor.”*

¿Esos problemas que usted menciona eran derivados de las amenazas del grupo subversivo?

- *“Sí señor”*

¿Sabe usted para ese año que decisión tomó el señor Eli Samuel?- refiriéndose al año 2015-

- *“Tomo la determinación de retirarse de la ciudad y así mismo el inconveniente que tuvo en su prestación y administración de sus vehículos”*

¿Para qué parte se desplazó?

- *“Tuve conocimiento para la Guajira”*

¿Conoce si liquidó también sus otras empresas?

- *“Tuvo que liquidar sus empresas”*

Preguntas del demandado Departamento Administrativo de la Presidencia de la República:

¿Quiénes vivían en el momento de desplazamiento con el señor Roys?

- *“El núcleo en primera instancia era la esposa Ángela serrato, María José la hija mayor y Valeria la menor.”*

¿Quiénes se desplazaron con el señor Roys?

- *"Mi conocimiento son las tres personas – refiriéndose a las tres personas anteriormente mencionadas- y cuatro incluyendo al señor Eli"*

¿La familia del señor Roys regresó a vivir a su lugar de origen, donde estaba viviendo?

- *"En este momento sé que él ha venido regresando a la ciudad de Ibagué muy someramente sé porque a veces no me he podido comunicar con él ... volvió al lugar de residencia donde estaba anteriormente..."*

¿El inmueble al que vuelve es el mismo?

- *"Regresa al inmueble donde vivía anteriormente."*
- Moisés Martínez Quinguerejo

El despacho inició realizando las siguientes preguntas:

¿Dígale al juzgado de que se trata los hechos materia de la demanda?

- *"Amenazas de muerte que ha recibido Eli Samuel que causa desplazamiento por arte del frente 21 de las FARC."*

¿Qué sabe usted de esas amenazas, cuándo fueron?

- *"Cuando nosotros nos reuníamos en la empresa ...salíamos y él nos contaba la situación que estaba viviendo que vivía en el momento, se notaba nervioso varias veces lo atracaron en la camioneta, lo robaron y le preguntamos qué es lo que pasa, y él decía: "es que me están amenazando de muerte" y mantenía muy nervioso a todas horas, entonces hasta que le toco irse de la ciudad"*

¿Usted sabe si el denunció ante alguna autoridad?

- *"Tengo entendido que se presentó ante el Gaula, pero ellos nunca le prestaron seguridad"*

¿Recuerda la época?

- *"Aproximadamente en el año 2015, a mediados de año"*

¿Cuál grupo guerrillero?

- *"El frente 21 de las FARC"*

¿Esas amenazas se daban vía telefónica o personal?

- *"Empezando por los atracos que sufrió aquí en la ciudad, y amenazas, llamadas telefónicas"*

¿Cómo obtuvo ese conocimiento?

- *“Él nos comentó la situación que estaba viviendo”*

Preguntas del demandado Departamento Administrativo de la Presidencia de la República:

¿La vivienda donde ellos vivían era propia?

- *“Era propia”*

¿Es el mismo sitio donde ha vivido?

- *“Sí”*

- Juan Ramón Zuluaga Arias

Preguntas de la parte demandante:

¿Acudió a alguna entidad a denunciar estos hechos?

- *“Tengo entendido que estuvo en el Gaula, pero como que no le brindaron protección especial”*

¿Qué decisión tomó él ante la problemática?

- *“Irse, él vendió sus cosas a muy bajo precio... decidió irse para la Guajira”*

¿Ha regresado a la ciudad de Ibagué?

- *“Él regresó el año pasado después de que se hizo los acuerdos de paz”*

Frente a la tacha de sospechoso que realizó la apoderada del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República frente a este testigo, de conformidad con el artículo 211 del C.G.P.³³, dicho testimonio no será desechado, sino por el contrario, valorado con mayor rigurosidad y de cara con las demás pruebas obrantes en el expediente, atendiendo las reglas de la sana crítica.

- Álvaro Escobar Fierro

Pregunta del Despacho:

¿Qué conocimiento tiene sobre los hechos que motivan este proceso?

- *“El proceso de insolvencia que fue declarada contra AGRINOVA S.A.S.... Las dificultades económicas que presentó se debieron a que tuvo unas amenazas que lo obligó a cambiarse de ciudad... esas amenazas fueron hechas por el frente 21”*

6. ANALISIS DEL CASO CONCRETO

Decantados los parámetros jurisprudenciales actualmente imperantes y que resultan aplicables para resolver el problema jurídico, y enlistadas las pruebas relevantes para

³³ Artículo 211 del C.G.P.: Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.

Medio de Control:	Reparación Directa
Demandantes:	Eli Samuel Roys Rubio y Otros
Demandados:	Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y Otro
Radicación:	73001-33-33-003-2017-00297-00
Sentencia	

resolver la controversia, el despacho procederá a analizar los elementos de responsabilidad en el caso concreto.

6.1. EL DAÑO

La jurisprudencia Contencioso - Administrativa ha definido el daño antijurídico como *"la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho"*, en otros términos, aquel que se produce a pesar de que *"el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación"*³⁴.

También ha indicado que dicho daño tiene como características *que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable*³⁵, *anormal*³⁶ y *que se trate de una situación jurídicamente protegida*³⁷.

A su vez, la jurisprudencia constitucional considera *que el daño antijurídico se encuadra en los "principios consagrados en la Constitución, tales como la solidaridad (Art. 1º) y la igualdad (Art. 13), y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2º y 58 de la Constitución"*³⁸.

En el caso concreto el despacho encuentra, de acuerdo con las pruebas practicadas dentro de la causa que ocupa su atención, que se halla demostrado el daño alegado consistente en el desplazamiento forzado del que fue víctima el señor Eli Samuel Roys Rubio y su núcleo familiar, respecto del cual, la prueba documental es diciente, a partir de la resolución N°2016-147575 del 9 de agosto de 2016, en el cual los incluyen en el Registro Único de Víctimas³⁹, reconociendo el hecho victimizante de amenaza y

³⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012). Radicación número: 68001-23-15-000-1997-03572-01(22366).

³⁵ Sección Tercera, sentencia de 19 de mayo de 2005, expediente 2001-01541 AG.

³⁶ "por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio". Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2000, expediente 12166.

³⁷ Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 2005, expediente 1999-02382 AG.

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996; C-832 de 2001. Cabe afirmar, que en la doctrina del derecho civil se advierte que "la antijuridicidad del daño no se produce porque exista violación de deberes jurídicos", definiéndose como *"violación de una norma especial o de la más genérica alterum non laedere"*. DíEZ-PICAZO, Luis. Fundamentos del derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual., ob., cit., p.298.

³⁹ "ARTÍCULO 156. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO. Una vez presentada la solicitud de registro ante el Ministerio Público, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la verificación de los hechos victimizantes contenidos en la misma, para lo cual consultará las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas.

"Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles.

"Una vez la víctima sea registrada, accederá a las medidas de asistencia y reparación previstas en la presente ley dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante, salvo las medidas de ayuda humanitaria y atención de emergencia en salud, a las cuales se podrá acceder desde el momento mismo de la victimización. El registro no confiere la calidad de víctima, y la inclusión de la persona en el Registro Único de

desplazamiento forzado, además, por los testimonios recaudados en la audiencia de pruebas.

7. LA IMPUTABILIDAD DEL DAÑO A LA DEMANDADA Y EL NEXO DE CAUSALIDAD.

Corresponde ahora determinar si tal daño le resulta imputable a las demandadas Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a título de falla del servicio, por la omisión derivado del incumplimiento o cumplimiento defectuoso de las funciones u obligaciones que están en su cabeza.

Así las cosas, una vez determinado el daño causado al particular se debe acreditar que el mismo fue causado por la conducta inadecuada de la administración, es decir, para el caso que nos ocupa y atendiendo al problema jurídico planteado, se debe acreditar que las aquí demandadas incumplieron o cumplieron de manera defectuosa sus funciones, lo que conllevó al desplazamiento forzado del que fueron víctimas los demandantes en el año 2015.

Ahora bien, para determinar si se presentó dicha falla del servicio, es necesario establecer cuál fue esa obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por parte de las entidades aquí demandadas que se considera la causante del daño cuya reparación aquí se pretende. Conforme a lo anterior, corresponde analizar si en el presente caso se han dado los elementos indicados por el Consejo de Estado para que sea procedente la declaratoria de responsabilidad administrativa por omisión y desconocimiento de su posición de garante, es decir: *i)* la existencia de una obligación normativamente atribuida a una entidad pública; *ii)* la falta de atención o la atención irregular o inoportuna de dicha obligación por parte de la Administración en el caso concreto y *iii)* la relación causal adecuada entre dicha omisión y la producción del daño.⁴⁰

Previo a realizar dicho análisis, es necesario aclarar que lo aquí pretendido se desprende de la obligación de seguridad y cuidado que se les debió brindar a los aquí demandantes una vez recibieron las amenazas contra su vida e integridad, que conllevaron por ende al desplazamiento forzado del que fueron víctimas, más no por la falta de las ayudas humanitarias e indemnización administrativa que la ley prevé posterior a la ocurrencia y el reconocimiento de los hechos victimizantes.

Para ilustración se transcribe literalmente la pretensión primera del libelo introductorio de la demanda:

“PRIMERA: Que LA NACIÓN- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO sean declarados administrativamente responsables de los daños y perjuicios causados a ELI SAMUEL ROYS RUBIO y ÁNGELA PATRICIA SERRATO VALLE

Víctimas, bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso.

“(…)” (se destaca).

⁴⁰ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección Tercera, consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Bogotá, D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil diez (2010). Radicación número: 20001-23-31-000-1998-03713-01(18436)

víctimas y directos perjudicados de amenazas y desplazamiento, las menores MARIA JOSÉ ROYS SERRATO y VALERIA ROYS SERRATO hijas de las víctimas ELI SAMUEL ROYS RUBIO y ÁNGELA PATRICIA SERRATO VALLE, ELI SAMUEL ROYS PICHÓN Y JAHEL RUBIO DE ROYS padres de ELI SAMUEL ROYS RUBIO, JACQUELINE ROYS RUBIO y DIANA CAROLINA ROYS RUBIO hermanas de ELI SAMUEL ROYS RUBIO **por el desplazamiento forzado causado por la imprevisión, negligencia e irresponsabilidad de la Policía Nacional del municipio de Ibagué (Tolima),** más aun conociendo la situación de orden público que sufría la población de esta ciudad para la época de los hechos **(año 2015), la fuerza pública no adoptó las medidas pertinentes para la seguridad de los ciudadanos, ni las autoridades tanto administrativas como policivas acantonadas en éste municipio.** (Negrilla y subrayado del Despacho)

Una vez dejado claro lo anterior, corresponde analizar si dentro de las obligaciones normativas de las entidades demandadas, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se encuentra la de brindar seguridad, protección y/o tienen una función de policía para con la población colombiana.

Al respecto, sea lo primero señalar que, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas fue creada por la Ley 1448 de 2011 en su artículo 166⁴¹ y a su vez, contempló las funciones de dicha entidad en el artículo 168, el cual se transcribe:

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

1. Aportar los insumos necesarios para el diseño, adopción y evaluación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.
2. Garantizar la operación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, incluyendo la interoperabilidad de los distintos sistemas de información para la atención y reparación a víctimas.
3. Implementar y administrar el Registro Único de Víctimas, garantizando la integridad de los registros actuales de la información.

⁴¹ ARTÍCULO 166. DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS. <Ver Notas de Vigencia> Créase la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*. La Unidad tendrá su sede en Bogotá D. C., y su patrimonio estará constituido por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título reciba.

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

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

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

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

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

9. Coordinar los lineamientos de la defensa jurídica de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y asumir directamente la defensa jurídica en relación con los programas que ejecuta de conformidad con la presente ley.

10. Garantizar los mecanismos y estrategias para la efectiva participación de las víctimas con enfoque diferencial en el diseño de los planes, programas y proyectos de atención, asistencia y reparación integral.

11. Coordinar la creación, fortalecimiento e implementación, así como gerenciar los Centros Regionales de Atención y Reparación que considere pertinentes para el desarrollo de sus funciones.

12. Definir los criterios y suministrar los insumos necesarios para diseñar las medidas de reparación colectiva de acuerdo a los artículos 151 y 152, e implementar las medidas de reparación colectiva adoptadas por el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las víctimas.

13. Desarrollar estrategias en el manejo, acompañamiento, orientación, y seguimiento de las emergencias humanitarias y atentados terroristas.

14. Implementar acciones para garantizar la atención oportuna e integral en la emergencia de los desplazamientos masivos.

15. Coordinar los retornos y/o reubicaciones de las personas y familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 66.

16. Entregar la asistencia humanitaria a las víctimas de que trata el artículo 47 de la presente ley, al igual que la ayuda humanitaria de emergencia de que trata el artículo 64, la cual podrá ser entregada directamente o a través de las entidades territoriales. Realizar la valoración de que trata el artículo 65 para determinar la atención humanitaria de transición a la población desplazada.

17. Realizar esquemas especiales de acompañamiento y seguimiento a los hogares víctimas.

18. Apoyar la implementación de los mecanismos necesarios para la rehabilitación comunitaria y social.

Medio de Control:	Reparación Directa
Demandantes:	Eli Samuel Roys Rubio y Otros
Demandados:	Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y Otro
Radicación:	73001-33-33-003-2017-00297-00
Sentencia	

19. Contribuir a la inclusión de los hogares víctimas en los distintos programas sociales que desarrolle el Gobierno Nacional.

20. Implementar acciones para generar condiciones adecuadas de habitabilidad en caso de atentados terroristas donde las viviendas han sido afectadas.

21. Las demás que señale el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. Los Centros Regionales de Atención y Reparación de que trata el presente artículo, unificarán y reunirán toda la oferta institucional para la atención de las víctimas, de tal forma que las mismas solo tengan que acudir a estos Centros para ser informadas acerca de sus derechos y remitidas para acceder de manera efectiva e inmediata a las medidas de asistencia y reparación consagradas en la presente ley, así como para efectos del Registro Único de Víctimas. Para este fin, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales o el Ministerio Público, y en general celebrar cualquier tipo de acuerdo que garantice la unificación en la atención a las víctimas de que trata la presente ley. Estos centros regionales de atención y reparación se soportarán en la infraestructura que actualmente atienden víctimas, para lo cual se coordinará con el organismo a que se refiere el artículo 163 de la presente Ley."

Por su parte, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, también demandado, fue creado mediante la Ley 3ª de 1898 y reestructurado mediante diferentes Decretos, así mismo, la Ley 55 de 1990 dispone la naturaleza especial de esta entidad y establece sus funciones, objeto y principios. Cabe aclarar que su principal función es asistir al Presidente de la República en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales.

Son funciones del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, establecidas en el artículo 2º de la Ley anteriormente mencionada:

"a) Organizar, dirigir, coordinar y realizar directamente, si fuere el caso, las actividades necesarias que demande el Presidente de la República, para el ejercicio de las facultades constitucionales que le corresponde ejercer, en relación con el Congreso y con la administración de justicia, de conformidad con los artículos 118 y 119 de la Constitución Política, sin perjuicio del apoyo que al efecto corresponde brindar a los Ministerios respectivos;

b) Organizar, asistir y coordinar, las actividades necesarias que demande el Presidente de la República, para el ejercicio de las facultades constitucionales que le corresponde ejercer, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, de conformidad con el artículo 120 de la Constitución Política y disponer lo necesario según sus instrucciones, para la eficiente y armónica acción del Gobierno, representándolo, cuando así se demande, en la orientación y coordinación de la administración pública, y de sus inmediatos colaboradores en la acción de gobierno, sin perjuicio del apoyo que al efecto corresponda brindar a otros organismos de la administración pública;

c) Hacer las veces de Secretaría Ejecutiva con los Consejos, Comités o demás organismos de consulta, asesoría, coordinación o apoyo que dependan directamente del despacho presidencial, salvo cuando dicha responsabilidad esté asignada a otra autoridad administrativa;

d) Divulgar los actos del Gobierno Nacional y coordinar lo referente a una adecuada difusión de la gestión gubernamental;

e) Apoyar al Presidente de la República en los diagnósticos, estudios, análisis y demás actividades que contribuyan a la formación de criterios, conceptos o formulaciones que éste desee definir, sin perjuicio de las atribuciones que en cada sector de la administración pública correspondan a otros organismos;

f) Apoyar al Presidente de la República en el estudio de la legalidad y conveniencia de los distintos actos legales, administrativos y reglamentarios de los cuales conozca el primer mandatario;

g) Prestar el apoyo logístico y administrativo que se demande, para el ejercicio de las facultades y funciones presidenciales.”

Una vez hecho el análisis de las normas anteriormente descritas, el Despacho observa que no se encuentra dentro de las funciones u obligaciones de las entidades demandadas, aquellas de protección, seguridad o función de policía que se alega, fueron las conductas omisivas que causaron el daño, por lo que se considera que no están legitimadas materialmente para responder por el daño, pues no son las titulares de la obligación que se aduce incumplida a título de falla del servicio.

Frente a la legitimación en la causa, el Consejo de Estado, ha precisado que dicho requisito se cumple cuando la persona que interviene está, de conformidad con la ley sustancial, autorizada para intervenir, ya sea en favor o en contra de la causa:

“La legitimación en la causa -legitimatío ad causam- se refiere a la posición sustancial que tiene uno de los sujetos en la situación fáctica o relación jurídica de la que surge la controversia o litigio que se plantea en el proceso y de la cual según la ley se desprenden o no derechos u obligaciones o se les desconocen los primeros o se les exonera de las segundas. Es decir, tener legitimación en la causa consiste en ser la persona que, de conformidad con la ley sustancial, se encuentra autorizada para intervenir en el proceso y formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda por ser sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida objeto de la decisión del juez, en el supuesto de que aquélla exista. Es un elemento de mérito de la litis y no un presupuesto procesal”⁴².

Así mismo ha dicho:

La legitimación en la causa consiste en la identidad de las personas que figuran como sujetos (por activa o por pasiva) de la pretensión procesal con las personas a las cuales la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones. Cuando ella falte bien en el demandante o bien en el demandado, la sentencia no puede ser inhibitoria sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querrá decir que quien las adujo o la persona contra las que se adujeron no eran las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada”⁴³.

En el caso concreto resulta pertinente señalar que la parte demandante dirigió sus pretensiones en contra de quien no es llamado a satisfacerlas, configurándose así la excepción propuesta de “falta de legitimación en la causa por pasiva” de las entidades demandadas, pues es claro que ninguna de estas tiene una obligación normativa atribuida para tal fin, por lo que no se puede predicar una falta, irregular o inoportuna atención de la misma frente a los hechos generadores del daño.

⁴² Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 23 de abril de 2008, exp. 16.271, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 23 de octubre de 1990, expediente No. 6054, citada en Sección Tercera, sentencia del 11 de abril de 2012, exp. 85001-23-31-000-1999-00340-01(23036), C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

8. CONCLUSIÓN JURÍDICA

Como no se demostró que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tuviesen obligaciones de prestar vigilancia, seguridad, protección o alguna función de policía para con los demandantes, y en general la población Colombiana, y por ende, no se les puede atribuir responsabilidad administrativa por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas los demandantes, se configuró una falta de legitimación en la causa por pasiva que se declarará y por ende, se denegarán las pretensiones de la demanda.

9. COSTAS

Respecto de la condena en costas, el Juzgado procederá a imponerlas a la parte demandante, habida consideración que ha prosperado la excepción de fondo alegada por las accionadas.

Teniendo en cuenta la gestión adelantada por los apoderados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, quienes contestaron la demanda, aportaron y solicitaron pruebas, asistieron a las audiencias, y presentaron alegatos de conclusión oportunamente, el Despacho, condenará en costas procesales a la parte demandante. Para el efecto y como agencias en derecho se fijará la suma de UN MILLÓN DE PESOS (\$1.000.000).

Lo anterior de conformidad con el artículo 365 numeral 5º del C.G.P., por remisión expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, según la motivación de este proveído.

SEGUNDO: DENEGAR las pretensiones de la demanda, conforme lo antes expuesto.

TERCERO: Condenar en costas a la parte demandante. Para tal fin, se fijan como agencias en derecho la suma de UN MILLÓN DE PESOS (\$1.000.000) según lo expuesto en la parte motiva de la sentencia.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia y liquidadas las costas, archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor en el sistema de información judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


DIANA CAROLINA MÉNDEZ BERNAL
Jueza