

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO TREINTA Y CINCO (35) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. -SECCIÓN TERCERA -

Bogotá D.C., catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Radicado	11001333603520150063500
Medio de control	Reparación directa
Demandante	Saira Leonor Palacio Sejin
Demandada	Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y otros.

#### SENTENCIA

Agotadas las etapas y revisados los presupuestos procesales del medio de control de reparación directa sin que se adviertan causales de nulidad que invaliden lo actuado, procede este Despacho Judicial a proferir sentencia dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

#### I. ANTECEDENTES

##### 1.1. LA DEMANDA

La señora Saira Leonor Palacio Sejin, a través de apoderado judicial, presentó demanda de reparación directa en contra de la Nación - Ministerio de Defensa – Ejército - Armada Nacional y Policía Nacional, con el fin de que se declare su responsabilidad administrativa y patrimonial por los daños causados por el desplazamiento forzado al que se vio sometida, en el marco del conflicto armado interno.

##### 1.2. PRETENSIONES

La parte actora solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

*PRIMERO: Que se declare que LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA – EJERCITO NACIONAL DE COLOMBIA - POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA –ARMADA NACIONAL DE COLOMBIA, son solidaria y administrativamente responsables por los perjuicios materiales, morales y fisiológicos o a la vida a la relación, causados a la señora SAIRA LEONOR PALACIO SEJIN, por las graves omisiones y falla del servicio endilgables a las demandadas por omisión a sus deberes constitucionales y por la ausencia de garantías estatales propias de la posición de garante frente a la población civil en situación de vulnerabilidad por el conflicto armado interno, situación que derivó en un daño desde aquel instante y con el tiempo un perjuicio que no se ha consolidado hasta la fecha, por el desplazamiento forzado de las demandantes con ocasión de los hechos ocurridos el 27 de enero de 2008 en el corregimiento de currulao del municipio de Turbo (Antioquia).*

*SEGUNDO: Que se declare que los demandados LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA – EJERCITO NACIONAL DE COLOMBIA - POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA- ARMADA NACIONAL DE COLOMBIA, está obligada a reparar los daños y perjuicios antes referidos, conforme sean tasados en la sentencia que ponga fin al proceso, utilizando las fórmulas matemáticas financieras aplicables según la jurisprudencia del*

Honorable Consejo de Estado, o atendiendo al incidente que con posterioridad a la terminación del proceso se tramite.

*TERCERO: Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene a LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA – EJERCITO NACIONAL DE COLOMBIA - POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA- ARMADA NACIONAL DE COLOMBIA, a pagar a título de indemnización por los daños ocasionados a la señora SAIRA LEONOR PALACIO SEJIN, en su condición de víctima directa por desplazamiento forzado, los perjuicios de orden material y moral, objetivados y subjetivados, actuales y futuros, los cuales al momento de la presentación de la demanda, se estiman en la siguiente proporción en suma superior en las siguientes equivalencias según su naturaleza:*

*A. PERJUICIO MORAL:*

*(...)*

*- A favor de SAIRA LEONOR PALACIO SEJIN en su condición de víctima directa por desplazamiento forzado, el equivalente a trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

*B. PERJUICIO A LA VIDA DE RELACIÓN:*

*(...)*

*- A favor de SAIRA LEONOR PALACIO SEJIN en su condición de víctima directa por desplazamiento forzado, el equivalente a trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

*C. PERJUICIO MATERIAL*

*(...)*

*- Por la pérdida de productividad que generaba SAIRA LEONOR PALACIO SEJIN, el abandonar su hogar y de la cual tuvo que abandonar forzosamente, por el término que la jurisprudencia ha señalado por dos (2) años para que la víctima se estabilice.*

*1 SMMLV = \$644.350 X 24 MESES = \$15´464.400.*

*CUARTO: Que se condene a LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA – EJERCITO NACIONAL DE COLOMBIA - POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA- ARMADA NACIONAL DE COLOMBIA, a pagar sobre las sumas a que resultaren condenadas, según la petición anterior, a favor del actor o a quien represente sus derechos, los índices de devaluación monetaria registrados por el Banco de la República y/o el Departamento Administrativo de Estadística - Dane, durante el curso del proceso y hasta cuando se verifique el pago a título de indemnización monetaria de conformidad con lo previsto por el Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo.*

*QUINTO: Que se ordene a la parte demandada, a cumplir el fallo que desate la litis dentro del término ordenado el Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo.*

*SEXTO: En caso de que no se dé cumplimiento al fallo dentro del término legal, la parte demandada, cancelará a la parte actora o a quien represente sus derechos, intereses moratorios hasta el momento de su pago.*

*SEPTIMO: Que se condene a la parte demandada, a reconocer y pagar las agencias en derecho que genere el presente proceso.*

### **1.3. FUNDAMENTO FÁCTICO**

El fundamento fáctico de la demanda, en síntesis, es el siguiente:

- La demandante relató que vivía en el corregimiento Curralao, del municipio de Turbo, Antioquia.

- Sostuvo que a finales de 1996 los grupos de autodefensas expulsaron a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC que desde finales de los años sesenta y principios de los setenta hacían presencia en el Urabá Antioqueño, contexto en el que eran constantes las presiones y los ataques a la población civil en la región.
- Afirmó que el 27 de enero de 2008, aproximadamente a las 11:00 de la noche, llegaron hombres armados al hogar de la demandante, amenazándola y exigiéndole abandonar el lugar, por lo cual dejó sus pertenencias y se desplazó a la zona urbana de Turbo - Antioquia, pues temía por su vida y la de su familia. Aclaró que la ausencia del Estado le ha impedido regresar a sus tierras.
- Expuso que se encuentra inscrita en el Registro Único de Víctimas, reconociéndole la calidad de desplazada desde el 6 de diciembre de 2012.
- Alegó que el Estado incumplió sus deberes constitucionales y legales porque no cumplió con su posición de garante, no garantizó la vida, honra y libre circulación, circunstancia que derivó en el desplazamiento que sufrió.
- Adujo que el Estado reconoció que no garantizó la vida y honra de la población civil al incluirla en el Registro Único de Víctimas, situación de la que se deriva su responsabilidad administrativa.

#### **1.4. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA**

Argumentó que, de acuerdo con la Constitución Política de Colombia, todos los habitantes del Territorio Nacional tienen derecho a la libertad de circulación, garantía que comprende la posibilidad de escoger voluntariamente el lugar de domicilio y el derecho a no ser desplazado violentamente. Indicó que, pese a lo anterior, el país afronta una emergencia social derivada del desplazamiento forzado, fenómeno que ha sido afrontado por el Estado a través de la Ley 387 de 1997.

En ese sentido, hizo mención al registro único de población desplazada creado por el decreto 2569 del año 2000, que desarrolla el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, destacando sus requisitos y finalidades, así como los derechos de que se derivan para la población desplazada allí inscrita.

Precisó que la calidad de víctima del conflicto armado interno es una situación de hecho y no una calidad jurídica, afirmación que sustentó en pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Así mismo, se refirió a la valoración jurídica del desplazamiento forzado en el marco del Estado social de derecho, destacando que se trata de una violación múltiple masiva y continua de derechos de las personas obligadas a migrar, precisando que, en todo caso, el Estado tiene el deber de evitar el desplazamiento forzado y, en los eventos en que ello no es posible, el deber de brindar a la población que sufre ese flagelo las condiciones necesarias para retornar a sus hogares o para iniciar una vida nueva en otros lugares.

Indicó que, a partir de las denuncias y la declaración rendida ante Gestión Social, que dio lugar al reconocimiento de la calidad de víctima por desplazamiento forzado desde el 23 de febrero de 2007, en el caso concreto se encuentra acreditada su calidad de víctima. Con fundamento en ello, señaló que se configuran los elementos de la responsabilidad por falla en el servicio, dado la omisión generó un desplazamiento forzado y, con ello, un perjuicio que no ha cesado.

Señaló que los Estados tienen la obligación de cumplir los tratados internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario en la medida en que convergen para tutelar la dignidad de la persona humana. A partir de lo anterior, dijo que es deber del Estado respetar el derecho a la vida, así como las reglas contenidas en los Convenios de Ginebra y el protocolo segundo adicional, aplicables a situaciones de conflicto

armado como el que afronta Colombia, destacando los principios de distinción, limitación, proporcional y trato humano a la población civil que no participa en hostilidades.

En el mismo sentido, arguyó que, en virtud del control de convencionalidad y del bloque de constitucionalidad previsto en el artículo 93 de la Constitución Política, las normas internacionales que se refieren a derechos humanos ratificados por el Estado colombiano prevalecen en el orden interno y constituyen parámetro normativo que debe aplicarse por los jueces al decidir casos de responsabilidad estatal y casos de falla en el servicio.

En seguida se refirió a la falla en el servicio derivada de la posición de garante. Al respecto, destacó que para declarar la responsabilidad del Estado en virtud de una omisión es necesario efectuar un contraste entre las obligaciones que el ordenamiento jurídico asigna a las autoridades públicas, por una parte, y por la otra, el grado de cumplimiento que pueda evidenciarse de acuerdo con los recursos logísticos y humanos. Agregó que, cuando el ordenamiento jurídico impone a la administración pública el deber de evitar un resultado dañoso, aquella asume una posición de garante en relación con la víctima, situación en virtud de la cual, de llegarse a concretar el daño que debía evitarse, el resultado será imputable al Estado.

Sostuvo que en el caso concreto el Estado tenía una obligación frente a los ciudadanos en el sentido de velar por la defensa del territorio nacional, la soberanía, la independencia y el mantenimiento del orden constitucional para procurar la salvaguarda y protección de la población civil, deberes que debían cumplirse a través de la fuerza pública, no obstante, resaltó que el Estado colombiano no cumplió con sus deberes constitucionales porque de haberlo hecho no se habría configurado el fenómeno del desplazamiento forzado que padece el actor.

Destacó que la conducta de terceros es imputable al Estado por acción o por omisión bajo los títulos de falla en el servicio o riesgo excepcional, precisando que en el primero de los eventos el daño se produce por la omisión en la prestación de los servicios de protección y vigilancia a su cargo al no utilizar los medios que tiene a su alcance para repelerlos, evitarlos o atenuarlos, cuando ha tenido conocimiento previo de la posible ocurrencia del acontecimiento. En cuanto al título de riesgo ocasional, sostuvo que se presenta cuando el Estado expone a ciertos particulares a un peligro excepcional cuando sus instrumentos de acción para proteger a la comunidad son blanco de ataque de la delincuencia.

También hizo mención al documento denominado "algunos indicadores sobre la situación de los derechos humanos en Antioquía, elaborado por el observatorio del programa presidencial de los derechos humanos y el DIH, destacando que en ese departamento hacen presencia grupos guerrilleros y de autodefensas, situación de la que se deriva que sea el Departamento más afectado por la confrontación armada, sufriendo homicidios y masacres.

## **1.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **1.5.1. Ministerio de Defensa – Policía Nacional**

Señaló que no se aportaron pruebas para demostrar las condiciones en que ocurrió el desplazamiento alegado en la demanda, precisando que la entidad ha realizado todas las actividades tendientes para que los grupos armados y al margen de la ley no ejecuten actividades criminales en los cascos urbanos de las poblaciones, por lo cual señaló que si existió algún acto ilegal por parte de grupos armados, tal situación no puede atribuirse a la Policía Nacional.

Adujo que no existe prueba en torno a denuncias relacionadas con los hechos que causaron el desplazamiento forzado de la demandante y, por esa razón sostuvo que no está acreditada la injerencia de la Entidad en los hechos y tampoco surge responsabilidad como consecuencia de alguna omisión, porque desconocía la situación particular de la demandante.

En el mismo sentido, precisó que aunque las obligaciones de protección y vigilancia a cargo del Estado son irrenunciables, ello no implica que el Estado sea omnisciente, omnipresente y omnipotente, por lo cual no podía evitar el desplazamiento que se reclama en el presente proceso. En tal sentido, señaló que las condiciones de orden público y el contexto de algunas regiones dificultan la labor de la Fuerza Pública, situación que descarta cualquier negligencia, omisión o imprevisión del Estado, dado que ha ejecutado una actividad permanente, eficaz y eficiente de acuerdo con las condiciones logísticas, climáticas, topográficas y delictivas que han existido en la zona desde los años 90.

Propuso como excepciones la falta de legitimación en la causa por pasiva señalando que de acuerdo con las pruebas aportadas en el traslado de la demanda no se encuentra prueba alguna que vincule a la Policía Nacional con los daños ocurridos, y aclaró que los desplazamientos forzados tuvieron lugar en varias regiones del país sin que haya una individualización taxativa de los hechos que configuran responsabilidad de la Entidad. Argumentó que la Policía Nacional no es la institución encargada de realizar la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado interno, asunto que es competencia de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

De otro lado, alegó como excepción el hecho de un tercero señalando que no es imputable el daño que se reclama en la demanda a la Policía Nacional, dado que el daño fue ocasionado por personas ajenas a la Administración Pública y, para sustentar su defensa, transcribió apartes jurisprudenciales del Consejo de Estado en los que se conceptualiza tal eximente de imputación del daño antijurídico, reiterando que no fue demostrada alguna amenaza inminente o denuncia del hecho particular que dio origen a los desplazamientos, circunstancia que le hubiera permitido a las fuerzas militares y de policía prever lo acontecido, razón por la cual no se configura la omisión imputada en la demanda.

Del mismo modo, alegó la excepción de hecho de un tercero a partir del concepto de relatividad de la actuación del Estado, destacando que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, no le son imputables al Estado los daños a la vida o bienes de las personas cuando son causados por particulares en consideración a que sus obligaciones están limitadas por las posibilidades en cada caso concreto, pues nadie está obligado a lo imposible.

Así mismo, propuso como excepción la inexistencia de los elementos que configuran responsabilidad extracontractual del Estado y la existencia de políticas gubernamentales frente a la reparación del desplazamiento forzado, para lo cual invocó las leyes 975 de 2005 y 1448 de 2011 que contemplan el derecho a la reparación de la población desplazada por diferentes vías institucionales tanto judiciales a través de la jurisdicción de justicia y paz como administrativa, sin perjuicio del recurso ordinario a la jurisdicción contencioso administrativa. Finalmente propuso como excepción la ausencia de imputación dado que no existe prueba que involucre la responsabilidad de la autoridad estatal demandada.

### **1.5.2. Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y Armada Nacional**

Se opuso a las pretensiones de la demanda aduciendo que no está legitimada en la causa por pasiva porque no se probaron las acciones u omisiones que causaron el daño alegado en la demanda, precisando que la demanda es clara al identificar como autor del desplazamiento a un actor al margen de la ley, motivo por el cual no se configuran los elementos para imputar el daño al Ministerio de Defensa.

Alegó como excepción de mérito el hecho de un tercero, argumentando que no se observan en el expediente denuncias o solicitudes de seguridad por los hechos en que se sustenta la demanda, y que tampoco se describen los antecedentes del hecho padecido. En el mismo sentido, expuso que las obligaciones del Estado en materia frente a la población son relativas y que se cumplen de forma general, en términos de igualdad, por lo cual no se puede brindar a cada uno de los habitantes del país sin conocimiento previo de casos particulares; argumentos que sustentó en pronunciamientos del Consejo de Estado en materia de responsabilidad administrativa por hechos de terceros.

Agregó que el Estado colombiano ha afrontado los efectos de la violencia producida por los grupos insurgentes y, a través de sus diferentes órganos institucionales, ha adoptado medidas para la reparación de las víctimas, destacando la Ley 387 de 19987, la ley 1448 de 2011 y la sentencia de unificación 254 de 2013, proferida por la Corte Constitucional. Con base en ese marco, sostuvo que la calidad de víctima es una situación de hecho, no de derecho, por lo cual deben examinarse las condiciones en que ocurrió el desplazamiento alegado, precisando que en el caso concreto no fue la situación de orden público, sino las amenazas, las causantes del daño, porque no se demostró que toda la población hubiera sido reunida por el grupo insurgente antes de producirse algún ataque.

Indicó cuales son los elementos que configuran la responsabilidad estatal alegó que la imputación de la falla en el servicio alegada por los demandantes no está probada. En seguida, transcribió pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en torno al desplazamiento forzado y los criterios para atribuir responsabilidad a la administración pública por perjuicios derivados de ese daño. Con fundamento esos precedentes, resaltó que no existe una posición de garante en abstracto, y que el demandante debía probar la existencia de las amenazas que recibió, las solicitudes de protección que formuló a las autoridades ante el peligro que tenía o la situación que atravesaba; la acción u omisión ilegítima del Estado y los motivos que le han impedido regresar a su lugar de origen. En ese sentido, argumentó que no se demostró que el deber general de protección a cargo del Estado se hubiera concretado en la demandante.

Finalmente, adujo que la actuación de la Fuerza Pública es de medio y no de resultado, porque no es omnisciente, omnipresente ni omnipotente y que ni el Ejército ni la Amada Nacional tiene el deber de prestar seguridad personal.

## **1.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **1.6.1. Parte Accionante**

La parte demandante, mediante escrito radicado el 4 de noviembre de 2020, (Docs. 15 y 16, exp. Digital), sostuvo que, en el presente asunto, quedó demostrada la calidad de víctima de la demandante, situación que, de acuerdo con las pruebas documentales aportadas con la demanda y el testimonio practicado, debe imputarse al Estado, por la falla en el servicio de la Fuerza Pública.

Señaló que las pruebas practicadas esclarecen lo ocurrido en la vereda Currulao del municipio de Turbo, Antioquia, lugar que fue objeto de ataques de grupos guerrilleros y paramilitares y que alcanzó el máximo punto de masacres, motivo por el cual la demandante decidió desplazarse de la zona el 27 de enero de 2008, hacía la zona urbana del municipio. Alegó que las acciones terroristas dejaron varias víctimas mortales, heridos y pérdidas materiales y que el Estado omitió cumplir sus deberes constitucionales y legales, desconociendo su rol de garante en relación con la población.

Afirmó que el Estado reconoce sus omisiones frente a la protección de la vida y honra de la población civil a través del Registro Único de Víctimas, razón por la cual es administrativamente responsable de los daños que sufrió la demandante. Precisó que tanto la Policía Nacional como el Ejército conocían la presencia de grupos armados al margen de la ley en la vereda Currulao del Turbo, dado que las tomas eran expuestas y denunciadas en medios de comunicación y, pese a ello, no hicieron presencia oportuna para evitar los homicidios y el desplazamiento en contra de la población, que aún se vive en esa zona del país, razón que impide eximir de responsabilidad a la administración.

Reiteró los argumentos expuestos en la demanda en torno a la posición de garante que el ordenamiento jurídico asigna al Estado para proteger a la población y en relación con la defensa del territorio, la soberanía, la independencia y el orden constitucional. Asimismo, manifestó que la violencia vivida en la región en la que vivía la demandante tuvo

colaboración y beneplácito de diferentes organizaciones y personalidades del país, así como el apoyo de la Fuerza Pública, que en instancias judiciales nacionales e internacionales se ha tenido como responsable.

Finalmente, argumentó que de acuerdo con el testimonio practicado en el proceso está acreditado el arraigo de la demandante durante la época de violencia en el municipio y la permisividad y nula acción del Estado, situación que deriva en el incumplimiento de los deberes y garantías contemplados en el artículo 2 de la Constitución Nacional.

### **1.6.2. Nación - Ministerio de Defensa –Ejército Nacional – Armada Nacional**

Mediante escrito radicado el 20 de octubre de 2020 (Docs. 09 y 10, exp. Digital), el Ministerio de Defensa – Ejército Nacional presentó sus alegatos de conclusión. Señaló las funciones del Ejército Nacional de acuerdo con lo previsto en la Constitución Política de 1991, destacando que, como las demás autoridades públicas, está sometida al imperio de la ley y a la dignidad humana, lo que implica deberes de respeto y de garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, en tanto límites del poder estatal.

Sostuvo que para imputar responsabilidad al Ejército Nacional por el desplazamiento forzado que sufrió el demandante deben acreditarse tres elementos: falta o falla en el servicio por omisión, retardo, irregularidad, ineficiencia o ausencia de la administración; un daño cierto, determinado o determinable y una relación de causalidad. A partir de ello y con fundamento en las pruebas recaudadas, afirmó que el desplazamiento de la demandante fue una decisión autónoma por el temor que sentía ante la presencia de grupos armados irregulares, que es un hecho de un tercero, y que no se probó que se hubiera efectuado alguna solicitud de protección al Ejército o se hubiera comunicado la situación padecida a las autoridades competentes; sostuvo, además que tampoco se acreditó la existencia de propiedades o negocios que hubiera podido tener la señora Palacio Sejin.

En relación con la responsabilidad administrativa, adujo que solamente los daños causados por los agentes estatales en el ejercicio de sus funciones son imputables al Estado. En ese sentido, indicó que el daño antijurídico y la imputación al Estado constituyen el fundamento de la responsabilidad administrativa y, que en el presente caso los presuntos autores del desplazamiento forzado alegado en la demanda fueron grupos armados al margen de la ley, no agentes estatales. En el mismo sentido, manifestó que la violencia generalizada que atraviesa el país implica que todos los habitantes son víctimas potenciales de los grupos armados al margen de la Ley, que atacan de forma indiscriminada bienes públicos y privados a través de actos terroristas. Que el Ejército no tiene funciones de protección individual y que, por tal razón, no podía disponer personal institucional para su cuidado individual, asunto que es competencia de la Policía Nacional, y aclaró que no existe solicitud de protección dirigida a tal entidad.

En cuanto al marco jurídico que impone la obligación al Estado de proteger la vida y la integridad de los habitantes del territorio nacional, afirmó que tales normas contienen un propósito que debe realizarse de acuerdo con las posibilidades concretas, lo que excluye el deber de evitar todas las expresiones de criminalidad y aseveró que las arremetidas violentas de los actores armados al margen de la ley no genera responsabilidad del Estado, porque sus finalidad es brindar seguridad y protección, sin que le sea posible *"[...] garantizar que no se presenten atentados contra la vida, la integridad, la propiedad, la libertad y en general contra los derechos humanos [...]"*.

Finalmente, expuso que el Estado no es un asegurador general y pidió negar las pretensiones de la demanda, explicando que no hay prueba de la relación de causalidad entre el daño alegado y la falla de la administración.

### **1.6.3. Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional**

Presentó su alegato de conclusión fuera de término.

#### 1.6.4. Ministerio Público

No emitió concepto.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

El artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, en adelante CPACA, consagra un criterio mixto para establecer los litigios que debe conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

De un lado, fijó el criterio material, disponiendo que son de conocimiento de esta jurisdicción las controversias originadas en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo y particulares cuando ejerzan funciones administrativas, es decir, aquellos que se causen por el ejercicio de dicha función; y de otro, un criterio orgánico, según el cual basta la presencia de una entidad sujeta al derecho administrativo para que el proceso sea tramitado ante esta jurisdicción.

Igualmente, conforme al numeral 1º del artículo 104 ibídem, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de aquellos procesos en que se debate la responsabilidad extracontractual del Estado, asunto sobre el que versa el *sub judice*. Así las cosas, basta que se controvierta aquella respecto de la Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, Armada y Policía Nacional para que se tramite la controversia ante esta jurisdicción, por estar sometido al derecho público.

Este Juzgado es competente para conocer el presente asunto de acuerdo con el artículo 155 del CPACA<sup>2</sup>, que dispone que los juzgados administrativos son competentes en los casos de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judicial, cuando la cuantía no exceda de 500 SMLMV.

### 2.2. TRÁMITE DEL PROCESO

- El 11 de agosto de 2015 fue radicada la demanda de la referencia ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (folio 38, c.1) y, mediante auto del 24 de agosto de 2015, dicha Corporación declaró la falta de competencia para conocer el proceso, ordenando su remisión a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de esta ciudad (folios 40 a 42, c.1). En cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la demanda fue sometida a reparto el 9 de septiembre de 2015, correspondiendo conocer el asunto a este Juzgado (folio 47, c.1).
- La demanda fue admitida mediante auto del 22 de junio de 2016, providencia que ordenó su notificación a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército y Armada Nacional, Policía Nacional, Ministerio Público y Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (folios 59 y 60, c.1). En providencia de la misma fecha se concedió amparo de pobreza a favor de la parte actora (folios 57 y 58, c.1).

<sup>1</sup> CPACA artículo 104

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable [...]

<sup>2</sup> "Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en única instancia 6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes..."

- El 1 de julio de 2016 se remitió mensaje de notificación personal al buzón electrónico de notificaciones judiciales del Ejército Nacional, la Armada, la Policía Nacional, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (folios 61 a 83, c.1).
- El 12 de septiembre de 2016, el Ministerio de Defensa – Policía Nacional, contestó la demanda y formuló excepciones de fondo (folios 89 a 108 c.1).
- El 20 de septiembre de 2016, el Ministerio de Defensa – Fuerzas Militares, contestó la demanda y formuló excepciones de fondo (folios 112 a 128, c.1).
- El 4 de octubre de 2018 se instaló audiencia inicial, la cual fue suspendida con el propósito de adelantar audiencia de reconstrucción del expediente (folios 169 a 171, c.1). El 11 de octubre de 2018 se llevó a cabo audiencia de reconstrucción y se declaró legalmente reconstruido el expediente (folios 179 y 180, c.1).
- El 18 de octubre de 2018 se llevó a cabo audiencia inicial (folios 215 a 224, c.1), en la que se surtieron las etapas previstas en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, se declararon no probadas las excepciones de caducidad y falta de legitimación en la causa propuestas por las entidades demandadas, así como las demás excepciones contempladas en el numeral 6 del referido artículo 180. Del mismo modo, se negó la solicitud de vinculación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- El 20 de octubre de 2020 se llevó a cabo la audiencia de pruebas (Doc. 11, exp. Digital) en la que se recaudaron las pruebas decretadas y tramitadas, se decretó el cierre del debate probatorio y se corrió traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión.
- El término para presentar alegatos de conclusión vencía el 4 de noviembre de 2020, las partes presentaron sus escritos en las siguientes fechas: El 20 de octubre de 2020, el Ministerio de Defensa Nacional – Fuerzas Militares (Docs. 09 y 10, exp. Digital); el 4 de noviembre de 2020, la parte demandante (Docs 15 y 16, exp. Digital); y la Policía Nacional, extemporáneamente el 5 de noviembre de 2020 (Docs 17 y 18, exp. Digital).
- El 3 de mayo del 2022 ingresa el presente asunto al Despacho para proferir la decisión de mérito que corresponda. (Doc. 30, exp. Digital).

### **2.3. PROBLEMA JURÍDICO**

Según como quedó establecido en la audiencia inicial, el Despacho resolverá si son administrativa y patrimonialmente responsables la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, Armada Nacional y Policía Nacional de los perjuicios de orden material, moral y fisiológico, causados a la Saira Leonor Palacio Sejin, como consecuencia del desplazamiento forzado ocurrido el 27 de enero de 2008 del corregimiento de Currulao, Municipio de Turbo – Antioquía.

Así mismo, deberá resolverse si se encuentran demostrados los perjuicios solicitados o si encuentra demostrada alguna causa extraña como eximente de responsabilidad de las entidades demandadas.

### **2.4. DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO Y EN PARTICULAR POR DESPLAZAMIENTO FORZADO**

#### **2.4.1. Del fundamento constitucional de la responsabilidad del Estado**

El artículo 90<sup>3</sup> de la C.P, constituye la cláusula general de responsabilidad del Estado Colombiano, de acuerdo con el cual, se acogió la teoría del daño antijurídico; entendiéndolo

---

<sup>3</sup> El artículo 90: El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que les sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno

no como "aquel que es producto de una actividad ilícita del Estado, sino como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo"; siempre y cuando exista título de imputación por acción u omisión a una autoridad pública.<sup>5</sup>

De esta manera, para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado, se deben cumplir varios presupuestos, a saber: que el daño exista, sea antijurídico e imputable por acción u omisión al Estado. En consecuencia, se procede a realizar el estudio de los elementos de la responsabilidad, a fin de fundamentar la decisión a adoptar.

#### 2.4.2. Del daño y sus elementos

El daño como primer elemento de la responsabilidad, es entendido como "la lesión del derecho ajeno, consistente en el quebranto económico recibido, en la merma patrimonial sufrida por la víctima, a la vez que en el padecimiento moral que lo acongoja"<sup>6</sup>. Este concepto señala dos situaciones, la primera consiste en que el daño es la lesión del derecho ajeno; y la segunda, que el daño conlleva o genera una merma patrimonial, haciendo referencia a sus consecuencias negativas o adversas.

Ahora, sobre la importancia de acreditar el daño, Juan Carlos Henao<sup>7</sup> señaló:

*... "El daño, es entonces, el primer elemento de la responsabilidad, y de no estar presente torna inoficioso el estudio de la misma, por más que exista una falla del servicio. La razón de ser de esta lógica es simple: si una persona no ha sido dañada no tiene porqué ser favorecida con una condena que no corresponda, sino que irá a enriquecerse sin justa causa. El daño es la causa de la reparación y la reparación es la finalidad última de la responsabilidad civil."*<sup>8</sup>

Sobre los elementos del daño, el Consejo de Estado<sup>9</sup> ha indicado que éste existe en la medida que cumpla varias características: que sea cierto; es decir, que no puede ser hipotético o eventual; que sea personal, en atención a que quien lo haya sufrido sea quien manifieste interés en su reparación; subsistente, en razón a que no haya sido reparado; y antijurídico, en cuanto quien lo padece no tenga la obligación de soportarlo.

#### 2.4.3. De la imputación fáctica y jurídica del daño

La imputación del daño se construye habitualmente desde la identificación de la causa adecuada<sup>10</sup> del mismo; teoría por medio de la cual se establece cuál fue la condición que de manera objetiva y probable generó el daño. Para posteriormente llegar a establecer el nexo de causalidad entre el actuar de la entidad demandada, bien sea por acción u omisión, y el daño sufrido por la víctima, o si por el contrario se configuró una causa extraña.

Respecto de la causalidad, los doctrinantes Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, indican: "La existencia de una relación de causa a efecto entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido es, lógicamente, una condición indispensable para que pueda atribuirse a aquélla el deber de resarcir dicho daño".<sup>11</sup>

Sobre los criterios para tener en cuenta para identificar la causa del daño, el Consejo de Estado ha señalado:

---

*de tales años, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste"*

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-333/96. Magistrado Ponente. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>5</sup> *Ibidem*

*"Son dos las condiciones indispensables para la procedencia de la declaración de la responsabilidad patrimonial con cargo del Estado y demás personas jurídicas de derecho público, a saber: el daño antijurídico y la imputabilidad del año a alguna de ellas."*

<sup>6</sup> Derecho Civil obligaciones. Pág. 538

<sup>7</sup> Jurista Colombiano, Magistrado de la Corte Constitucional y Rector de la Universidad Externado de Colombia.

<sup>8</sup> El Daño. Análisis Comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés. Universidad Externado de Colombia. Págs. 36-37.

<sup>9</sup> Entre otras: Sentencia 14 de marzo del 2012. Rad. 21859 C.P. Enrique Gil Botero. Sentencia 1 de julio del 2015. Rad. 30385 C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>11</sup> Curso de Derecho Administrativo, Vol. II, 12ª Edición p. 412.

(...) "Tampoco puede considerarse que todos los antecedentes del daño son jurídicamente causas del mismo, como se propone en la teoría de la equivalencia de condiciones, o de la causalidad ocasional expuesta por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 17 de septiembre de 1.935, según la cual: 'en estos casos si la persona culpable se hubiera conducido correctamente, el perjuicio no habría ocurrido'; a la cual se refiere también un salvamento de voto del Dr. Antonio J. de Irisarri del 8 de octubre de 1986 (exp. 4587), en el cual se expresa que: 'con fines simplemente analíticos, para verificar esa relación de causa a efecto, puede examinarse qué ocurriría o habría ocurrido, si el suceso - causa no se hubiera dado. Si la respuesta es en el sentido de que el efecto no habría sucedido, ha de admitirse que aquél sí constituye causa de éste, porque justamente para que el efecto se dé en la realidad, tiene que ocurrir aquél. En la hipótesis contraria no existiría esa relación de causalidad'.

Tal posición llevaría a que en el clásico ejemplo citado por José Melich, el sastre que retrasa por negligencia la entrega de un abrigo de viaje tendría que responder por el accidente ferroviario que sufrió su cliente que debió por tal motivo aplazar su viaje. Como lo señala el doctor Javier Tamayo Jaramillo: 'deshumanizaría la responsabilidad civil y permitiría absurdamente, buscar responsables hasta el infinito'.

Lorenzetti puntualiza aquí: 'No basta, según esta idea, la mera supresión mental hipotética, esto es borrar mentalmente la causa para ver si el resultado se produce o no sin ella. Es necesario emitir un juicio acerca de la regularidad con que se producen los fenómenos (constancia posible) lo que nos proporciona la noción de "causa adecuada'.

Tal concepción debe entonces complementarse en el sentido de considerar como causas jurídicas del daño, sólo aquellas que normalmente contribuyen a su producción, desechando las que simplemente pueden considerarse como condiciones. Tal como lo proponen los partidarios de la teoría de la causalidad adecuada, expuesta por el alemán Von Kries, 'sólo son jurídicamente causas del daño, aquellos elementos que debían objetiva y normalmente producirlo'.

...Parece, en efecto, que para ser retenido como causa desde el punto de vista de la responsabilidad civil, es decir, para ser susceptible de comprometer la responsabilidad civil de su autor, el acontecimiento debe haber jugado un papel preponderante en la realización del daño. Pero los jueces serán libres de apreciar si el acontecimiento ha jugado o no un papel suficiente en la producción del daño para ser retenido como causa del daño. No se puede ligar a la jurisprudencia por un criterio absoluto, ni aun por el criterio propuesto por los partidarios de la causalidad adecuada: el criterio de la normalidad. Todo lo que puede exigirse es que el acontecimiento haya jugado un papel preponderante, un papel suficiente en la realización del daño. Quienes no quieren adoptar el criterio de la normalidad propuesto por la teoría de la causalidad adecuada, son partidarios de la llamada tesis de la causalidad eficiente, esto es: que lo que debe investigarse es si el hecho ha jugado o no un papel preponderante, una función activa en la producción del daño'.

Ennecerus, citado en la misma obra, expresa: 'En el problema jurídico de la causa, no se trata para nada de causa y efecto en el sentido de las ciencias naturales, sino de si una determinada conducta debe ser reconocida como fundamento jurídico suficiente para la atribución de consecuencias jurídicas... Prácticamente importa excluir la responsabilidad por circunstancias que, según su naturaleza general y las reglas de la vida corriente, son totalmente indiferentes para que surja un daño de esa índole y que, sólo como consecuencia de un encadenamiento totalmente extraordinario de las circunstancias, se convierte en condición del daño. Así, pues, se labora con un cálculo y probabilidades y sólo se reconoce como causa, aquella condición que se halla en conexión adecuada con un resultado semejante'<sup>12</sup> (subrayado fuera del texto).

#### **2.4.4. Daños causados por terceros dentro del contexto del conflicto armado interno**

En lo que concierne a la responsabilidad del Estado por las conductas o actos violentos de terceros dentro del conflicto armado interno, y para los casos cuando no existan elementos probatorios que indiquen que la víctima haya sufrido amenazas previas, y que su condición o funciones no la enmarquen en una categoría que requiera protección especial, la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha apoyado su análisis en el contexto de violencia para medir el grado de previsibilidad de posibles actos contra la ciudadanía, y que en tal medida impliquen a cargo del Estado el desarrollo de actividades especiales y tácticas de defensa por las condiciones del territorio, estableciendo que:

*"...Esta Subsección ha tenido en consideración el contexto en que se suceden los hechos, de tal suerte que si estos se desarrollan en zonas de conflicto armado donde la asechanza de los grupos ilegales contra la población civil es evidente, persistente y escalada, ha encontrado fundada la obligación de*

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de septiembre de 1997, exp. 11.764, M.P. Carlos Betancur Jaramillo.

responder, en aquellos casos en que a partir de las mentadas condiciones se pueden establecer o identificar deberes de protección especial que el Estado debía cumplir y no lo hizo.

... De lo que se trata es que, cuando exista una cadena de sucesos previos, debidamente conocidos y comprobados, con base en los cuales se haya estimado un riesgo exponencial que haga previsible la vulnerabilidad de la población y, por ende, la necesidad de emprender acciones de protección acordes a la situación evidenciada, si estas no se promueven; es decir, si no se adoptan las medidas procedentes y pertinentes, se configura la falla por omisión en los deberes especiales de asegurar las condiciones en tan particular escenario.

De esta forma, la responsabilidad no se erige per se en la situación de contexto sino que el entorno sirve para develar la inactividad del Estado, o si se prefiere, "la variable del contexto no define la responsabilidad pero sí la vulnerabilidad" y esta a su vez, la previsibilidad de los hechos a partir de la cual se realiza el análisis de la posible inadvertencia, descuido, negligencia u omisión en la implementación y realización de los deberes de protección. En otras palabras, el contexto no es el fundamento de la falla del servicio sino el vector de descubrimiento de la inactuación Estatal...

Definir las condiciones de vulnerabilidad jurídica, que es a la vez, definir las condiciones de previsibilidad del daño en un contexto de alteración del orden público o de conflicto armado es algo más complejo, requiere de un ejercicio que trascienda lo meramente circunstancial (contextual) e involucre elementos de lo consubstancial (jurídicos). Atendiendo esa complejidad, Estupiñán Silva, por ejemplo, ha propuesto un "test de vulnerabilidad jurídica" a partir de los insumos jurisprudenciales de la CIDH que, en nuestro caso, puede tener una doble aplicación, es decir, que así como sirve para identificar condiciones de fragilidad social de personas o grupos, también puede utilizarse para evaluar las condiciones de previsibilidad del daño y, su utilidad se resume en que aplica de igual manera tanto para individuos como para grupos o colectivos.

El test pondera tres factores, a partir de los cuales la Sala establecerá tres dimensiones del contexto; dichos factores son: i) las causas subyacentes (circunstancias históricas, políticas y sociales), que como ya se dijo, aunque necesarias no son suficientes para edificar un supuesto de falla y por esta vía la responsabilidad del Estado; ii) la exposición a presiones variables, a partir de las cuales la vulnerabilidad entra en una espiral de progresión, que se inicia en las causas subyacentes pero va tomando fuerza hasta alcanzar condiciones de riesgo o inseguridad. Por el lado de las omisiones, se toma en cuenta la ausencia institucional o lagunas de protección que ejercen presión sobre otras variables pero, por sobre todo, en el factor "riesgo o inseguridad". Por el lado de la acción aparecen los "peligros aleatorios de diversa índole, entre ellos, "las macro- fuerzas" de naturaleza política, entre las que se encuentran los conflictos armados internos que se conciben como "factores de exacerbación de la exposición a la amenaza de violación de los derechos humanos para algunas personas o grupos de personas"

Hasta aquí, se han abordado dos elementos de vulnerabilidad que se equivalen a dos elementos del contexto: las causas de una realidad dada y la forma como el Estado debe intervenir en esa realidad. Sin embargo, como ya se dijo, estos elementos no son suficientes, ya que aun cuando son útiles para determinar deberes de protección y peligros aleatorios, los datos que arrojan siguen dando reportes de una realidad ampliada, indispensable pero deficitaria al momento de determinar la vulnerabilidad o exposición de un individuo o un colectivo específico (micro realidad) a un riesgo mayor, del cual pueda predicarse, por un lado, la previsibilidad del hecho dañoso y, por otro, la necesidad de acentuar y reforzar la protección y la adopción de medidas. En otras palabras:

[La] hipótesis de una vulnerabilidad inherente a los seres humanos nacida de contextos estatales más o menos expuestos a la amenaza de violación de los derechos humanos no es suficiente. Además de las causas y las presiones variables que exponen más o menos a un sujeto de derecho frente a una amenaza, la Corte IDH ha estimado que es necesario abordar la cuestión del grado de sensibilidad del individuo o del grupo en sí mismo vis -à - vis las mencionadas causas y presiones para determinar si su grado de vulnerabilidad supone (o no) la existencia de obligaciones positivas reforzadas por parte del Estado en virtud de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana. Sólo los sujetos que presenten un alto grado combinado de afectación por las causas de la vulnerabilidad, de sensibilidad a la amenaza de violación de sus derechos y de exposición a la amenaza en sí misma, serán calificados por la Corte IDH como sujetos vulnerables [y, para lo que aquí interesa, sujetos expuestos a un riesgo previsible y resistible].

De esta forma aparece, por extensión, el tercer elemento, que aun cuando en estricto sentido no pertenece al contexto, emana de éste; se trata de, iii) el grado de sensibilidad del individuo o del grupo a las causas subyacentes y las presiones existentes en un contexto dado, en este caso, un contexto de conflicto armado. Ello implica establecer en "cuestión de grado", la sensibilidad del sujeto a los dos primeros factores (causas subyacentes y presiones) y "si su grado de vulnerabilidad supone (o no) la existencia [de un riesgo extraordinario que genere] obligaciones positivas reforzadas por parte del Estado", de cara a las exigencias constitucionales y convencionales. De esta manera, se llega a la determinación del "sujeto vulnerable" (expuesto a un riesgo previsible), entendida así:

Sólo los sujetos que presenten un alto grado combinado de afectación por las causas de la vulnerabilidad, de sensibilidad a la amenaza de violación de sus derechos y de exposición a la amenaza en sí misma, serán calificados (...) como sujetos vulnerables. (...).

*Con todo esto se quiere significar que el asunto de la previsibilidad o la imprevisibilidad de los hechos, depende por exclusivo de los supuestos fácticos de cada caso y que, de conformidad con lo expuesto, el contexto (en sus tres dimensiones) es relevante para afirmar el nivel de previsibilidad y los deberes de protección especial, a partir de los cuales debe comprobarse la omisión del Estado, so pena de que el caso se atribuya por exclusivo al hecho del tercero. En otras palabras, a partir de una visión integral del contexto se verifica lo que el Estado estaba obligado a hacer pero, además, debe verificarse que no lo hizo (omisión); por tanto, una vez explorado el contexto, el paso a seguir es analizar si el Estado incurrió o no en falla.<sup>13</sup>*

## 2.5. CASO CONCRETO

Así, entonces, de acuerdo con el marco normativo y jurisprudencial reseñado, se procede a analizar el caso concreto para establecer si el daño alegado en la demanda se encuentra acreditado, y si les es imputable a las entidades demandadas.

### 2.5.1. Sobre los hechos relevantes acreditados

De acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente, se encuentran demostrados los siguientes hechos relevantes:

- De acuerdo con la certificación expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – Punto de Atención de Turbo, expedido el 31 de marzo de 2014, la señora Saira Leonor Palacio Sejin está incluida en el Registro Único de Víctimas, por el desplazamiento ocurrido en el contexto del conflicto armado interno, en virtud de lo decidido en Resolución del 6 de diciembre de 2012 (folio 183, c.1).
- La Personería Municipal de Turbo el 31 de marzo de 2014 certificó que la señora Saira Leonor Palacio Sejin es vecina del municipio de Turbo desde hace un año (folio 184, c.2).
- La Policía Nacional – Departamento de Urabá expidió oficio S-2019-000530, del 9 de enero de 2019 (folio 236, c.1), a través del cual se acredita que:

*"[...] al realizar la consulta en torno a lo requerido en su solicitud, la seccional de Investigación Criminal (SIJIN) mediante comunicación electrónica número radicado S-2019-000340-DEURA informa que "una vez verificado en el Sistema Penal Oral Acusatorio SPOA, de la Fiscalía General de la Nación, con relación a los antecedentes de la señora SAIRA LEONOR PALACIOS SEJIN, no aparecen registradas denuncias o anotaciones de tipo penal tanto como víctimas ni como victimarios.*

*Así mismo se verifico en las Unidades de la Seccional de Investigación Criminal quienes adelantan investigaciones, si llevan procesos o investigaciones con las personas antes en mención, los cuales hasta la fecha no son requeridos ni tampoco investigados [...]"*

- El Ministerio de Defensa Nacional expidió memorando 2018-15394 MDN-SGDA-GL, del 10 de diciembre de 2018 (folio 234, c.1), en el que se hace constar lo siguiente:

*"[...] una vez revisado el Sistema de Gestión de Documentos del Ministerio de Defensa Nacional – Unidad de Gestión General y los medios que dispone el Área de Gestión Documental, no se encontró a la fecha ninguna petición de la señora SAIRA LEONOR PALACIO [...] donde haya solicitado protección por haber sido presuntamente desplazada por los hechos ocurridos el día 27 de enero de 2008 en la cabecera del corregimiento de Currulao en el Municipio de Turbo, Antioquia, bien sea directamente o través de la Defensoría del Pueblo, personería u otra autoridad [...]"*

- Así mismo, en la audiencia de pruebas llevada a cabo el 20 de octubre de 2020, se recibió el **testimonio** de:

#### a) María Jackeline Díaz

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "B", sentencia del 03 de agosto de 2017, expediente 44302, C.P: Ramiro Pazos Guerrero.

- Dijo que conoce a la señora Saira Leonor Palacio Sejin desde hace 22 años, que sabe que fue desplazada en dos ocasiones, primero desde Valencia – Córdoba y después desde Currulao, en enero de 2008, por lo cual se fue a vivir a Turbo. Precisó que a la fecha de la declaración, la demandante estaba viviendo en Montería.
- Contó que la demandante vivía con un hermano y la cuñada cuando residía en el corregimiento Currulao, y que trabajaba como manicurista.
- Narró que el desplazamiento de la demandante fue ocasionado por las FARC, pero que en la zona del Urabá han hecho presencia varios grupos al margen de la ley y que en ese momento hacían presencia los paramilitares y las FARC.

### 2.5.2. El daño en el caso concreto

El daño es entendido como *“la lesión del derecho ajeno, consistente en el quebranto económico recibido, en la merma patrimonial sufrido por la víctima, a la vez que en el padecimiento moral que lo acongoja”*.<sup>14</sup>

Así mismo, el Consejo de Estado<sup>15</sup> ha indicado que el daño existe en la medida que cumpla varias características, una de ellas es que sea cierto; por lo tanto, no puede ser hipotético o eventual; así mismo, debe ser personal, en atención a que lo haya sufrido quien manifieste el interés sobre su reparación y subsistente, en razón a que no haya sido reparado.

En el caso objeto de estudio, con las pruebas obrantes en el expediente, particularmente con el Registro Único de Víctimas expedido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el daño alegado en la demanda, se encuentra acreditado, dado que aparece demostrado que la señora Saira Leonor Palacio Sejin fue víctima de desplazamiento forzado de Currulao – Turbo Antioquia.

Pero si bien se planteó lo anterior, la comprobación de la existencia de daño no genera *per se* la responsabilidad del Estado, pues es menester además establecer el nexo de causalidad entre su actuación y la producción del daño y que les sea atribuible jurídicamente a las entidades demandadas.

### 2.5.3. Sobre la imputación del daño

La imputación del daño se predica cuando se encuentra demostrado el nexo de causalidad entre el actuar de la entidad demandada, bien sea por acción u omisión, y el daño sufrido por la víctima. La imputación fáctica se construye desde la perspectiva de la identificación de la causa adecuada<sup>16</sup> del daño, teoría por medio de la cual se establece cuál fue la acción u omisión que concretó el daño por parte de la entidad demandada; o si, por el contrario, dicha concreción le es atribuible a la víctima, a un tercero o al azar. Por su parte, la imputación jurídica tiene relación con la identificación del régimen jurídico aplicable; esto es, si el daño se concretó por una falla del servicio.

En el sub lite, la parte demandante funda su pretensión indemnizatoria en la supuesta responsabilidad en que habrían incurrido las entidades demandadas (Ejército, Armada y Policía Nacional) por el incumplimiento a su posición de garante al no adoptar medidas para garantizar la vida, honra y libre circulación, circunstancia que derivó en el desplazamiento que sufrió la señora Palacio Sejin el 27 de enero de 2008 cuando varios hombres armados ingresaron a su residencia en Currulao y la amenazaron y le exigieron que saliera del lugar.

Entonces, este Despacho determinará si, de acuerdo con las pruebas practicadas en el proceso, el Ejército, la Armada y la Policía Nacional omitieron adoptar alguna medida institucional oportuna y adecuadas para evitar el desplazamiento alegado. Igualmente, es pertinente examinar si, en consideración a las condiciones personales de la demandante, existía un grado mayor de vulnerabilidad respecto de las causas subyacentes del conflicto

<sup>14</sup> Derecho Civil obligaciones. Pág. 538

<sup>15</sup> Sentencia 22 de octubre de 2011. Exp 20429 CP. Gladis Agudelo Ordoñez.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de del 11 de septiembre de 1997; Sentencia Sección Tercera del 8 de marzo del 2007. Expediente 27434. CP. Mauricio Fajardo.

y la exposición a presiones variables (condiciones de riesgo e inseguridad de la zona), de los que surja un deber de protección especial a cargo de las entidades demandadas.

En cuanto a lo primero, en el caso objeto de estudio no aparece acreditado que la demandante haya puesto en conocimiento de la Fuerza Pública alguna situación especial de inseguridad o amenazas contra su vida o seguridad personal para adoptar alguna medida de seguridad a su favor y así evitar el desplazamiento. Tampoco aparece acreditado que las autoridades públicas demandadas se hubieran enterado por otros mecanismos, como medios de comunicación, alertas tempranas, denuncias públicas, entre otros, de los riesgos particulares que afrontaba la señora Palacio Sejin o la comunidad en la que ella vivía. Tampoco aparece que la demandante o algún miembro de su vecindario hubieran acudido a alguna entidad defensora de derechos humanos, llámese Defensoría del Pueblo, Procuraduría u otra entidad estatal, para solicitar ayuda para su situación particular.

Obsérvese que en la demanda se dice que miembros de grupos insurgentes llegaron a su residencia en las horas de la noche para amenazarla y exigirle que abandonara el lugar. Pero no se dice cuál era la razón que aducían para obligarla a desplazarse. En ese contexto, difícilmente puede inferirse algún tipo de responsabilidad a las entidades demandadas por omisión en su deber de brindar seguridad a la población civil y en particular a la demandante, máxime que no se tenía conocimiento previo de alguna situación particular de la demandante.

En ese sentido, si bien es cierto que el artículo 217 Superior le fija como deber a las Fuerzas Militares defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, también lo es que tal deber se va concretando en cada uno de los espacios del territorio donde hace presencia o de manera puntual donde se solicita su presencia. En esa medida, nótese que ante la permanente alteración del orden público que se ha vivido en la mayor parte del territorio nacional, a causa de la irrupción de grupos armados al margen de la ley (guerrilla y/o paramilitares), donde dichos grupos se disputan parte del territorio, resulta cada vez más difícil el control absoluto de todas las zonas del territorio. Por lo cual, la posición de garante no basta que sea anunciada como deber, sino que debe concretarse en cada situación particular.

De otro lado, tampoco se acreditó que la señora Palacio Sejin ejerciera alguna labor como líder comunitaria o que tuviera alguna ascendencia especial dentro de su comunidad y que por ese hecho y por su trabajo comunitario, mereciera algún tipo de protección integral. Según el testimonio practicado en el proceso, antes del desplazamiento trabajaba como manicurista, hecho este que por sí solo no la exponía a un riesgo especial o que afrontara un grado de vulnerabilidad mayor que justificara adoptar una medida de protección por parte del Estado para la época en la que fue desplazada. Y aunque podría decirse que no presentó denuncia por el temor a represalias, tampoco le es atribuible responsabilidad a las entidades demandadas, dado que, si no tenían conocimiento de algún riesgo específico, por esa misma razón, no se le podía exigir un comportamiento positivo respecto de la situación particular de los accionantes.

Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido de manera reiterada que la administración responderá patrimonialmente a título de falla en el servicio por omisión en el cumplimiento del deber de brindar seguridad y protección a las personas, i) cuando se solicita protección especial con indicación de las especiales condiciones de riesgo en las cuales se encuentra la persona, o ii) cuando sin que medie solicitud de protección alguna, de todas maneras resulte evidente que la persona la necesitaba en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones"<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera- Subsección A. Sentencia del 19 de septiembre de 2019, Exp. 52.417. C.P. Martha Nubia Velásquez Rico.

Así, entonces, si bien existió el desplazamiento como hecho dañoso, este no le es imputable a las entidades demandadas, por cuanto no solo no fueron su causa material sino además porque no se demostró falla alguna; esto es, no se evidencia ninguna actuación irregular que les sea atribuible a ellas para que tal hecho sucediera. Luego, no puede invocarse la posición de garante como causa suficiente para imputarles responsabilidad, porque no se demostró que hayan incumplido con los deberes que surgen de dicho postulado. La responsabilidad extracontractual del Estado no puede convertirse como herramienta de aseguramiento universal, pues no puede considerarse que su actuación sea siempre fuente de riesgos especiales, como bien lo ha dicho el Consejo de Estado.

En conclusión, en el presente proceso no se encuentran estructurados los elementos que constituyen la responsabilidad estatal y, en consecuencia, se ha de liberar de responsabilidad a las entidades demandadas y, por ende, se han de negar las pretensiones de la demanda.

## **2.6. Costas**

En cuanto a la condena en costas, en aplicación del criterio objetivo valorativo señalado por el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso, debe verificarse si hay lugar a condenar en costas a la parte vencida.

En el presente caso no hay lugar a condenar en costas dado que a la parte demandante le fue concedido amparo de pobreza.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Treinta y Cinco (35) Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Tercera**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuesta en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NO CONDENAR** en costas a la parte vencida, por las razones expuestas.

**TERCERO:** Por Secretaría, procédase a la notificación de la sentencia en la forma dispuesta en el artículo 203 de la ley 1437 de 2011.

**CUARTO:** De no ser apelada la presente providencia y ejecutoriada la misma, por Secretaría, **liquídense** los gastos del proceso, y en caso de existir remanentes, entréguese a la parte interesada. **Archívese** el expediente, haciéndose las anotaciones del caso.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO  
JUEZ**

ccpd

**Firmado Por:**  
**Jose Ignacio Manrique Niño**  
**Juez**  
**Juzgado Administrativo**  
**035**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **befcec1fd5afe12fe98b23436426a9bd306076dea4b52f9b41eee164485741f4**

Documento generado en 15/12/2022 05:59:38 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**