



Rama Judicial

República de Colombia

## **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO**

Ibagué, treinta (30) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control: Reparación Directa  
Demandante: Carlos Manuel Vásquez Cardozo  
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros  
Radicación: 73001-33-33-003-2018-00038-00

### **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 Carlos Manuel Vásquez Cardozo contra la Nación – Ministerio de Defensa – Fuerzas Militares - Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. PRETENSIONES<sup>1</sup>**

**1.1.** Que se declare que la Nación – Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional – Policía Nacional, son administrativamente responsables de los daños y perjuicios materiales, morales y de salud causados al demandante, por la falla en el servicio por la omisión de protección en favor de este, tendientes a repeler las amenazas de las cuales era objeto.

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

**1.3.** Que la condena respectiva sea actualizada de conformidad con el artículo 187 del CPACA.

**1.4.** Que la entidad demandada de cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176, 177 y 192 del CPACA.

**1.5.** Se condene en costas a la parte demandada.

#### **2. HECHOS<sup>2</sup>**

Los hechos relevantes de la demanda se sintetizan así:

**2.1.** Que el señor Carlos Manuel Vásquez Cardozo residió en la finca Los Cambios hasta el día 16 de octubre de 2009, luego se dedicó a sus actividades agrícolas de manera conjunta en otros inmuebles de su propiedad denominados El Florian y Las Lajas, fincas ubicadas en la vereda La Lindosa del Municipio de Alpujarra Tolima.

---

<sup>1</sup> Folios 33-35 y 42-45 foliatura física

<sup>2</sup> Folios 24-26

**2.2.** Que a partir del 16 de octubre de 2009, no pudo volver a desarrollar sus actividades agrícolas, dentro de las cuales estaba las de cuidar y vender aves de corral, ganado bovino y caprino, cultivo de café, hortalizas y frutas, viéndose obligado a desplazarse de la noche a la mañana a la ciudad de Bogotá, como consecuencia de las selectivas amenazas de muerte a las que fue sometido en el lugar donde desarrollaba su actividad, para proteger su derecho a la vida.

**2.3.** Que el día 13 de octubre de 2009, el accionante interpuso la respectiva denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación, a la cual se le asignó el CUI No. 730246000455200900090, por la conducta punible de desplazamiento forzado por grupos al margen de la ley, como quiera que el ahora accionante empezó a recibir amenazas de manera selectiva previa y posteriores a la denuncia, sin obtener respuesta alguna, ni ninguna medida de protección solicitada ante el ente de investigación y pese a que indicó que los hechos se habían generado desde el 1º de marzo de 2009 en la Finca Los Cambios de la vereda La Lindosa de Alpujarra de parte de sujetos no identificados, quienes le ordenaron abandonar la finca, no se adoptó medida de seguridad alguna que pueda contrarrestar la agresión.

**2.4.** Que las diligencias fueron asumidas por la Fiscalía Primera Seccional de Purificación y la Fiscalía Tercera Especializada Gaula y de allí remitidas a la Fiscalía Primera Especializada Asuntos Humanitarios, donde se realizó programa metodológico y órdenes a Policía Judicial.

**2.5.** Que dentro de dicho plenario, la Fiscalía General de la Nación certifica haber recibido varios informes aparentemente rendidos por el investigador de campo entre ellos el correspondiente al 22 de marzo de 2013, donde refieren haberle realizado una nueva entrevista a la víctima donde refieren que el mismo no pudo contribuir en la identificación de sus victimarios, desconociendo si pertenecían a un grupo guerrillero porque no lo dijeron ni tampoco mencionaron un comandante. En la denuncia interpuesta ante la Fiscalía, el actor sostuvo que para la fecha en que surgieron los hechos no tenía enemigos, ni mucho menos sospecha de ninguna persona, y que en relación con los predios, le manifestó que era una herencia de sus padres y que fue vendida a un precio irrisorio perdiéndose por completo cada una las actividades que solía realizar, solicitando a la Fiscalía abstenerse de involucrar en la investigación al nuevo propietario de quien refiere la víctima haberle comprado la propiedad después de haberle “porfiado”, y que textualmente la víctima refiere haberle manifestado suspender la investigación porque no volvió a recibir amenazas por cuando se encuentra viviendo en Bogotá, sin embargo se omitió que el accionante estaba pasando grandes necesidades en condiciones precarias.

**2.6.** Que las pérdidas del accionante a la fecha de presentación de la demanda ascendían a la suma de \$ 1.352.663.904.

### **3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

- **Nación - Ministerio de Defensa Nacional<sup>3</sup>**

La demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones incoadas en su contra, al considerar que se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad, pues no se prueba por parte del demandante las acciones u omisiones en que incurrió el Ministerio de Defensa Nacional en los hechos en los que se demanda, pues se señala que su desplazamiento fue ocasionado por grupos al margen de la ley, ya que fueron sujetos de “amenazas”, situación fáctica que no se encuentra probada. Además, que al no relacionarse unos hechos generadores del

---

<sup>3</sup> Folios 67 -102 foliatura física.

desplazamiento no se configuran los elementos para endilgar imputación al Ministerio de Defensa Nacional.

Indica que en el sub-lite no reposa medio de convicción que demuestre que la parte actora hubiese solicitado al Ejército Nacional – Fuerza Aérea – Armada Nacional, protección para él o sus parientes, como para predicar que la obligación general de brindar seguridad a todos los habitantes de la patria, se objetivizó en ellos.

Formula las excepciones de “inexistencia de responsabilidad por parte del Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Fuerza Aérea y Armada Nacional”, “inexistencia de los presupuestos de responsabilidad del Estado. De la responsabilidad del Estado por desplazamiento forzado” y “causal de exculpación de hecho de un tercero”

- **Fiscalía General de la Nación**

Guardó silencio

- **Nación - Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional<sup>4</sup>**

La entidad accionada a través de su apoderada judicial se opuso a las pretensiones de la demanda por considerar que existe falta de pruebas tanto de los hechos de la demanda, como de los perjuicios reclamados, falta de legitimación en la causa por pasiva, existencia de políticas gubernamentales frente a la reparación por desplazamiento forzado, culpa de un tercero ajeno a la administración, inexistencia de nexo causal frente la Policía Nacional, falta de calidad de desplazado o víctima del conflicto armado, inexistencia de falla en el servicio por omisión en el deber de protección y vigilancia por parte de la Policía Nacional e inexistencia de falla del servicio – posición de garante por parte de la Policía Nacional.

Afirma la apoderada que en el caso en estudio no se determina por parte del actor cual fue el hecho generador, la fecha y lugar de ocurrencia de este, y que dio paso al desplazamiento forzado, como tampoco se describe ni aporta prueba alguna que demuestre en que consistió la presunta omisión del deber constitucional que le asiste a la Policía Nacional en el caso concreto.

Indica además que el Gobierno Nacional ha implementado políticas de indemnización para los desplazados de la violencia en Colombia, las cuales se encuentran establecidas en las Leyes 975 de 2005 y 1448 de 2011.

Por otra parte, señala que la entidad demandada no es responsable de la conducta asumida por un tercero que no tiene relación con la entidad policial, por tanto hay ruptura del nexo causal.

#### **4. TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue presentada el 14 de febrero de 2017 (Fol.2) correspondiendo su conocimiento al Tribunal Administrativo del Tolima, corporación que admitió la demanda, luego de ser subsanada, a través de auto fechado 20 de junio del año 2017, disponiendo lo de ley (Fol. 48). Vencido el término de traslado para contestar, mediante auto del 11 de diciembre de 2017 se fijó fecha para la audiencia inicial consagrada en el artículo 180 del CPACA (Fol. 110), la cual se llevó a cabo el día 13 de febrero de 2018, con la comparecencia de los apoderados judiciales y del Ministerio Público; en ella se declaró la falta de competencia por el factor cuantía y se ordenó la remisión del proceso a los Juzgados Administrativos de Ibagué (fl. 126-

---

<sup>4</sup> Folios 151-166

134), correspondiéndole por reparto a este Despacho Judicial (fl. 137), y en auto del 12 de marzo de 2018 se avocó conocimiento y señaló fecha y hora para la celebración de audiencia inicial (fl. 139), pero, por auto del 17 de septiembre de 2018 se adoptó una medida de saneamiento y se ordenó notificar a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional (fl. 143-144). Vencido el término de traslado para contestar la demanda, por auto calendado marzo 19 de 2019 se fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial (fl. 184) la cual se llevó a cabo el 9 de junio de 2019, en ella se resolvieron las excepciones previas, 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 documentales (Fol. 193-195), las cuales fueron puestas en conocimiento de las partes en autos de fecha 2 de octubre de 2019 (fl. 207), 18 de noviembre de 2019 (fl. 216), 10 de febrero de 2020 (fl. 225) y 13 de julio de 2020 (fl. 232). Mediante providencia del 9 de septiembre de 2020, se cerró la etapa probatoria 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 (fl. A3. 2018-00038 corre traslado pra alegar ok.pdf), haciendo uso de su derecho ambos externos procesales, así como el Ministerio Público presentó concepto, según la constancia secretarial obrante en archivo digital B2. 2018-00038 CONSTANCIA SECRETARIAL -VENGE ALEGATOS

## 5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

### 5.1. Parte demandante (A7.1. 2018-00038 ALEGATOS PARTE DEMANDANTE y A9.1. 2018-00038 ALEGATOS DEMANDANTE)

El apoderado de los demandantes hizo un recuento fáctico y planteó en sus argumentos que existió responsabilidad 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

- **Nación – Ministerio de Defensa** (A6.1. 2018-00038 ALEGATOS MINDEFENSA)

Luego de hacer una transcripción de la contestación de la demanda, la apoderada de la entidad señala que de la situación fáctica planteada en el caso concreto, se reitera la falta de prueba a cargo de la parte actora respecto del daño deprecado, pues pretende una indemnización en el marco de meras apreciaciones subjetivadas, sin ningún tipo de referente en el tiempo de donde se pueda tomar relación directa con un hecho dañino o evento generador del daño, solicitando por ello que se denieguen las pretensiones de la demanda.

- **Fiscalía General de la Nación** (A8.1. 2018-00038 ALEGATOS FISCALIA)

Señaló que la entidad no tiene dentro de sus funciones, brindar seguridad y protección a los ciudadanos, ni atender o prevenir situaciones de desplazamiento de los ciudadanos colombianos y que la protección de la vida de las personas dependía de otro órgano estatal como lo es la Policía Nacional, entidad que como parte de la Fuerza Pública, por mandato constitucional y legal debe velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos, configurándose entonces, una falta de legitimación en la causa por pasiva de la FGN.

Afirmo además que el actor no demostró que el presunto incumplimiento de la carga obligacional de la FGN contribuyó de modo relevante a la configuración del daño, y que por el contrario, está demostrado que la entidad cumplió con su deber

constitucional de investigar los hechos denunciados por el sr. Carlos Manuel Vásquez Cardozo, tanto así, que realizó los programas metodológicos, se dieron órdenes a Policía Judicial, pero se terminó archivando la investigación después de más de tres años de investigación, esto es, el 22 de marzo de 2013, por imposibilidad de identificar a los sujetos activos de las amenazas y del desplazamiento forzado, lo cual fue debidamente comunicado al otrora denunciante, quien manifestó al investigador de campo en segunda entrevista, que no podía contribuir a la identificación de sus victimarios, que desconocía si pertenecían a algún grupo guerrillero y que no tenía enemigos.

Por tanto, solicitó que se denegaran las pretensiones, por no existir la responsabilidad estatal que se alega.

- **Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional** (A5.1. 2018-00038 ALEGATOS)

Se ratificó en los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda indicando que no hay prueba que los demandantes hayan denunciado de manera oportuna las amenazas que venía recibiendo, ni que la Policía Nacional hubiese tenido conocimiento de esta situación específica, por tanto, no hay razón para pensar que la entidad omitió cumplir con su deber de garante en el caso concreto.

Además, alega que en el presente caso se configura la excepción de caducidad, alegando que el caudal probatorio impide establecer que en cabeza de los demandantes se produjo la situación fáctica de desplazamiento forzado y menos que haya sido objeto de amenazas, pero que en gracia de discusión si se aceptare que la salida del Municipio de Alpujarra fue consecuencia de la omisión de la autoridad pública demandada, su declaratoria de responsabilidad debió ser solicitada dentro de los 2 años siguientes al momento de presentarse esa situación y no siete (7) como ocurrió en el caso concreto.

### **5.3. Concepto de la Procuraduría General de la Nación** (B1.1. 2018-00038 CONCEPTO PROCURADORA 106 JUDICIAL)

Una vez realizado un recuento del caso y del trámite procesal dado, junto con las pruebas recaudadas, así como de señalar la normatividad que regula las funciones de las demandadas, se hace por parte de la señora agente del Ministerio Público, un análisis de los elementos de la responsabilidad para el caso concreto, concluyendo que si bien ocurrió el desplazamiento alegado por el actor, no se configuran los elementos de responsabilidad estatal a las luces del artículo 90 constitucional, por lo que solicita sean denegadas las pretensiones.

## **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 *ibídem*.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO**

Consiste en determinar si el demandante tiene derecho a que las accionadas le reconozcan y paguen los perjuicios materiales e inmateriales causados como consecuencia de la presunta falla en el servicio por omisión en el cumplimiento de sus obligaciones, que conllevó al desplazamiento forzado del que fuera víctima en el año 2009.

### **3. ASUNTO PREVIO (De la caducidad)**

Según lo previsto en el artículo 164 del C.P.A.C.A., el medio de control de reparación directa tiene un término de caducidad de dos años, contados desde el día siguiente a la ocurrencia u omisión del que causare el daño o; desde que el demandante tuvo o debió tener conocimiento del hecho siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Cuando se trata de actos de lesa humanidad, se venía sosteniendo por parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado una excepción al término de caducidad arriba señalado, dado que la gravedad y magnitud de los hechos y la afectación a la dignidad humana que provocan, trascienden de un interés particular o subjetivo de reparación o indemnización de los perjuicios ocasionados, porque afectan a toda la humanidad y por ende, el paso del tiempo no puede generar consecuencias desfavorables para el interés público que también se persigue. Al respecto se pueden consultar por ejemplo de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el auto de 17 de septiembre de 2013, exp. 45092 y la sentencia de 3 de diciembre de 2014 (exp. 35413).

Sin embargo, la sección Tercera del Consejo de Estado para el año 2020<sup>5</sup>, unifica su criterio y fija reglas en relación con la caducidad de las pretensiones con ocasión a los delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad del Estado, bajo las siguientes premisas: *i) en tales eventos resulta exigible el término para demandar establecido por el legislador; ii) este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, que tiene regulación legal expresa, se computa desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial, y iii) el término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y, una vez superadas, empezará a correr el plazo de ley.*

Lo anterior obliga a abordar el estudio de la caducidad, de cara al cambio jurisprudencial que se dio en el curso del proceso, para honrar el principio de transparencia, además por cuanto la entidad accionada – Policía Nacional- pese a no haberlo alegado como excepción en la contestación de la demanda, sí señala su configuración en los alegatos de conclusión.

En el caso en concreto, se tiene que el señor Carlos Manuel Vásquez Cardozo denunció ante la Fiscalía General de la Nación el día 13 de octubre de 2009 las presuntas amenazas de las que era víctima y que lo obligaron a partir del 16 de octubre de 2009 a desplazarse de su lugar de vivienda y trabajo ubicado en el municipio de Alpujarra Tolima hacia la ciudad de Bogotá, denuncia que fue archivada el día 4 de abril de 2013 por la cual imposibilidad de identificar los sujetos activos de la acción.

Ahora bien, con base en la sentencia de unificación del Consejo de Estado del año 2020 anteriormente citada, el término de caducidad comenzaría a contar desde

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 29 de enero de 2020. Radicación: 85001-33-33-002-2014-00144-01. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

dicha fecha cierta, es decir, desde el 16 de octubre de 2009, teniendo como límite perentorio para incoar el medio de control el 16 de octubre de 2012.

De acuerdo con la certificación expedida por la Procuraduría 163 Judicial II para Asuntos Administrativos, la solicitud de conciliación se presentó el 1º de noviembre de 2016 y la demanda se presentó sólo hasta el 14 de febrero de 2017, según acta de reparto, lo que aparentemente llevaría a concluir que hay caducidad del medio de control.

Si bien el Despacho es respetuoso de las decisiones tomadas por el órgano de cierre de la jurisdicción, tal apego no es absoluto y puede tener excepciones, siempre y cuando, según sentencia T-794 de 2011 de la Corte Constitucional: *(i) [se] haga referencia al precedente que abandona, lo que significa que no puede omitirlo o simplemente pasarlo inadvertido como si nunca hubiera existido (principio de transparencia); y (ii) [se] ofrezca una carga argumentativa seria mediante la cual explique de manera suficiente y razonada los motivos por los cuales considera que es necesario apartarse de sus propias decisiones o de las adoptadas por un juez de igual o superior jerarquía.*

Dicha corporación agrega además que la contra-argumentación debe explicar razones ya sea por: *(i) ausencia de identidad fáctica, que impide aplicar el precedente al caso concreto; (ii) desacuerdo con las interpretaciones normativas realizadas en la decisión precedente; (iii) discrepancia con la regla de derecho que constituye la línea jurisprudencial.*

Conforme a lo anterior, este Despacho encuentra discrepancia con las interpretaciones normativas realizadas por el Consejo de Estado en su jurisprudencia de unificación, al equiparar la caducidad en materia de reparación de víctimas en la jurisdicción contenciosa administrativa con la imprescriptibilidad penal, la cual fue base para la toma de su decisión.

En el tema de reparación de víctimas, en aras de cumplir con las premisas de verdad, justicia y reparación, no se puede desconocer el bloque de constitucionalidad adoptado por Colombia y que bien venía reconociendo el Consejo de Estado. Por lo anterior, en virtud del artículo 93 constitucional, los derechos y deberes deben ser interpretados de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el país, por lo tanto, dichas disposiciones tienen jerarquía constitucional.

Por lo anterior, tiene plena vigencia y carácter vinculante las normas como la *Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, así mismo la Jurisprudencia de las Cortes Internacionales de Derechos humanos, como sus recomendaciones.

En el marco de los derechos de las víctimas, cuyas violaciones se cometieron en razón del conflicto armado interno, se tiene como deber del Estado investigar las conductas punibles, juzgarlas, sancionarlas y **repararlas** dentro del escenario del DIH, deber que se extiende al núcleo familiar y la sociedad, lo que acarrea analizar una multiplicidad de daños, los cuales deben ser reparados no solo monetariamente, sino con medidas de restitución, satisfacción, rehabilitación y garantía de no repetición, permitiendo una reparación integral<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder (ONU, 1993), los Principios relativos a la impunidad (ONU, 1997); El derecho a la restitución, indemnización, rehabilitación de las víctimas de violaciones graves a las normas de DDHH y DIH (ONU, 2000); los Principios para la lucha contra la impunidad (ONU, 2005); el artículo 68 de la Convención Americana de Derechos

Los delitos cometidos en el marco del conflicto, como los homicidios en persona protegida o ejecuciones extrajudiciales y el desplazamiento forzado de personas, son conductas calificadas como una infracción al *Derecho Internacional Humanitario y el Estatuto de la Corte Penal Internacional*, siendo delitos de lesa humanidad, los cuales no pueden equipararse con otras conductas “comunes o Generales”.

En relación con el acceso a la administración de justicia, “*el derecho internacional indica que la legislación interna debe establecer un recurso judicial efectivo en garantía del derecho de las víctimas a la justicia, lo cual implica el deber de darles a conocer los mecanismos disponibles para reclamar sus derechos, tomar medidas de protección de tal forma que se garantice su seguridad y utilizar los medios jurídicos adecuados para que ellas puedan iniciar las acciones pertinentes y presentar demandas de reparación.*”<sup>7</sup>

Este Despacho considera que el término de caducidad fijado de forma reciente por la Sección Tercera del Consejo de Estado para este medio de control, constituye una verdadera e injusta barrera para el acceso de las víctimas a la administración de justicia, agravando incluso más su condición, haciendo caso a un ritual meramente de formalidad procesal que desconoce el bloque de constitucionalidad, con un argumento que equipara este medio de control a la acción penal que nada tiene que ver con el estudio judicial de la responsabilidad estatal, pues aquí no está en juego la libertad de una persona, sino controlar la actividad estatal y lograr la reparación de las víctimas ante las graves faltas cometidas por los agentes estatales.

Así las cosas, en atención al bloque de constitucionalidad y al tratamiento especial que se le debe dar a los delitos considerados como de lesa humanidad, el Despacho debe flexibilizar el régimen de vigencia de la acción contenciosa, por lo que indicará que no ha operado el fenómeno de la caducidad del presente medio de control.

## **4. MARCO JURÍDICO**

### **4.1. Responsabilidad patrimonial del Estado**

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.

---

Humanos; el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el párrafo 5 del artículo 5º del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales relativas al derecho efectivo a obtener reparación, y la copiosa jurisprudencia de los Sistemas Europeo e Interamericano de Derechos Humanos.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-180 de 2014.

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: Alíer 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: Alíer Eduardo Hernández Enríquez).

Por último, en cuanto al **nexo de causalidad** entre el hecho de la administración y el daño causado, nuestro órgano<sup>8</sup> 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 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 trascrita, 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.

#### **4.2. 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.

---

<sup>8</sup> 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).

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.<sup>9</sup>

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 Estado<sup>10</sup>, en el cual se le endilga 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 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*

---

<sup>9</sup> 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)

<sup>10</sup> 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).

*considerarse que dicho servicio fue inadecuadamente prestado y dicha circunstancia así puede considerarse como la causa del daño sufrido por el demandante’.”<sup>11</sup>*

La administración, como lo ha dicho el órgano de cierre<sup>12</sup>, en estos casos asume una posición de garante<sup>13</sup>, 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 daño<sup>14</sup>.

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.”<sup>15</sup>*

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de octubre de 2007, Exp. 15.567. M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>13</sup> *“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.

<sup>14</sup> *“... 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 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.*

<sup>15</sup> *“(…) 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*

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.<sup>16</sup>

#### **4.3. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO DE PERSONAS**

Ahora bien, se ha consagrado constitucionalmente el derecho a la libre circulación de los habitantes del territorio Colombiano a nivel nacional<sup>17</sup>, que presupone el derecho a una persona a escoger su domicilio, residencia o establecerse en un determinado sitio, el cual ha sido sin lugar a duda afectado por el tema de desplazamiento forzado, el cual es una realidad en el Estado Colombiano<sup>18</sup>.

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.”*<sup>19</sup>

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”*.<sup>20</sup>

---

*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 Mapiripan, 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”.*

<sup>16</sup> 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)

<sup>17</sup> C. P. Artículo 24, norma que además señala que dicho derecho sólo puede ser limitado por el legislador.

<sup>18</sup> *Territorio, patrimonio y desplazamiento*, Procuraduría General de la Nación, Consejo Noruego para Refugiados, Tomo II, p. 13.

<sup>19</sup> Ley 387 de 1997, artículo 1°.

<sup>20</sup> Decreto 2569 de 2000 Art. 2°.

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”<sup>21</sup>.*

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 individuo, sino el mero hecho de haberse visto compelido a abandonar el lugar de residencia habitual”<sup>22</sup>.*

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.”*

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia C-372 de 27 de mayo de 2009.

<sup>22</sup> 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.

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

Mediante la sentencia T-227<sup>23</sup>, 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 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 Ginebra<sup>24</sup> 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”<sup>25</sup>.*

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

---

<sup>23</sup> “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.

<sup>24</sup> Ratificado por la ley 171 de 1994

<sup>25</sup> “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.

*“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”.*

El artículo 24 dispone que todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia, siempre y cuando no se establezcan limitaciones en la ley, derecho que tiene además relevancia internacional, por encontrarse contenido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (Tratado internacional ratificado a través de la Ley 16 de 1972), donde el artículo 22<sup>26</sup> contiene reglas más específicas para proteger la libertad de locomoción de las personas que se encuentren dentro de los estados que hacen parte de la mencionada convención.

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.*

---

<sup>26</sup> Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir 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.
4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.
5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.
6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.
7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la Legislación de cada Estado y los convenios internacionales.
8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.
9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.”

*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 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,<sup>27</sup> 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*

---

<sup>27</sup> 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.

*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 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 conseguirlos 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.”*<sup>28</sup>.

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.”*<sup>29</sup>.

#### **4.4. FUNCIÓN DE POLICÍA**

Según el ya mencionado artículo 2º 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*

<sup>28</sup> Sección Tercera, sentencia de 22 de marzo de 2001, expediente 4279 AC.

<sup>29</sup> Sección Tercera, sentencia de 4 de mayo de 2000, expediente AC-9855; Sección Tercera, sentencia de 22 de marzo de 2001, expediente 4279 AC.

*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 otra parte el artículo 217 de la norma superior, que las Fuerzas Militares tienen como *finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional*; la lectura de esta norma por parte del Consejo de Estado<sup>30</sup> ha sido que de la misma se deriva una *obligación genérica para las autoridades públicas de proteger a todos los residentes en el territorio nacional en su vida, honra, bienes, creencias, libertades y derechos, así como asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

Por su parte, el Código Nacional de Policía, Decreto 1355 de 1970<sup>31</sup>, 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 pública<sup>32</sup>.

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 público<sup>33</sup> 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 nacional<sup>34</sup>.*

Ha dicho el Consejo de Estado<sup>35</sup> 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 garante<sup>36</sup> por cuanto a esta se impone *“la obligación absoluta de impedir el desconocimiento del*

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del dieciocho (18) de febrero de dos mil diez (2010), Radicación 20001-23-31-000-1998-03713-01(18436), Actor: MANUEL NARVAEZ CORRALES Y OTROS. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ.

<sup>31</sup> 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

<sup>32</sup> Artículos 1 y 2

<sup>33</sup> 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”.

<sup>34</sup> En el mismo sentido quedó consignado en el Decreto 2203 del 2 de noviembre de 1993.

<sup>35</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejera Ponente: Olga Mélida 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)

<sup>36</sup> 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

*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”<sup>37</sup>.*

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 con las que contaban los agentes estatales para impedir el resultado*”<sup>38</sup>. Por lo anterior, es imperioso establecer el contenido obligacional que rige la función de la autoridad para encontrar si su actitud fue omisiva y por lo tanto declarar la responsabilidad del Estado.

## 5. DE LOS HECHOS PROBADOS

- El predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 368-20313 ubicado en el Municipio de Alpujarra vereda La Lindosa, era para el 14 de enero de 2010 propiedad del señor Argemiro Vásquez Cardozo. (fl. 5)
- El predio rural denominado Los Cambios de la vereda La Lindosa del Municipio de Alpujarra e identificado con matrícula inmobiliaria 368001928 para el 5 de febrero de 2003 era propiedad del señor Argemiro Vásquez Cardozo. (fl. 7)
- El bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 3680030218 ubicado en la vereda La Lindosa del municipio de Alpujarra, para el día 14 de enero de 2010 era propiedad de los señores Carlos Manuel Vásquez Cardozo, Argemiro Vásquez Cardozo y Cecilio Vásquez Cardozo (fl. 8-9)
- El señor Carlos Manuel Vásquez Cardozo se encuentra incluido en el registro único de víctimas bajo el número de declaración 901119 desde el 20 de noviembre de 2009 por el hecho victimizante de Desplazamiento Forzado, ocurrido el 24 de octubre de 2009. (fl. 11 cdo principal y 5 cdo. pruebas de oficio)
- El señor Carlos Manuel Vásquez Cardozo presentó denuncia ante la Fiscalía General de la Nación el día 13 de octubre de 2009 por el delito de desplazamiento forzado de que fue víctima desde el 1° de marzo de 2009 en el predio Los Cambios vereda Lindosa del municipio de Alpujarra Tolima, por amenazas recibidas que lo hicieron desplazarse hacia Bogotá el día 16 de octubre del mismo año, denuncia que fue archivada el día 4 de abril de 2013 (fl. 13-16)

---

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.

<sup>37</sup> Corte Constitucional; Sentencia SU-1184 del 13 de noviembre de 2001.

<sup>38</sup> “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.

- El señor Carlos Manuel Vásquez Cardozo contaba con cédula cafetera expedida por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (fl. 21)
- El día 2 de agosto de 2017, el señor Vásquez Cardozo interpuso denuncia ante la Fiscalía General de la Nación por el punible de “amenazas” (fl.103-104)
- El día 9 de agosto de 2017, el ahora accionante solicitó a la Procuraduría General de la Nación, intervención o vigilancia especial ante la Fiscalía General de la Nación y Unidad de Protección (fl. 105)
- Mediante oficio No. OF17-00031634 del 31 de agosto de 2017, la Unidad Nacional de Protección da respuesta a la petición de información sobre el procedimiento ordinario del programa de protección radicado EXT 17-00061532. (fl. 106)
- De acuerdo con certificado expedido por el Jefe Unidad básica de Investigación Criminal Purificación de la PONAL, indicó que no tenía registro documental del año 2009 para establecer si el señor Vásquez Cardozo había denunciado amenazas, extorsiones o desplazamiento forzado, pero que al consultar el sistema SPOA se evidenció la denuncia penal presentada ante la Fiscalía con radicado 730246000455200900090 por hechos ocurridos el de 1º marzo de 2009. (fl. 180)
- El Comandante Batallón de Operaciones Terrestres No. 18 del Ejército Nacional informó que revisada la documentación que reposa en el archivo central no se evidenció informes de operaciones ni de investigaciones o de denuncias para el año 2009 en la vereda La Lindosa de Alpujarra Tolima. (fl. 231)

## 6. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Decantados los parámetros jurisprudenciales actualmente imperantes y que resultan aplicables para resolver el problema jurídico, y enlistadas las pruebas relevantes para resolver la controversia, el despacho procederá a analizar los elementos de responsabilidad en el caso concreto.

### 5.4. 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”*<sup>39</sup>.

También ha indicado que dicho daño tiene como características *que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable*<sup>40</sup>, *anormal*<sup>41</sup> y *que se trate de una situación jurídicamente protegida*<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> 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).

<sup>40</sup> Sección Tercera, sentencia de 19 de mayo de 2005, expediente 2001-01541 AG.

<sup>41</sup> “por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio”. Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2000, expediente 12166.

<sup>42</sup> Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 2005, expediente 1999-02382 AG.

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”*<sup>43</sup>.

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 Carlos Manuel Vásquez Cardozo, lo que se refuerza con su inclusión en el Registro Único de Víctimas conforme certificado emitido por la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, reconociendo el hecho victimizante de desplazamiento forzado en el año 2009.

## **6. LA IMPUTABILIDAD DEL DAÑO A LA DEMANDADA Y EL NEXO DE CAUSALIDAD.**

Corresponde ahora determinar si tal daño le resulta imputable a las demandadas Nación – Ministerio de Defensa (FFMM) – Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación a título de falla del servicio, por la omisión derivada 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 el demandante en el año 2009.

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.<sup>44</sup>

Previo a realizar dicho análisis, es necesario aclarar que lo aquí pretendido se desprende de la obligación de seguridad y cuidado que se le debió brindar al demandante una vez recibió las amenazas contra su vida e integridad, que conllevaron por ende al desplazamiento forzado del que fue víctima.

---

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> 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)

Una vez dejado claro lo anterior, corresponde analizar si dentro de las obligaciones constitucionales y legales de la Fiscalía General de la Nación, 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 Fiscalía General de la Nación es una entidad creada por la Constitución Política de 1991 y sus funciones están previstas en el artículo 250 superior. Dentro de las mismas se enlistan las de:

(...)

2. **Solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito.**
3. **Velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal, la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa.**
4. *Dirigir y coordinar las funciones de policía Judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.*
5. *Cumplir las demás funciones que establezca la ley.*

*El Fiscal General y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.*

*En el evento de presentarse escrito de acusación, el Fiscal General o sus delegados deberán suministrar, por conducto del juez de conocimiento, todos los elementos probatorios e informaciones de que tenga noticia incluidos los que le sean favorables al procesado.*

(...)"

El Despacho observa que dentro de las funciones u obligaciones de la entidad demandada, sí están expresamente consignadas aquellas de protección de las víctimas, que se alega, fueron las conductas omisivas que causaron el daño.

No obstante lo anterior, dentro del expediente no obra prueba alguna que con la denuncia presentada en el año 2009, el señor Vásquez Cardozo haya solicitado protección especial al ente investigador, puesto que ni siquiera obra dentro de la documental allegada copia de la denuncia aludida por el accionante, únicamente fue aportada copia de la orden de archivo de la denuncia CUI 730246000455200900090 con fecha 4 de abril de 2013, por la causal "atipicidad de la conducta – imposibilidad de identificar los sujetos activos de la acción", en el que se hace un recuento de las labores efectuadas por la FGN y expresamente señala:

*"En respuesta, se recibieron varios informes investigador de campo entre ellos el de fecha 22-03-2013, en el cual obra nueva entrevista a la víctima señor Carlos Manuel Vásquez, quien concretamente informe que no puede contribuir en la identificación de sus victimarios, desconociendo si pertenecían algún grupo guerrillero, porque no lo dijeron, y tampoco mencionaron ninguna persona. En relación con la finca, dijo que era herencia de sus padres y que fue vendida, el dinero repartido entre nueve hermanos, solicitando no se involucre en esta investigación, porque no volvió a recibir amenazas y se encuentra viviendo en Bogotá. En consecuencia quedo la investigación con la lacónica información inicial*

*de la denuncia que es insuficiente, así los hechos narrados sean ciertos, para identificación, vincular y juzgar a los sujetos activos de la acción penal a investigar.*

*(...)*

*Consideración anterior, que tiene sustento en que como se anotó, en los informes de investigador de campo, suscritos por la investigadora del C.T.I. Elsy Barrero Gómez. Quien en cumplimiento a las órdenes de policía judicial dadas, acudió inicialmente a la víctima con el fin de obtener mayor información sobre el desplazamiento forzado denunciado, sin lograrlo, pues como se anotó, no existe indicio o posibilidad alguna de identificar a los presuntos responsables, quedando la investigación con la escasa información inicial de la denuncia que es insuficiente, para su avance a las siguientes etapas procesales. Además del manifiesto desinterés de la víctima de continuar con la presente indagación.*

*En consecuencia, lo procedente en este caso es el archivo de lo actuado, por atipicidad en cuanto a los sujetos, por la imposibilidad de identificar los sujetos activos, tal como lo consagra el artículo 79 del C.P.P. (...)"*

Así las cosas, frente a la Fiscalía General de la Nación, no existe prueba alguna que el actor haya solicitado la protección como víctima del desplazamiento forzado en la denuncia penal presentada en el año 2009, pues si bien en el año 2017 nuevamente fueron denunciados los hechos y se solicitó protección por parte de la FNG a la Policía Nacional (fl. 104), los hechos por los cuales fue incoada la presente acción datan de las presuntas omisiones de la entidad en el año 2009.

Ahora bien, respecto de la presunta omisión de las FFMM y de la Policía Nacional, tampoco se encuentra dentro del expediente, prueba que permita establecer con grado de certeza, que las amenazas de que fuera víctima el actor fueran conocidas por las autoridades competentes y que éstas hubieran omitido su deber constitucional de protección a los bienes jurídicamente tutelados del señor Carlos Manuel Vásquez Cardozo, ya que ambas entidades señalaron que dentro de sus archivos no reposaba denuncia alguna sobre tales hechos y el actor tampoco demostró haber puesto de presente ante dichas autoridades las amenazas que conllevaron a su desplazamiento forzado.

Puestas así las cosas, al no estar demostrados ni siquiera los hechos que fundamentan la demanda, no es posible que se estructure la responsabilidad del Estado que se reclama y en ese orden de ideas, es necesario recordar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 del Código General del Proceso: *"Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen"*, principio este que implica demostrar el hecho o acto jurídico de donde procede el derecho y nace la pretensión invocada, como quiera que en el evento en que el interesado lo incumpla, o lo haga de manera imperfecta, descuidada o equivocada, necesariamente ha de esperar un resultado adverso en sus pretensiones, sin que tal exigencia haya sido satisfecha en el sub judice.

## **7. CONCLUSIÓN JURÍDICA**

Recapitulando, al no estar demostrados los hechos que soportan la responsabilidad patrimonial que se reclama de la entidad estatal, puesto que no se probó que las entidades demandadas hubiesen omitido sus deberes constitucionales y legales de protección a las víctimas de desplazamiento forzado, al no aportarse prueba de que estas tenían conocimiento de las amenazas al actor y que este haya solicitado su protección, se denegarán las pretensiones de la demanda.

## 8. 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 de las entidades demandadas 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 y a favor de los demandados en partes iguales. 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:** DENEGAR las pretensiones de la demanda, conforme lo antes expuesto.

**SEGUNDO:** Condenar en costas a la parte demandante. Para tal fin, se fijan como agencias en derecho a favor de las entidades accionadas y en partes iguales, la suma de UN MILLÓN DE PESOS (\$1.000.000) según lo expuesto en la parte motiva de la sentencia.

**TERCERO:** 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

Firmado Por:

**DIANA CAROLINA MENDEZ BERNAL**  
**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 3 ADMINISTRATIVO ORAL IBAGUE**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **d338c2fd3ac093d27d2744c37948ac34330a50a006021dffb239a5b924a92c7**  
Documento generado en 30/06/2021 04:16:26 p. m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>