

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE TUNJA

Tunja, treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

DEMANDANTES : LUIS JESÚS PÉREZ VARGAS Y OTROS
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA, AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL - POLICÍA NACIONAL
RADICACIÓN: 54001 33 31 004 2008 00146 00
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

ASUNTO A RESOLVER:

En cumplimiento del Acuerdo PCSJA18-11164 de 2018 el expediente de la referencia fue recibido en este Despacho Judicial el día 14 de enero de 2019 para resolver sobre el fondo del asunto y en tal virtud, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de reparación directa instaurado por los ciudadanos LUIS JESÚS PÉREZ VARGAS, MARÍA ANGUSTIAS MORENO DÍAZ, YEFERSON JAVIER PÉREZ MORENO, JESÚS ALBERTO PÉREZ MORENO, MERLY YOLIMA PÉREZ MORENO, JEAN FRANCO CUELLAR PÉREZ contra la NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA, AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL- POLICÍA NACIONAL.

I. ANTECEDENTES:

1.- Trámite procesal:

Mediante auto del 27 de mayo de 2008 el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta admitió la demanda de la referencia (fl. 86 ss). Posteriormente dicho Despacho a través del auto del 23 de agosto de 2011¹ remitió la actuación al Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Cúcuta (fl. 300), quien a su vez mediante auto del 11 de junio de 2014² remitió el proceso al Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Cúcuta (fl. 483). Finalmente, el trámite del proceso se llevó a cabo ante el Juzgado Décimo Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Cúcuta³ (fl. 628) habiéndose remitido a este estrado judicial mediante providencia de fecha 05 de diciembre de 2018 (fl. 761).

2.- De las pretensiones (fl. 1-12):

¹ En atención a lo ordenado en el Acuerdo PSAA11-8379 de 2011.

² De acuerdo a lo dispuesto en el Acuerdo PSAA14-10156 del 30 de mayo de 2014.

³ Debido a lo ordenado en el Acuerdo PSAA15-10413 de 2015.

762

Los ciudadanos LUIS JESÚS PÉREZ VARGAS y MARÍA ANGUSTIAS MORENO DÍAZ en nombre propio y en representación de su hijo menor YEFERSON JAVIER PÉREZ MORENO; JESÚS ALBERTO PÉREZ MORENO; MERLY YOLIMA PÉREZ MORENO en nombre propio y en representación de su hijo menor JEAN FRANCO CUELLAR PÉREZ presentaron demanda de reparación directa consagrada en el art. 86 del C.C.A., contra la NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA, AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL- POLICÍA NACIONAL, solicitando se les declare administrativa y solidariamente responsable de los daños y perjuicios ocasionados a los demandantes con ocasión del desplazamiento forzado de que fueron víctimas el 30 de mayo de 2000, por razón de la incursión paramilitar, del conflicto armado interno en la región del Catatumbo y a la amenaza recibida por un grupo de paramilitares de las AUC, en el Corregimiento La Gabarra, Municipio de Tibú, Norte de Santander.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitan el reconocimiento de las siguientes condenas:

1. Perjuicios materiales: la suma total de ciento treinta y nueve millones trescientos setenta y siete mil pesos M/cte. (\$139.373.000), discriminada así:
 - 1.1. Daño emergente: siete millones ochocientos ochenta y nueve mil cincuenta y ocho pesos m/cte. (\$7.889.058) por razón del desplazamiento de 22 cabezas de ganado que se encontraban en la finca ubicada sobre el lote de terreno baldío en Vetas Central, Vereda Nuevo Sol, Corregimiento La Gabarra, Municipio de Tibú, Norte de Santander y por la pérdida del inmueble en mención.
 - 1.2. Lucro cesante: el equivalente a 285 salarios mínimos legales mensuales vigentes o lo que resulte probado en el proceso, a favor de los señores Luis Jesús Pérez Vargas, María Angustias Moreno Díaz y Jesús Alberto Pérez Moreno.
2. Perjuicios inmateriales: 1336 SMLMV equivalente a seiscientos dieciséis millones quinientos sesenta y cuatro mil pesos m/cte. (\$616.564.000), suma dividida así:
 - 2.1. Perjuicios morales subjetivados y objetivados: 936 SMLMV para los demandantes, equivalente a cuatrocientos treinta y un millones novecientos sesenta y cuatro mil pesos m/cte. (\$431.964.000).
 - 2.2. Daño a la vida de relación: estimados en 200 SMLMV para cada uno de los señores Luis Jesús Pérez Vargas y María Angustias Moreno Díaz.

Adicionalmente, piden se ordene a las demandadas i) dar cumplimiento a la Ley 387 de 1997 y su Decreto Reglamentario No. 250 de 2005 sobre

desplazamiento forzado y demás normas, tratados internacionales, jurisprudencia que regulan la situación de la población víctima de desplazamiento; ii) reparar integralmente a los demandantes, esto es: a) realizar tratamiento psicosocial a cada uno de ellos, b) ordenar la adjudicación de un subsidio de mejoramiento de vivienda, subsidios agropecuarios y la protección del inmueble abandonado con motivo del desplazamiento y la condonación de todas las deudas que se hayan generado como impuesto predial, servicios públicos, etc., c) realizar un acto público de reconocimiento de su responsabilidad internacional en relación con los hechos objeto del proceso y de agravio a las víctimas, en presencia de los demandantes y con la participación de miembros de las más altas autoridades del Estado, d) ofrecer disculpas públicas, que incluyan el reconocimiento de los hechos y la aceptación de las responsabilidades a cada uno de los miembros de la familia demandante.

Finalmente, solicitan que las sumas a reconocer sean actualizadas de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A., se reconozcan intereses legales liquidados conforme al IPC desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta cuando se dé cumplimiento de la sentencia.

3.- Fundamentos fácticos (fl. 12-15)

Narran que el señor Luis Jesús Pérez Vargas se desempeñaba como agricultor en Vetas Central, Vereda Nuevo Sol, Corregimiento de La Gabarra del Municipio de Tibú - Norte de Santander, teniendo como compañera permanente a la señora María Angustias Moreno Díaz y viviendo allí en una finca por más de 20 años dado que llegaron en el año 1973; que producto de dicha unión nacieron cuatro hijos, a saber Jesús Alberto Pérez Moreno, Nury Pérez Moreno, Merly Yolima Pérez Moreno y Luis Jesús Pérez Moreno.

Que la referida Finca fue comprada al señor German Ortiz Arciniegas, según consta en la escritura pública No. 105 del 08 de mayo de 1999, y que a su vez eran propietarios de una casa ubicada en el Corregimiento de La Gabarra en el Barrio Villa Esperanza Calle 1, que fue permutada por una finca del señor Luis Jesús Pérez Moreno con Evaristo Ríos y cuya escritura se perdió en la Notaria Única del Municipio de Tibú, por una arremetida en contra de la referida entidad. Así mismo, que el señor Luis Jesús Pérez era propietario de tres establecimientos comerciales (dos billares y una tienda).

Cuentan que desde enero de 1999 la región del Catatumbo- La Gabarra ha vivido una intensificación de la violencia y la confrontación entre grupos armados que han afectado a la población civil (217 personas víctimas de masacres y asesinatos selectivos), que en el año 2000 la incursión paramilitar generó una serie de desplazamientos masivos; que el 30 de mayo del 2000 cuando se encontraban trabajando en su finca llegaron un grupo de personas pertenecientes a las Autodefensas Unidas de Colombia y después de recorrer la finca les informaron que debían escoger entre

quedarse y trabajar para ellos o irse del lugar, que de no hacerlo, serían asesinados, por lo que ante tal amenaza se vieron obligados a abandonar la finca, a pasar la noche en La Gabarra y a trasladarse el día siguiente al Municipio de Cúcuta donde realizaron el denuncia de su desplazamiento ante la Defensoría del Pueblo.

Añaden que en la edición del 15 de marzo de 1999, se publicó en el Periódico El Tiempo de Bogotá, una entrevista concedida por el cabecilla paramilitar Carlos Castaño en la que anunció una arremetida militar contra la región del Catatumbo, donde se encuentra ubicado el Corregimiento de La Gabarra en el Municipio de Tibú del Norte de Santander, por lo que el 28 de mayo de 1999, 200 hombres en cinco camiones iniciaron a la salida de Tibú un recorrido de sangre hacia el Corregimiento La Gabarra, dejando como resultado 20 muertos y el 29 de ese mismo mes y año centenares de paramilitares provenientes del Cesar, Córdoba y Urabá pretendieron tomarse la cabecera del corregimiento en mención e instalaron una base, un retén permanente en la Vereda Vetas de Oriente en la vía que de Tibú conduce a La Gabarra y cometieron múltiples crímenes, entre ellos, dieron muerte a cinco activistas comunales de la región.

Mencionan que debido a ello, 3000 pobladores del sector se desplazaron a otros lugares del Departamento del Norte Santander y de allí se dirigieron a la República Bolivariana de Venezuela en busca de refugio, a donde llegaron 2.229 personas el 02 de junio de 1999, quienes se concentraron en los poblados de Casigua El Cubo y La Vaquera en el Estado de Zulia, y luego fueron transportados por el Ejército Venezolano durante los días 5 y 6 de junio de 1999 hasta la población fronteriza de Puerto Santander, en el Municipio de Cúcuta, siendo entregados a las autoridades colombianas y conducidos al Coliseo Eustorquio Colmenares del Municipio de Cúcuta, lugar que luego fue abandonado por algunos debido a las precarias condiciones en las que se encontraban, quedando tan solo 120 personas.

De igual forma, señalan que ante la presión de la opinión pública y de la comunidad internacional, el gobierno colombiano ordenó el copamiento militar de la cabecera del Corregimiento de La Gabarra, el cual se realizó a las 10:00 pm del 02 de junio de 1999, mediante operación helitransportada pero ello no tuvo ningún efecto, ya que los paramilitares continuaron controlando el ingreso y la salida de los habitantes de la población, así como de alimentos y medicamentos, cometiendo homicidios y desapariciones forzadas, por lo que ante tal situación más de 700 pobladores del área rural de La Gabarra se desplazaron a los poblados de la Vaquera, El Cerrito y El Ranchito en el Estado de Zulia, y se instalaron en improvisados ranchos de plásticos, al margen del río Catatumbo.

Finalmente, refieren que debido al desplazamiento del que fueron víctimas se encuentran ubicados en el Municipio de Cúcuta, donde difícilmente se han acoplado y no han logrado una estabilidad económica debido a las

necesidades que padecen y a la desventaja que tienen por haber estado dedicados al campo.

4.- Fundamentos de derecho (fl. 15-52):

La parte demandante hace un recuento sobre el contexto legal de los grupos armados ilegales denominados "paramilitares", sobre el desplazamiento forzado, así mismo, invoca los artículos 2, 6, 90, 93, 217 y 218 de la Constitución Política, 86 del Código Contencioso Administrativo, las Leyes 387 de 1997, 418 de 1997, 548 de 1999, 589 de 2000 y 599 de 2000, los Decretos 2231 de 1989, 48 de 1990, 2217 de 1996, 976 de 1997, 1458 de 1997, 173 de 1998, 501 de 1998, 2569 de 2000, 2620 de 2000, 951 de 2001, 2007 de 2001, 290 de 1999, los Acuerdos 18 de 1995, 8 de 1996, 06 de 1997, 59 de 1997 y 185 de 2000, el bloque de constitucionalidad – Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949- y la jurisprudencia de la Corte Constitucional referente a la situación de desplazamiento forzado.

Aducen responsabilidad de las entidades demandadas a título de falla del servicio argumentando que: **i)** es un hecho notorio que tuvieron que abandonar el lugar donde residían, esto es, en el área rural Vetas Central, Vereda Nuevo Sol, Corregimiento de La Gabarra del Municipio de Tibú-Norte de Santander, el 20 de mayo de 2000, debido a la incursión paramilitar en la zona del Catatumbo que trajo consigo varios muertos en razón al conflicto armado allí existente y a la amenaza recibida por un grupo de paramilitares de las AUC; y **ii)** que el desplazamiento forzado les generó un daño irreparable debido a que fueron despojados de sus bienes, su proyecto de vida, el cual refutan antijurídico y atribuible a las autoridades públicas por acción y por omisión, a saber: **a).** de la Fuerza Pública como quiera que es la encargada de procurar la prevención, protección de la población civil que se encontraba en medio del conflicto ya que a pesar de ser de público conocimiento las amenazas y el propósito de las AUC de intensificar el conflicto armado en el Catatumbo no tomaron ninguna medida eficaz para impedir que se produjera el enfrentamiento armado, ni tomaron medidas frente a la participación activa de miembros de la institución policial frente a la incursión y consolidación paramilitar en dicha región; y **b).** a la Agencia Presidencial para la Acción Social y al Ministerio del Interior y Justicia debido al incumplimiento de sus funciones frente a la población desplazada, particularmente en relación con la región del Catatumbo y también por omitirse el deber de denunciar previsto en el artículo 27 del Código Penal concerniente a poner en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación la comisión del delito de desplazamiento forzado como la vulneración de derechos fundamentales.

Insisten en que los daños tanto materiales como morales sufridos por las víctimas del desplazamiento forzado, en la región del Catatumbo en el Norte de Santander son responsabilidad del Estado Colombiano, por

cuanto los actores del desplazamiento masivo, permanente y forzado que se presentó en dicha zona desde junio de 1999 y hasta finales de 2004 fueron los grupos paramilitares al mando del Carlos Castaño Gil y Salvatore Mancuso representados en el Bloque del Catatumbo.

Finalmente, alegan responsabilidad del Estado a título de riesgo excepcional en razón a haber propiciado el accionar de grupos armados en la zona que puso en riesgo la vida de los habitantes y de sus bienes y conllevó el desplazamiento forzado de miles de colombianos en la región del Catatumbo.

5.- Contestación de la demandada:

5.1.- Ministerio del Interior y de Justicia (fl. 103-110 y 127-128):

Se opone a todas las pretensiones de la demanda indicando que no es responsabilidad de la entidad atender a la población desplazada del país, como quiera que las funciones asignadas al Fondo para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia eran cumplidas por la Red de Solidaridad Social (hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social), y las que fueron asignadas a la Dirección de Derechos Humanos del entonces Ministerio del Interior, fueron delegadas igualmente en la Red de Solidaridad Social mediante la Resolución No. 02045 del 17 de octubre de 2000.

Además, propone la excepción que denominó: "*indebida legitimación en la causa por pasiva*".

5.2.-Ministerio de Defensa Nacional –Policía Nacional (fls. 133-138)

Argumenta que en el presente caso deben despacharse desfavorablemente las suplicas de la demanda, en razón a que no puede imputarse ningún tipo de responsabilidad a la entidad, ya que los actores generadores de los posibles daños causados a los accionantes, fueron terceros totalmente ajenos a la administración, lo que implica la existencia de una causal exonerativa de responsabilidad administrativa denominada el "*hecho de un tercero*" que implica el rompimiento del vínculo causal entre el hecho y el daño, y consecuentemente la negación de responsabilidad alguna ya que no tuvo nada que ver con el resultado dañoso.

Añade que de acuerdo con la jurisprudencia por regla general los desplazamientos, asesinatos y atentados terroristas dirigidos indiscriminadamente contra la población resultan imprevisibles para las autoridades públicas, salvo que se produzcan amenazas previas que permitan adoptar oportunamente medidas de protección, situación esta

última que no se dio, por lo que considera que no puede hablarse de omisión alguna del Estado, ni tampoco de un riesgo completo y excepcional creado por la misma administración en cumplimiento de sus funciones que haya afectado a un grupo de ciudadanos.

Aclara que si bien el Estado debe procurar el bienestar de todos los asociados a través del cumplimiento de las obligaciones impuestas por mandato constitucional y legal, también lo es que considera que dichas obligaciones no pueden ser ilimitadas, hasta el punto de exigírsele una protección a los administrados con el fin de evitar los más mínimos riesgos, pues precisa no se puede afirmar que el Estado es responsable de la seguridad de las personas que viven en circunstancias de riesgo especial, toda vez que es indispensable que los afectados pongan en conocimiento de los organismos de seguridad del Estado tales circunstancias que constituyan amenazas, para que así el Estado procure la protección de la vida y el ejercicio de sus derechos y libertades.

Para el caso que nos ocupa, aduce que no existe prueba en el expediente que permita determinar que los actores (desplazados) o algunos de sus familiares o vecinos del sector hayan solicitado protección para su vida, y la de sus allegados y que el Estado la hubiese negado, luego indica que no existe ningún antecedente de que la víctima de desplazamiento hubiese elevado expresa petición entorno de su seguridad a las autoridades policiales y que la entidad haya hecho caso omiso de tales requerimientos.

Finalmente, excepciona "*Caducidad*".

5.3.- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (fls. 149-183 y 214-247)

Hace un recuento de la naturaleza jurídica de la entidad, de su objeto y funciones como de la política del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada y del Sistema Nacional de Atención.

Menciona que la población desplazada por la violencia e inscrita en el RUPD tienen derecho a los siguientes beneficios: i) en materia de salud a ser atendidos gratuitamente por la red hospitalaria pública, cuya atención es responsabilidad de las Secretarías de Salud Departamental y Municipal, y a nivel nacional del Ministerio de Protección Social; ii) en cuanto a educación acceder gratuitamente y de manera prioritaria a cupos educativos en establecimientos educativos oficiales de enseñanza básica y media académica o técnica, y quienes pertenezcan al nivel 1 del sisben y estén matriculados en una institución de educación superior en programas de formación técnica, tecnológica o profesional a recibir beneficios del Fondo para el Incentivo a la Educación Superior –FINES-, esto es, acceso a crédito educativo y a un subsidio de sostenimiento de

1,15 SM durante 6 periodos académicos, finalmente el SENA presta el servicio de formación profesional integral gratuita y cuenta con el Plan de Acción Integral a la Población Desplazada por la Violencia a Nivel Nacional; iii) acceder al programa de alimentación escolar a cargo del ICBF; iv) recibir ayuda psicológica por parte del ICBF; v) acceder a los beneficios del programa “jóvenes en acción” la población entre 18 y 30 años.

Aduce que de acuerdo a la información reportada en el Registro Único de la Población Desplazada, es cierto, que en la región ha existido presencia de grupos armados al margen de la ley, que incurrido en un sinnúmero de hechos punibles de los cuales no es responsable, pues, no ha actuado en complicidad con ellos, ni le corresponde legalmente ejercer funciones de policía, vigilancia o seguridad; no obstante, señala que la información reportada en la demanda sobre la fecha de desplazamiento de los demandantes no corresponde con la información que suministraron bajo la gravedad de juramento ante la Personería Municipal de Cúcuta, ya que de acuerdo a la información que reposa en el formato único de declaración incorporada en el RUPD se observa que los demandantes migraron de la Vereda Nuevo Sol del Corregimiento La Gabarra del Municipio de Tibú, el 30 de mayo de 2001.

Señala que los demandantes se encuentran inscritos como núcleo familiar en el Registro Único de la Población Desplazada desde el 23 de julio de 2001, con ocasión a la acción de los grupos armados irregulares al margen de la ley, que los desplazaron del Municipio de Tibú, del Departamento de Norte de Santander, que han recibido todos los componentes de atención humanitaria de emergencia: asistencias alimentarias, auxilio de alojamiento y kits por parte del operador Corporación Minuto de Dios con acompañamiento psicosocial, prórroga de la Ayuda Humanitaria, subsidio familiar de vivienda, capacitación, etc., a saber: **i)** la señora María Angustia Moreno Díaz se encuentra inscrita en el programa de generación de ingresos y que ella al igual que los señores Luis Jesús Vargas Pérez y Jesús Alberto Moreno han recibido capacitaciones en el SENA regional del Norte de Santander; **ii)** Yeferson Javier Pérez Moreno se encuentra matriculado en el grado once en el municipio de Cúcuta, **iii)** el señor Jesús Alberto Pérez Moreno se encuentra con asignación de subsidio de vivienda en la convocatoria 2004 y **iv)** los señores Luis Jesús Vargas Pérez y María Angustia Moreno Díaz tienen subsidio de vivienda familiar asignado a vivienda urbana.

Indica que no está llamada a indemnizar daños o perjuicios causados a las personas en situación de desplazamiento por terceros (los victimarios), ya que el Estado solo es responsable por acción u omisión de sus agentes, no por hechos de terceros salvo que estos actúen en complicidad con agentes estatales, por lo que considera que la obligación de reparar recae i) en el victimario conforme a los estándares

internacionales sobre protección de derechos humanos, ii) en el grupo armado al margen de la ley que se desmovilizó, a título de solidaridad entre los miembros del grupo causante del daño y iii) al Estado solo de manera residual y subsidiaria como es el caso de las reparación individual por vía administrativa, y no a título de indemnización por daños antijurídicos.

Alega que no existe falla en el servicio imputable a Acción Social en razón a que con su accionar no ha incurrido en ningún hecho ilícito y además porque no es la entidad encargada de velar por la seguridad de los bienes de los ciudadanos, y menos de combatir o neutralizar militarmente y/o políticamente a dichos grupos armados al margen de la ley, no siéndole por tanto atribuible omisión alguna por la situación de desplazamiento forzado alegada por los demandantes.

Como excepciones invoca las siguientes "*falta de legitimación en la causa por pasiva*", "*hecho de un tercero*", "*inexistencia de prueba*", "*acción social no indemniza presta asistencia alimentaria*" y "*caducidad*".

5.4.- Ministerio de Defensa Nacional –Ejército Nacional (fls. 198-208)

Contesta que se presenta como causal exonerativa de responsabilidad el "hecho de un tercero" ya que los hechos objeto de la demanda fueron objeto del actuar irracional de personas al margen de la ley, que dieron lugar al desplazamiento forzado debido al conflicto armado presente en la región del Catatumbo desde el año 1999, situación en la cual considera no tuvo participación alguna la entidad.

Cita una sentencia del Consejo de Estado para referir que los actos terroristas no comprometen por si solos y por vía general la responsabilidad de la administración, solo excepcionalmente cuando se acredite falla en el servicio o cuando se pruebe que las circunstancias que rodearon el hecho tuvieron lugar en una actividad de la administración que generó un riesgo excepcional que el administrado no estaba en la obligación de soportar.

Alega que no le asiste la obligación de pagar indemnización de perjuicios y otros valores por el desplazamiento forzado, como quiera que i) la entidad encargada de atender las necesidades de los desplazados es la Red de Solidaridad Social de acuerdo a lo preceptuado en la Ley 387 de 1997, y no el Ministerio de Defensa ya que no le fueron asignadas responsabilidades asistenciales frente a dicha población pues simplemente por disposición legal el Consejo Nacional para la Atención Integral del Desplazado, órgano consultivo y asesor encargado de formular políticas y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del

Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada, tiene a su cargo, y ii) no propició ni generó la situación de desplazamiento alegada por los demandantes.

Por último, excepciona "*falta de legitimación en la causa por pasiva*".

6.- Alegatos de conclusión: Corrido el término de traslado para alegar (fl. 640 y s), **el Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio Público guardaron silencio.** Las demás partes presentaron alegatos en los siguientes términos:

6.1.- Parte actora (fls. 642-660 y 661-679): Inicialmente hizo una relación de los hechos y de los elementos probatorios aportados al expediente concluyendo i) que los demandantes se habían asentado en la Vereda Vetas y también en el Corregimiento La Gabarra, del Municipio de Tibú desde hacía varios años dedicándose a las labores agrícolas, de las que fueron arrancados por el accionar de los grupos paramilitares que arribaron a la región, con la aquiescencia de las autoridades del Estado, que no desplegaron ninguna actuación para defender la vida, honra y bienes de los demandantes, por lo que se vieron obligados a abandonar su hogar; ii) las autoridades públicas tenían la posibilidad de interrumpir el proceso causal, porque tuvieron conocimiento previo de que el hecho se iba a producir, ante informaciones en las que claramente se anunciaba y preparaba la incursión paramilitar en el área del Catatumbo, con el fin de disputar con la guerrilla el dominio sobre la zona, las autoridades militares y de policía no tomaron ninguna medida eficaz tendiente a impedir que se produjera el enfrentamiento armado, con el consecuente riesgo que ese hecho representaba para sus habitantes, pero además, tras la incursión, no se observaron acciones de la fuerza pública, tendientes a evitar la victimización de los demandantes; iii) que le asiste responsabilidad a las entidades demandadas a título de falla del servicio habida cuenta que se acreditó la participación directa por parte de los organismos del Estado en la concreción de la violación de derechos humanos presentados y además por omisión, en tanto facilitaron la comisión de ilícitos realizados por miembros de un grupo paramilitar de la zona constitutivos de lesa humanidad, que para el caso de la Fuerza Pública se advierte un incumplimiento de funciones, ya que está constitucionalmente instituida para la protección, garantía y satisfacción de los derechos de los asociados, así como desplegar labores de reacción, prevención y persecución ante la perpetración de crímenes, deberes que insiste fueron omitidos dando lugar a la ocurrencia de masacres, desapariciones forzadas y desplazamiento forzado.

6.2.-Ministerio de Defensa Nacional -Policía Nacional (fls. 680-701)

767

Presenta escrito de alegaciones señalando que los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros son imputables al Estado, cuando en la producción del hecho interviene la administración, a través de una acción u omisión constitutivas de falla del servicio, como en los eventos en los cuales el hecho se produce con la complicidad de miembros activos, o la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las autoridades y no se la brindaron, o porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible y no se realizó ninguna actuación dirigida a evitar o enfrentar eficientemente el ataque; no obstante, afirma que dicha falla no puede predicarse de un Estado ideal, paternalista y omnipresente, como quiera que la realidad social y económica del país, supone todo lo contrario, esto es, altos índices de criminalidad, terrorismo y disgregación.

En relación con el caso concreto indica que del escaso material probatorio arrojado al expediente avizora la configuración del eximente de responsabilidad del hecho de un tercero, como quiera que el causante del presunto desplazamiento de los accionantes no es la Policía Nacional, sino miembros de grupos armados al margen de la ley con fuerte incidencia en la zona del Municipio de Tibú-Norte de Santander, por lo que considera que no son imputables al Estado los daños causados por actos cometidos por terceros al margen de la ley, máxime cuando estos han sido dirigidos en forma directa e indiscriminada contra la población, salvo que se demuestre una falla en el servicio, lo cual no se prueba.

Además precisa que existe ausencia de elementos de convicción que informen sobre la presencia y dimensión de los perjuicios materiales e inmateriales incoados, de su certeza y quantum, así como de la calidad de desplazados de los demandantes; afirma que tampoco se arrojó prueba de la existencia del frente de los grupos al margen de la ley que delinquen en la zona y tiempo de permanencia en la localidad, ni se probó la intervención de la entidad accionada por acción u omisión en los presuntos hechos del 01 de enero de 2000 en el Corregimiento de La Gabarra del Municipio de Tibú-Norte de Santander.

Reitera que en lo que refiere al deber de seguridad que debe prestar la Policía Nacional a los ciudadanos es de medio y no de resultado, por tanto alega que la entidad no está forzada a evitar en términos absolutos todas las manifestaciones de la delincuencia en la sociedad, excepto cuando el deber se concrete a través de solicitudes de protección por los afectados y siempre que se demuestre que no fueron atendidos por la institución, situación la cual no se prueba en el expediente, por lo que concluye que no procede atribución jurídica de responsabilidad al Estado habida cuenta que obró conforme a lo establecido legal y constitucionalmente para hacer presencia en la región y repeler el accionar de los antisociales y por ende no ostentaba posición de garante que lo obligara a evitar el

resultado dañoso, dado el desconocimiento que tenía del desplazamiento invocado.

Finalmente, indica que en caso de que se acceda a las pretensiones solicita se descuente la indemnización que se conceda lo pagado a cada uno de los demandantes por reparación individual por vía administrativa, consagrada en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, o cualquier otro beneficio económico entregado por alguna dependencia estatal, ello a fin de evitar el enriquecimiento sin causa justa de los demandantes y el detrimento del erario público.

6.3.- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS- (antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social) (fls. 708-717)

Presenta alegaciones precisando la transformación de la entidad en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la creación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Alega que el hecho dañoso por el cual se reclama en el escrito de la demanda no le es imputable por cuanto no tuvo injerencia directa ni indirecta en la situación de desplazamiento forzado, además no era de su competencia atender temas relacionados estrictamente con la seguridad de los habitantes, por lo que considera que en virtud del principio funcional, la responsabilidad de la causación del daño recae única y exclusivamente sobre la fuerza pública, en razón a que, las entidades que la integran de conformidad con las funciones que le imponen la ley, son las encargadas de prestar seguridad a los ciudadanos, y por otra, en virtud del criterio decisonal, la responsabilidad no podía recaer en otro sujeto distinto a las entidades del sector defensa, por cuanto eran estas quienes tenían el poder real de decisión para evitar que el desplazamiento sufrido por la parte actora se produjera.

Aclara que para atribuir responsabilidad deberá demostrarse que al Estado le correspondía evitar la amenaza o riesgo inminente y no lo hizo aun cuando tenía las herramientas y capacidad para contrarrestar el desplazamiento forzado, el cual afirma si bien comúnmente es causado por un tercero (unos presuntos guerrilleros y/o paramilitares) no lo exonera de su deber legal de protección de los derechos humanos de las víctimas del conflicto armado, lo que no implica que en todos los casos de desplazamiento deba imputarse al Estado la responsabilidad pues se debe tener en cuenta cuales fueron las bases probatorias y si ellas son suficientes para endilgarla teniendo en cuenta que el Estado no es un asegurador universal.

Concluye de acuerdo con el acervo probatorio que no se encuentra demostrada la participación del DPS en los hechos generadores de

768

responsabilidad o la existencia de una imputabilidad de los daños por incumplimiento de un deber legal, ni la participación de otras entidades estatales por acción u omisión, por lo solicita se nieguen las pretensiones y se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva.

6.4.-Ministerio de Defensa Nacional –Ejército Nacional (fls. 724-731 y 745-747)

Reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y agrega que en casos donde se discute la falla del servicio por omisión debe analizarse la capacidad material del Estado para responder frente a las necesidades de protección y vigilancia que les sean requeridas teniendo en cuenta que se trata de obligaciones de medio y no de resultado, aplicándose así el concepto de la relatividad de la falla del servicio, según el cual la exigencia que debe hacerse al Estado sobre el incumplimiento de sus funciones está determinada por la verificación de sus condiciones materiales reales y no sobre criterios ideales.

Para finalizar menciona que en el proceso se presenta una escasa actividad probatoria de la parte demandante, quien tiene la obligación de demostrar tanto la existencia del daño alegado como la imputabilidad del mismo al servicio, que por el contrario advierte a folio 605 respuesta de la Policía Nacional en la que señala que no halló entre los archivos de la Unidad archivos relacionados con la actividades desplegadas por el ente policial en el Municipio de Tibú, Norte de Santander desde el año 1999 a 2002 durante la incursión paramilitar en la región y a su vez a folio 624 respuesta de la Fiscalía General de la Nación en la indica que revisado el Sistema de Justicia y Paz SIJYP no se encontró registro del señor Luis Jesús Pérez Vargas, por lo que considera que no puede atribuirse responsabilidad alguna y han de negarse las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES:

1.- Cuestión Previa: De la sucesión procesal de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Se advierte escrito de alegaciones suscrito por el apoderado judicial del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y radicado el 26 de febrero de 2018 (fl. 708 y ss), en el que se señala que en atención al artículo 170 de la Ley 1448 de 2011⁴ y mediante Decreto 4155 de 2011 se dispuso la transformación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por lo que es del caso pronunciarse al respecto.

⁴ "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"

Y como quiera que el C.C.A. no regula lo concierne a la extinción de una persona jurídica, es necesario recurrir al artículo 267 ibídem, que nos remite al Código General del Proceso⁵ frente aquellos asuntos no regulados, es así que en el artículo 68, en cuanto se refiere a la sucesión procesal establece:

"ARTÍCULO 68. SUCESIÓN PROCESAL. *Fallecido un litigante o declarado ausente o en interdicción, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador.*

Si en el curso del proceso sobreviene la extinción, fusión o escisión de alguna persona jurídica que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurren.

El adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso podrá intervenir como litisconsorte del anterior titular. También podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente.

Las controversias que se susciten con ocasión del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 1971 del Código Civil se decidirán como incidente."

Sobre el particular, el Consejo de Estado⁶ precisó que "...la sucesión procesal constituye un fenómeno netamente adjetivo, en virtud del cual el hecho jurídico de la extinción, fusión o escisión de la o las personas jurídicas que integren uno de los extremos procesales de un litigio, produce la alteración sin solución de continuidad de los sujetos procesales que la integran, de suerte que en lo sucesivo intervenga aquella otra u otras que en derecho estén llamadas a sucederla, sin que tal circunstancia suponga la suspensión o interrupción del proceso. Para el efecto, los sucesores del derecho debatido en el proceso podrán comparecer al mismo para que se les reconozca su carácter de tal y hacer valer sus intereses en el litigio, tomando el proceso en el estado en que se encuentre. No obstante, prevé la norma que, aun cuando no concurren al proceso los sujetos llamados a ocupar la posición procesal de la persona jurídica extinta, fusionada o escindida, la sentencia que se dicte en el curso del proceso surtirá efectos en su contra, pues respecto de ellos se reputa la calidad de litisconsortes cuasi necesarios de la parte con la cual comparten la relación sustancial. (...)"

Determinado lo anterior, para el caso que nos ocupa se observa que en el artículo 35 Decreto 4155 de 2011 se estableció que "El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social seguirá con el trámite de las acciones constitucionales, procesos judiciales, contencioso administrativos, ordinarios y administrativos, en los que sea parte la

⁵ Ver Artículo 624. "Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:

"Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad". [...]"

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 30 de enero de 2017. Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00073-00(47316). C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

769

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, hasta su culminación y archivo. (...)". Así las cosas, se declarará al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social sucesor procesal de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social en el proceso de la referencia, en los términos del inciso segundo del artículo 68 del C.G.P.

2.- De las excepciones:

2.1.- De la caducidad de la acción.

Señala el Ministerio de Defensa Nacional -Policía Nacional que la acción se encuentra caducada en razón a que los demandantes tuvieron conocimiento del desplazamiento desde el 30 de mayo de 2000, por lo que alega que es a partir de esa última fecha que debe contarse el término de caducidad de la acción. Por su parte, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional aduce que los hechos acaecieron en el año 2001, luego operó el fenómeno de la caducidad.

A efectos de resolver la excepción planteada, dirá el Despacho que de conformidad con lo previsto en el artículo 86 del C.C.A., la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa. No obstante, la misma codificación en su artículo 136, al establecer las oportunidades para la presentación de la demanda, señaló en el numeral 8º, que cuando se pretenda la **reparación directa**, la demanda deberá presentarse dentro del término de 2 años contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa; no obstante, la derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que tal acción pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición.

Lo anterior, hace referencia al fenómeno jurídico de la caducidad, el cual constituye uno de los presupuestos que debe observarse dentro del estudio de admisibilidad de la demanda, y que por lo demás, se configura cuando vence el término legalmente establecido para su presentación, sin que el interesado haya ejercido el derecho de acción, generándose como consecuencia la pérdida de oportunidad procesal para acudir a la jurisdicción e interponer la acción pertinente. Sobre el particular, la Corte Constitucional refirió que las normas de caducidad de las acciones obedecen a la necesidad de otorgar seguridad jurídica a las partes de un

conflicto y a la obligación de colaborar con la Administración de Justicia, lo que justifica la existencia de términos perentorios para el ejercicio del derecho de acción⁷.

Al respecto, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo⁸ ha indicado que la caducidad de la acción *"tiene por efecto impedir el acceso al reclamo judicial de un derecho, la jurisprudencia ha matizado la aplicación estricta del fenómeno en algunas especiales circunstancias, entre las que se cuenta el ejercicio del medio de control de reparación directa tendiente a la indemnización de los daños sufridos por las víctimas de desplazamiento forzado, al considerar que al perder su arraigo social, familiar y económico, se ven expuestas a una situación de indefensión que les impide el ejercicio pleno de sus derechos, incluido el de acción."*

De igual forma, la Sección Tercera ha abordado el tema de la caducidad en temas de desplazamiento forzado desde dos ópticas distintas, a saber:

- i) no es exigible en la medida en que se trata de un crimen de lesa humanidad que resulta imprescriptible⁹; lo que significa que el paso del tiempo no impide el acceso a la administración de justicia para solicitar la reparación integral de los daños generados por tales actos¹⁰ violatorios de derechos humanos, siempre y cuando tengan el carácter de crímenes de lesa humanidad¹¹, lo cual conlleva la identificación de dos elementos: a) que se ejecute en contra de la población civil y b) que se lleve a cabo en el marco de un ataque generalizado o sistemático¹².
- ii) se aplica, pero, se cuenta desde el momento en que cesaron las circunstancias que dieron origen al desplazamiento, por tratarse de un daño continuado.¹³

Al respecto del cómputo de la caducidad en los casos en los que el desplazamiento forzado no se da como consecuencia de un crimen de lesa humanidad ha sostenido *"de manera reiterada que en los eventos en los que se pretende la reparación de daños derivados de un desplazamiento forzado, dicho término no debe empezar a contarse desde la acción vulnerante, esto es, desde aquella que dio lugar al desplazamiento, sino desde "cuando están dadas las condiciones de seguridad para que se produzca el retorno o el restablecimiento de que trata el artículo 16 (sic) de la Ley 387 de*

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-869 de 13 de noviembre de 2014, expediente T-4.442.069, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

⁸ Consejo de Estado. SCA. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 12 de febrero de 2019. Radicación número: 25000-23-36-000-2016-02183-01(58554). C.P.: Ramiro Pazos Guerrero. Ver también Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 14 de noviembre de 2018. Radicación número: 05001-23-33-000-2015-02134-01(59436).

⁹ Consejo de Estado. SCA. Sección Quinta. Providencia del 14 de marzo de 2019. Radicación número: 11001-03-15-000-2018-04413-00(AC). C.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹⁰ Consejo de Estado. SCA. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 12 de febrero de 2019. Radicación número: 25000-23-36-000-2016-02183-01(58554). C.P.: Ramiro Pazos Guerrero. Ver también Sección Tercera. Subsección A. Providencia del 23 de marzo de 2017. Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00452-01(44812). C.P.: Hernán Andrade Rincón.

¹¹ "Los delitos de lesa humanidad o contra la humanidad son aquellos actos de extrema crueldad que niegan la existencia y vigencia de los derechos humanos¹¹ al desprestigiar de manera grave la dignidad humana; para su configuración se requiere que tales actos sean sistemáticos o generalizados¹², entendiéndose esto último como la realización de ataques masivos, frecuentes, ejecutados colectivamente, de gravedad considerable y dirigidos contra multiplicidad de víctimas¹³." Consejo de Estado. SCA. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 12 de febrero de 2019. Radicación número: 25000-23-36-000-2016-02183-01(58554). C.P.: Ramiro Pazos Guerrero.

¹² Consejo de Estado. SCA. Sección Tercera. Subsección A. Providencia del 26 de julio de 2017. Radicación número: 25000-23-36-000-2016-01307-01(58072). C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

¹³ Consejo de Estado. SCA. Sección Quinta. Providencia del 14 de marzo de 2019. Radicación número: 11001-03-15-000-2018-04413-00(AC). C.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

770

1997¹⁴. Lo anterior en consideración a que, como ocurre en relación con la desaparición forzada, el desplazamiento es un daño continuado que, en los términos del artículo 18 de la Ley antes citada, sólo cesa "cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en [el] lugar de origen o en las zonas de reasentamiento"¹⁵.¹⁶ (Negrilla fuera del texto).

Finalmente ha aclarado i) que para el conteo del término de caducidad debe acudir al caso concreto y observar sus particularidades, ya que en eventos como los del desplazamiento forzado el término para intentar la acción inicia a partir del momento en que se verifique la cesación de la conducta o hecho que dio lugar al mismo, esto por considerar que se trata de daños de carácter continuado¹⁷; ii) las excepciones al conteo del término de caducidad relativas a la desaparición forzada y al desplazamiento forzado no constituyen por sí solas crímenes de lesa humanidad, pues para la configuración de estos crímenes se requieren elementos adicionales a la ocurrencia del delito¹⁸, no obstante, constituyen graves violaciones a los derechos humanos que requieren de un tratamiento diferenciado¹⁹; iii) los hechos dañosos que se hayan producido en el marco del conflicto armado interno, no son suficientes para concluir que el mismo constituye un delito de lesa humanidad²⁰, ya que ese tipo de punibles se caracterizan, no solo por su gravedad, sino porque se inscriben en el marco de un ataque generalizado y sistemático y están dirigidos contra miembros de la población civil.²¹

Para el caso que nos ocupa se observa, del formato único de declaración rendida por el señor Luis Jesús Pérez Vargas de fecha 12 de julio de 2001 (fl. 431-432 y 442 y ss), que él al igual que su familia (María Angustias Moreno Díaz, Yeferson Javier Pérez Moreno, Jesús Alberto Pérez Moreno, Merly Yolima Pérez Moreno), tuvieron que abandonar la Vereda Nuevo Sol del Municipio La Gabarra del Norte de Santander; no obstante, se observa que si bien se consignó en dicho formato que tal situación ocurrió el 30 de mayo de 2001, también lo es, que dicho suceso ocurrió en el año 2000, ya que según se manifestó en la demanda (fl. 13), en la contestación de la extinta Acción Social (fl. 157), y verificado los documentos aportados por esta con respecto a los beneficios recibidos por los actores por su condición (fl. 157 y 273 -CD-), se corrobora que el

¹⁴ Así lo determinó esta Subsección en auto de 22 de noviembre de 2012, exp. 40177, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

¹⁵ Al respecto puede consultarse: Subsección C, auto de 26 de julio de 2011, exp. 41D37, C.P. Enrique Gil Botero. En sentido similar: Subsección A, sentencia de 23 de marzo de 2017, exp. 44812, C.P. Hernán Andrade Rincón y Subsección C, sentencia de 24 de abril de 2017, exp. 38270, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹⁶ Consejo de Estado, SCA, Sección Tercera, Subsección B, Providencia del 24 de noviembre de 2017, Radicación número: 05001-23-33-000-2016-D2712-01(58995). C.P.: Danilo Rojas Betancourth. Ver también Sección Quinta, Providencia del 27 de septiembre de 2018, Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00961-01(AC). C.P.: Rocío Araújo Oñate, Sección Tercera, Subsección B, Providencia del 24 de abril de 2017, Radicación número: 25000-23-26-000-2007-00390-01(38270). C.P.: Jaime Enrique Rodríguez Navas, Subsección A, Providencia del 08 de junio de 2017, Radicación número: 70001-23-33-000-2016-00288-01(58822). C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico, Subsección A, Providencia del 19 de julio de 2017, Radicación número: 25000-23-36-000-2016-D1294-01(58480). C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico, Sección Tercera, Subsección B, Providencia del 22 de noviembre de 2012, Radicación número: 23001-23-31-000-2010-00380-D1(40177). C.P.: Stella Conto Díaz del Castillo.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto del 26 de julio de 2011, Expediente 41037, C.P. Enrique Gil Botero.

¹⁸ Como se ha explicado, para la configuración de los delitos de lesa humanidad se requiere: i) que exista un ataque generalizado o sistemático, ii) que dicho ataque dirigido contra la población civil, iii) que implique la comisión de actos inhumanos –asesinato, exterminio, esclavitud, traslado forzoso de población, entre otros-, iv) conocimiento de que se trata de un ataque sistemático o generalizado contra una población civil; v) para los actos de persecución solamente, se ha de tomar en cuenta los fundamentos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos o de género; vi) el contexto dentro del cual puede ocurrir un crimen de lesa humanidad puede ser en tiempos de paz, de guerra internacional o de conflicto interno.

¹⁹ Consejo de Estado, SCA, Sección Tercera, Subsección B, Providencia del 14 de noviembre de 2018, Radicación número: D5001-23-33-000-2015-02134-01(59436). Ver también Sección Tercera, Subsección B, Providencia del 12 de febrero de 2019, Radicación número: 25000-23-36-000-2016-02183-01(58554). C.P.: Ramiro Pazos Guerrero.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 3 de agosto de 2017, rad. 2016-00290(AG), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

²¹ Consejo de Estado, SCA, Sección Tercera, Subsección B, Providencia del 24 de noviembre de 2017, Radicación número: 05001-23-33-000-2016-02712-01(58995). C.P.: Danilo Rojas Betancourth. Ver también Sección Tercera, Subsección A, Providencia del 26 de julio de 2017, Radicación número: 25000-23-36-000-2016-01307-01(58072). C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

08 de septiembre de 2000, les brindaron en un primer momento alimentos dentro del componente de ayuda humanitaria dirigida a la población desplazada.

Aclarado lo anterior, se considera que contrario a lo afirmado por la Policía Nacional y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y de acuerdo con la jurisprudencia reseñada en precedencia, el cómputo de la caducidad para los casos en que se alega desplazamiento forzado no puede contarse desde la acción vulnerante, esto es, desde aquella que dio lugar al desplazamiento, esto es, desde el 30 de mayo de 2000 ni antes de esa fecha, habida cuenta que por ser un hecho generado en el marco de un conflicto armado interno existente en la zona, que si bien para el caso que nos ocupa no constituye un crimen de lesa humanidad por no ser producto de un ataque generalizado ni sistemático en contra de la población civil para prescindir de la caducidad, también lo es, que ha provocado la grave violación de derechos humanos por lo que se le debe dar un tratamiento diferenciado, es decir, ha de contabilizarse el término de los dos (2) años que prevé la norma desde la cesación de la conducta o hecho que dio lugar al mismo, es decir, cuando están dadas las condiciones de seguridad para que se produzca el retorno o el restablecimiento al lugar de origen de que trata el artículo 16 de la Ley 387 de 1997 o haya sido reubicada la parte afectada.

Síguese de ello que para el *sub judice* se encuentra acreditado que si bien desde de que salieron los demandantes de La Gabarra del Municipio de Tibú han permanecido en el Municipio de Cúcuta del Norte de Santander, donde han recibido ayuda del Estado desde el 08 de septiembre de 2000 en calidad de desplazados, obteniendo el pago de un subsidio de vivienda en el 2005 (fl. 271), inscripción para una nueva convocatoria de adquisición de vivienda en el año 2007 (fl. 230) y vinculación en el programa de generación de ingresos, según acta de compromiso de junio de 2008 (fl. 194-195), suscrita por María Angustias Moreno Díaz sin que se detalle la actividad económica a desarrollar, no han retornado al Municipio de Tibú, evidenciándose que dicho asentamiento en el Municipio de Cúcuta no puede entenderse como la cesación de la situación de desplazamiento a la que se vieron expuestos, ya que como ha indicado el Consejo de Estado el desplazamiento forzado es un daño continuado que, en los términos del artículo 18 de la Ley 387 de 1997, sólo cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en el lugar de origen o en las zonas de reasentamiento, condición está que no se puede determinarse claramente con anterioridad a la presentación de la demanda que dé lugar a contabilizar el término de caducidad. Por lo que se declarará no probado dicho medio exceptivo como quiera que el daño alegado permaneció en el tiempo.

2.2.- De la falta de legitimación en la causa por pasiva.

147

Argumenta el Ministerio del Interior y de Justicia que cuando la demanda fue admitida el 27 de mayo de 2008 fue en vigencia del Decreto 2467 de 2005, esto es, cuando se había creado la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, establecimiento público del orden nacional y dotado de personería jurídica, que dentro de su estructura interna cuenta con una Subdirección de Atención a la Población Desplazada. Luego considera que es a dicha entidad a quien le compete atender las pretensiones de la demanda.

Por su parte, la Policía Nacional indica que no es la llamada a responder como quiera que no tuvo nada que ver con el resultado dañoso.

Seguidamente la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional alega que no le corresponde legal ni constitucionalmente la salvaguarda del orden público, ni tampoco es el agente del Estado llamado a velar por la seguridad, la vida y los bienes de los ciudadanos colombianos, función o deber asignado constitucionalmente a otra entidad. Finalmente, el Ejército Nacional manifiesta que no están llamados a responder por los perjuicios causados a los demandantes, ni por acción, ni por omisión, ya que los hechos se originaron por un grupo al margen de la ley, por lo que considera que la responsabilidad radica única y exclusivamente en ese grupo.

Al respecto, de la legitimación en la causa el Consejo de Estado²² ha señalado que se refiere a la existencia de un *“vínculo o conexidad que inevitablemente debe existir entre los sujetos que integran la relación controversial. Así mismo, que esta figura procesal se predica en dos modalidades, “...una de hecho y otra material, siendo la primera la que se estructura entre las partes con la notificación del auto admisorio del libelo, esto es, con la debida integración del contradictorio; y la segunda, la que se edifica en la relación causal entre los hechos que soportan las pretensiones y las partes...”*

De lo anterior se colige, que la legitimación en la causa se identifica con las partes que por activa o por pasiva, están llamadas a discutir dentro del proceso; sin que en ningún caso la falta de legitimación sea argumento para que el operador jurídico pueda proferir fallo inhibitorio, ya que la misma no constituye una excepción de fondo. En un mismo sentido la Alta Corporación se pronunció en los siguientes términos:

“...La falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerva la pretensión procesal en su contenido, como si lo hace una excepción de fondo. La excepción de fondo se caracteriza por la potencialidad que tiene, si se prueba el hecho modificativo o extintivo de la pretensión procesal que propone el demandado o advierte el juzgador (art. 164 C.C.A) para extinguir, parcial o totalmente la súplica procesal. La excepción de fondo supone, en principio, el previo derecho

²² Consejo de Estado, Sección Segunda, providencia del 7 de abril de 2016, radicado interno (1720-14).C.P.: William Hernández Gómez.

del demandante que a posteriori se recorta por un hecho nuevo y probado - modificativo o extintivo del derecho constitutivo del demandante - que tumba la prosperidad total o parcial de la pretensión, como ya se dijo. La legitimación material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado. (...) De todo lo anterior se concluye, de un lado, que la legitimación en la causa no es una excepción de fondo en los procesos ordinarios...²³.

Así las cosas ha de tenerse en cuenta que como la demanda se dirigió en contra de la Nación- Ministerio del Interior y de Justicia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Ministerio de Defensa Nacional -Policía Nacional - Ejército Nacional, a dichas entidades les corresponde la defensa judicial frente a los hechos que se le imputan, pues no puede dejarse de lado que dichas entidades cuentan con capacidad jurídica para comparecer en juicio y defender los intereses del Estado. Tal situación, según se expuso, satisface la legitimación de hecho, de manera que en este punto, bastará señalar que es preciso emitir sentencia de fondo que resuelva las pretensiones de la demanda que contra tal entidad se dirigen. Por tal razón, considera el Despacho que la excepción formulada no tiene vocación de prosperidad.

En relación a la otras excepciones denominadas "*hecho de un tercero*", "*inexistencia de prueba*", "*acción social no indemniza presta asistencia alimentaria*" invocadas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, cabe precisar que las mismas no son una excepción propiamente dicha, sino que por el contrario constituyen extensiones de las razones de oposición²⁴ frente a las pretensiones de la demanda, que no impiden, ni extinguen el derecho que se reclama, luego tales argumentos solo serán tenidos en cuenta como alegaciones de la defensa, susceptibles de ser analizados con el fondo del asunto.

3.- Problema jurídico:

De conformidad con los fundamentos fácticos y probatorios, le corresponde al Despacho determinar si la **NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA²⁵, AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL²⁶, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL -POLICÍA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL** son administrativa y extracontractualmente responsables por los daños causados a los demandantes con ocasión del desplazamiento forzado de que fueron víctimas el 30 de mayo de 2000 por razón de la incursión paramilitar, del conflicto armado interno en la región del Catatumbo y de la amenaza recibida por un grupo de

²³ Consejo de Estado. Sentencia de 12 de noviembre de 2009. Radicación número: 68001-23-15-000-1997-13681-01. C.P.: María Claudia Rojas Lasso.

²⁴ Hernando Devis Echandía, Estudios de Derecho Procesal, citado en Hernán Fabio López Blanco, Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, pág. 408, sexta edición: "La defensa u oposición en sentido estricto existe cuando el demandado se limita a negar el derecho pretendido por el actor o los hechos en que este se apoya... la excepción existe cuando el demandado alega hechos impeditivos o extintivos o modificativos del mismo, o simplemente dilatorios, que impiden en ese momento y en tal proceso se reconozca la exigibilidad o efectividad del derecho..."

²⁵ Hoy Ministerio de Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho.

²⁶ Hoy Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social.

272

paramilitares de las AUC, en el Corregimiento La Gabarra, Municipio de Tibú, Norte de Santander.

Así mismo, se pronunciará el Despacho respecto de la causal exonerativa de responsabilidad consistente en *hecho de un tercero*.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho abordará, en su orden, los siguientes aspectos: **i)** Marco jurídico de la responsabilidad extracontractual del Estado, **ii)** La Responsabilidad del Estado por daños causados a las personas como consecuencia de la materialización de ciertos riesgos para su seguridad personal, **iii)** La responsabilidad del Estado por desplazamiento forzado, **iv)** Del régimen de responsabilidad aplicable - Falla en el servicio, **v)** Hecho de un tercero y **vi)** Caso concreto.

4.- Marco Jurídico:

Inicialmente, habrá que recordarse que en tratándose del régimen de responsabilidad aplicable al caso concreto, ha de tenerse en cuenta que en virtud del principio *iura novit curia*, corresponde al fallador determinar el régimen al cual se adecúan los hechos que han sido traídos por las partes al debate judicial. Al respecto se ha manifestado el Consejo de Estado de la siguiente manera:

*"...En efecto, es posible analizar la responsabilidad patrimonial del Estado bajo un título de imputación diferente a aquel invocado en la demanda, en aplicación al principio *iura novit curia*, que implica que frente a los hechos alegados y probados por la parte demandante, **corresponde al juez definir la norma o el régimen aplicable al caso**, potestad del juez que no debe confundir con la modificación de la causa petendi, esto es, de los hechos que se enuncian en la demanda como fundamento de la pretensión..."²⁷ (Negrilla fuera de texto).*

4.1.- Fundamento constitucional de la responsabilidad del Estado.

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia prevé el principio general de responsabilidad del Estado, al establecer:

"Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le 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 de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste."

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de marzo de 2008. Rad.: 76001-23-31-000-1995-01435-01[16734]. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio. Ver también Sentencia de la misma sección de fecha 31 de mayo de 2016. Radicación número: 68001-23-31-000-2005-00679-01(40648). C.P.: Danilo Rojas Betancourth, en la que se reiteró que: "... en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, por ser una institución donde rige el principio *iura novit curia*, es posible que el juez adopte o acoja supuestos de responsabilidad objetiva o subjetiva, lo cual dependerá del fundamento en que se soporte la misma."

De la referida norma se colige que para la declaratoria de responsabilidad estatal, se requiere la concurrencia de dos elementos fundamentales, a saber: **i) un daño antijurídico y ii) una imputación**, es decir, que el resultado (el daño) le sea atribuible al Estado, como consecuencia directa de la acción u omisión del servidor público. Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado²⁸ ha señalado que es necesario determinar la **existencia del daño y que el mismo sea antijurídico**, así lo reiteró dicha Corporación:

"En los procesos de responsabilidad extracontractual del Estado, el primer elemento que debe quedar demostrado es el daño, el cual debe tener la connotación de antijurídico. La noción de antijuridicidad del daño, que no se encuentra en la Constitución ni en la ley, se predica según la jurisprudencia cuando aquel es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportar. (...)"

Precisado lo anterior, es necesario ahora definir cada uno de **los elementos de la responsabilidad extracontractual** a la luz de jurisprudencia, así:

4.1.1. El daño antijurídico:

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha sostenido que "(...) se refiere a *"la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extra patrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho"*, de ahí que para que proceda declarar la responsabilidad del Estado con base en un título jurídico subjetivo u objetivo de imputación, se ha de probar la existencia del **daño, el cual debe ser cierto y determinado o determinable...**"²⁹ (Negrilla fuera del texto).

En este sentido, la responsabilidad del Estado se hace patente cuando se configura un daño, el cual deriva su calificación de antijurídico atendiendo a que el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportarlo.

4.1.2. La imputación jurídica del daño:

Al respecto por vía jurisprudencial se ha insistido que: *"no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello."*³⁰ Y que *"exige analizar dos esferas: a) el ámbito fáctico, y; b) la imputación jurídica"*³¹, en la que se debe determinar la atribución conforme a un deber jurídico (que opera conforme a los distintos títulos de imputación consolidados en el precedente de la Sala: **falla o falta en la prestación del servicio** -simple, presunta y probada-; **daño especial** -desequilibrio de las cargas públicas, daño anormal-; **riesgo excepcional**).

²⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera.. Sentencia del 26 de septiembre de 2016. Radicación número: 05001-23-31-000-2001-00169-01(44943). C.P.: Guillermo Sánchez Luque.

²⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera.. Sentencia del 24 de octubre de 2016. Radicación número: 25000-23-26-000-2002-10128-01(34357). C.P.: Hernán Andrade Rincón.

³⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera.. Sentencia del 8 de junio de 2016. Radicación número: 47001-23-31-000-2009-00164-01(39583). C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa (E)

³¹ "La imputación depende, pues, tanto de elementos subjetivos como objetivos". SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho administrativo. Parte general., ob., cit., p.927.

773

*Adicionalmente, resulta relevante tener en cuenta los aspectos de la teoría de la imputación objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado.*³²

Entonces, el juicio de imputación permite determinar si el daño antijurídico previamente definido puede ser atribuirlo fáctica y jurídicamente a la entidad demandada, o si opera alguna de las causales exonerativas de responsabilidad, o se produce un evento de concurrencia de acciones u omisiones en la producción del daño.

Ahora bien, se hace necesario definir el título de imputación aplicable al caso:

4.2. Responsabilidad del Estado por daños causados a las personas como consecuencia de la materialización de ciertos riesgos para su seguridad personal.

Así entonces, para mayor ilustración, el Consejo de Estado³³ se ha pronunciado en los siguientes términos:

*"Esta Corporación ha sostenido en múltiples oportunidades la responsabilidad del Estado por daños causados a las personas como consecuencia de la materialización de ciertos riesgos para su seguridad personal, en dos circunstancias; **la primera**, cuando se presenta una falla en el servicio de seguridad, o una falla del servicio estatal en general, que genera un riesgo indebido para la seguridad de la persona, y dicho riesgo se materializa produciendo un daño, y **la segunda**, cuando no existe una falla del servicio que haga imputable el daño a las autoridades, pero la persona ha estado expuesta a un riesgo especial, de carácter excepcional y extraordinario, que no tiene el deber jurídico de soportar en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas.*³⁴"

De igual forma, ha precisado respecto de los daños causados a las víctimas por hechos violentos cometidos por terceros, imputables al Estado bajo el título de imputación de falla del servicio³⁵, lo siguiente:

*"Respecto de los daños causados a las víctimas por hechos violentos cometidos por terceros, en diferentes oportunidades, se ha señalado que éstos son imputables al Estado, principalmente cuando en la producción del hecho generador del daño interviene la administración, a través de una acción u omisión constitutiva de falla del servicio, como en los eventos en los cuales aquél se produce con la complicidad de miembros activos del Estado, o **cuando la víctima ha solicitado protección a las autoridades y éstas no se la han brindado o porque, en razón de las especiales circunstancias del momento, el hecho es***

³² Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 16 de mayo de 2016. Radicación número: 23001-23-31-000-2003-00269-01(35797). C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa (E)

³³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 7 de septiembre de 2015. Radicación número: 25000-23-26-000-2003-02426-01(33289). C.P.: Olga Mérida Valle De La Hoz.

³⁴ Sección Tercera, sentencia del 15 de febrero de 1996, Radicación 9440, Consejero Ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros, Actor: Susana Sampedro de Baquero y otros vs. Nación – Ministerio de Defensa y Ministerio de Justicia. Sección Tercera, sentencia del 12 de noviembre de 1993, Radicación 8233, Actor: Hilario Mantilla Mantilla. Sentencia del 10 de agosto de 2000, rad. 11585, CP Alier E. Hernández Enríquez. Sección Tercera, sentencia de enero 21 de 1993, Radicación 7725, Consejero Ponente: Daniel Suárez Hernández, Actor: Denis Mejía Varela y otro vs. Nación – Ministerio de Justicia – Dirección Nacional de Prisiones. Sentencia del 27 de julio de 1995, Sección Tercera, Radicación 10095, Consejero Ponente: Daniel Suárez Hernández.

³⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 7 de septiembre de 2015. Radicación número: 25000-23-26-000-2003-02426-01(33289). C.P.: Olga Mérida Valle De La Hoz.

previsible y no se realiza ninguna actuación dirigida a protegerla³⁶.

Habida cuenta del deber constitucional de la autoridades de defender a todos los residentes en el país y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, como se mencionó ad supra, la omisión de tales deberes no sólo genera responsabilidad personal del funcionario sino, además, responsabilidad institucional, por lo que el Estado debe hacer uso de los medios con el fin de lograr el respeto a la dignidad humana y los derechos de las personas.

*En relación con la responsabilidad del Estado por omisión, se ha considerado que, en caso de falla del servicio, para la prosperidad de la demanda es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: **a)** la existencia de una obligación legal o reglamentaria, a cargo de la entidad demandada, de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios³⁷; **b)** la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; **c)** un daño antijurídico; y **d)** la relación causal entre la omisión y el daño³⁸.” (Negrilla fuera del texto).*

De lo que se concluye que el Estado puede resultar responsable por los daños causados a las personas como consecuencia de la materialización de ciertos riesgos para su seguridad, bajo dos circunstancias; la primera, cuando se presenta una falla en el servicio de seguridad por acción u omisión, y la segunda, cuando la persona ha sido expuesta a un riesgo excepcional, que no estaba en el deber jurídico de soportar.

4.3.- De la Responsabilidad del Estado por desplazamiento forzado

Al respecto del desplazamiento forzado, cabe señalar que tiene sustento en el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia, que erigió como derecho fundamental a la locomoción en los siguientes términos: *“Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia. El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto”.*

La anterior obligación constitucional fue desarrollada por la **Ley 387 de 1997** *“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia*

³⁶ En sentencia de 11 de octubre de 1990, expediente 5737, dijo la Sala: “Cuando se trata de la falla del servicio originada en la omisión por la administración en la prestación de un servicio o en el cumplimiento de una obligación impuesta por la ley o los reglamentos, es necesario que aparezca demostrado no sólo que se pidió concretamente la protección o la vigilancia de la autoridad ante determinado hecho ilícito que puede causar o está causando daño o que las circunstancias que rodeaban el hecho o las personas en él involucradas imponían una especial protección o vigilancia y que tal protección no se prestó”. Con fundamento en ese título de imputación se accedió a las pretensiones de los demandantes en sentencias de la Sala Plena de 16 de julio de 1996, expediente 422 y de la Sección de 11 de diciembre de 1990, expediente 5417; 21 de marzo de 1991, expediente 5595; 19 de agosto de 1994, expediente 9276 y 8222; 16 de febrero de 1995, expediente 9040; 30 de marzo de 1995, expediente 9459; 27 de julio de 1995; 14 de marzo de 1996, expediente 10.949. 11 de julio de 1996, expediente 10.822. 30 de octubre de 1997, expediente 10.958, entre otras.

³⁷ Sentencia del 23 de mayo de 1994, expediente 7616. C.P. Carlos Betancur Jaramillo.

³⁸ Sentencia de 26 de septiembre de 2002, expediente 14.122.

227

en la República de Colombia”, que en su **artículo 1º** define la condición de 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 drásticamente el orden público.”

Además, dicha disposición introdujo dos obligaciones básicas en relación con el Estado: una, de orden negativo o de no hacer -el deber de no violar el derecho a *“no ser desplazado forzadamente”* (artículo 2º)-; otra, de orden positivo o de hacer concerniente a *“formular políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socio económica de los desplazados internos por la violencia”* (artículo 3º)-³⁹.

La citada normativa, fue regulada por el **Decreto 2569 de 2000** *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”*, que i) en su artículo 2º- reiteró la condición de desplazado⁴⁰ y ii) creó, además, el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, a cargo de la Red de Solidaridad Social, instrumento *“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”*⁴¹.

En relación con las normas en mención, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁴² señaló:

“(…) La ley 387 de 1997, al tratar el desplazamiento forzado interno, su prevención, y la atención, protección y estabilización de los desplazados, partió de la “responsabilidad del Estado colombiano [de] formular las políticas y adoptar las medidas para [su] prevención; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”, teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia (Art. 3º). Es decir, lo aborda desde el reconocimiento de que es uno de los temas que atraviesan el quehacer del Estado en su conjunto y así promueve la integración del sector público y el privado y de toda la sociedad, para prevenirlo y para brindar atención integral a los desplazados.”

³⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 31 de agosto de 2017. Radicación número: 13001-23-31-000-2001-01492-01(41187). C.P.: Ramiro Pazos Guerrero.

⁴⁰ En sentencia T-268 de 2003 la Corte Constitucional reiteró que el carácter de desplazado interno no surge de aspectos formales, ni de interpretaciones restrictivas, sino de una realidad objetiva: el retiro del lugar natural que el desplazado tenía, y la ubicación no previamente deseada en otro sitio.

⁴¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 31 de agosto de 2017. Radicación número: 13001-23-31-000-2001-01492-01(41187). C.P.: Ramiro Pazos Guerrero.

⁴² Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 3 de diciembre de 2009. Rad. No. 11001-03-06-000-2009-00053-00(1969) C.P. Dr. Enrique José Arboleda Perdomo.

*"El **Decreto Reglamentario 2569 de 2000** estableció que el Gobierno Nacional, a través de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, "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". Igualmente, el **Decreto 2569 de 2000** creó el Registro Único de Población Desplazada, a cargo de la Red de Solidaridad Social, como una herramienta técnica "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". El acto de registro de la condición de desplazado se expide una vez valorada la información de que disponga junto con la declaración formulada por quien alega tal condición"⁴³"*

Por su parte, la jurisprudencia constitucional⁴⁴ ha explicado que el desplazamiento forzado por obedecer a una situación fáctica y no jurídica, debe estudiarse en cada caso concreto, a saber:

"Reconoce igualmente la jurisprudencia que el fenómeno del desplazamiento forzado, en sí mismo considerado⁴⁵, ha conducido sin lugar a dudas a una transgresión masiva, grave y sistemática de los derechos fundamentales⁴⁶ de un porcentaje significativo de colombianos que, en razón a la incesante violencia generada por el conflicto y a la reiterativa violación de derechos humanos, han sido expulsados o se han visto compelidos a huir de su entorno habitual, abandonando de manera intempestiva su lugar de residencia y sus actividades económicas usuales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional⁴⁷ porque sus derechos a la vida, a la integridad física, a la libertad o seguridad personales, entre otros, se encuentran amenazados o han sido efectivamente vulnerados.

(...)En conclusión, teniendo en cuenta que el status de desplazado deviene de una condición material, la atención humanitaria de emergencia y su correspondiente prórroga deben ser concedidas hasta que al afectado le sea garantizado realmente su derecho a la subsistencia digna, de modo que pueda satisfacer sus necesidades básicas a fin de que, gradualmente, logre imponerse a las circunstancias de vulnerabilidad, marginalidad e indefensión propias del fenómeno del desplazamiento."

Y ante el incumplimiento generalizado de las obligaciones del Estado frente a la población desplazada declaró de manera oficiosa, mediante la

⁴³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Providencia del 18 de febrero de 2010. Rad. No. 20001-23-31-000-1998-03713-01(18436). C.P. Mauricio Fajardo Gómez

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-038 de 2009. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

⁴⁵ El artículo 1 de la Ley 387 de 1997 identifica las siguientes situaciones generadoras del desplazamiento forzado: "(...) 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. (...)"

⁴⁶ Ver, entre otras, Sentencia T-419 de 2003, Sentencia SU-1150 de 2000.

⁴⁷ Ver, entre otras, las Sentencias T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil) y T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). En ésta última se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado interno.

27

sentencia T-025 de 2004, el Estado de Cosas Inconstitucional⁴⁸ al comprobar la existencia de eventos o circunstancias que afectan de manera masiva, sistemática y estructural los derechos fundamentales de este segmento poblacional⁴⁹ y, en aras a conjurar este flagelo, ha venido modulando los efectos de dicho fallo y ha proferido una serie de órdenes dirigidas a las entidades públicas responsables de las fallas en que se funda la vulneración -el último es el auto 373 de 2016 sobre el componente de retornos y reubicaciones y la coordinación nación-territorio-.⁵⁰

Finalmente, el Consejo de Estado⁵¹ ha reiterado que el desplazamiento es una situación fáctica como consecuencia de la cual se produce un desarraigo producto de la violencia generalizada, al indicar:

"La jurisprudencia de esta Corporación, en aplicación de la normativa vigente sobre desplazamiento, ha establecido que tal condición "implica que la persona (o personas) se ven obligadas forzosamente a migrar, a desarraigarse del lugar en donde tenía afincada su residencia o el lugar habitual de su actividad profesional, productiva o económica, ante las amenazas a su vida, integridad física, libertad personal, dignidad, como consecuencia del conflicto armado interno, de la violencia generalizada, de la vulneración masiva, continuada y sistemática de los Derechos Humanos, de la infracción al Derecho Internacional Humanitario, o de toda aquella circunstancia que altere, modifique o quiebre radicalmente el orden público".

Ahora, en lo que atañe a la responsabilidad del Estado por dicha situación reiteró que cuando se producen **daños consistentes en desplazamiento forzado imputable a las autoridades públicas porque infringen su contenido obligatorio** se debe declarar la responsabilidad del Estado, siempre y cuando se demuestre previamente:

- i) La coacción física o psicológica traducida en la obligación de desplazarse del lugar que eligió libremente como su lugar de residencia habitual o asiento de desarrollo de su actividad económica;*
- ii) La existencia de amenazas extraordinarias -siguiendo lo dicho por la Corte Constitucional- o la vulneración de los derechos fundamentales -vida, integridad física, seguridad y libertad personal-; y*
- iii) La existencia de hechos determinantes -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 público⁵².*

⁴⁸ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, 22 de enero de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Al respecto, la Corte Constitucional declaró: "La existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinados a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales".

⁴⁹ Para que se concrete la situación de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ha precisado que se requiere la concurrencia de ciertos factores: (i) La coacción, que obligue al afectado a desplazarse dentro del territorio nacional, así como su permanencia dentro de las fronteras del territorio nacional; (ii) La amenaza o efectiva violación de derechos fundamentales, toda vez que la definición legal indica que ese desplazamiento se produce porque la vida, la integridad física, la seguridad y la libertad personal "han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas"; v (iii) La existencia de unos hechos determinantes, tales como el 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". Corte Constitucional, sentencia C-372 de 27 de mayo de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla. V. Cfr. CÁROENAS, Blanca Raquel, Del estado de cosas inconstitucional (ECI) a la formulación de una garantía transubjetiva, Universidad Externado de Colombia, 2016, Bogotá, pp. 21 y 22.

⁵⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 31 de agosto de 2017. Radicación número: 13001-23-31-000-2001-01492-D1(41187). C.P.: Ramiro Pazos Guerrero.

⁵¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Providencia del 23 de abril de 2018. Radicación número: 73001-23-31-000-2006-01680-01(43214). C.P.: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

⁵² Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 31 de agosto de 2017. Radicación número: 13001-23-31-000-2001-01492-01(41187). C.P.: Ramiro Pazos Guerrero.

E insistió que frente a casos de responsabilidad del Estado por omisión derivada del incumplimiento de obligaciones en materia de desplazamiento forzado, la Sección Tercera de esta Corporación ha reiterado que el título de imputación aplicable es el de falla del servicio⁵³.

4.4. Del régimen de responsabilidad aplicable - Falla en el servicio:

Frente al régimen de responsabilidad de la **falla en el servicio**, ha señalado:

"(...) el concepto de falla del servicio opera cuando en incumplimiento de sus cargas obligacionales, los entes estatales intervienen en la producción del daño de manera activa u omisiva, esto es, a través de actos indebidos encaminados a la realización del menoscabo⁵⁴, o por la omisión en el cumplimiento de las funciones a su cargo, lo cual se ha entendido que ocurre cuando (i) la falta de cuidado o previsión del Estado facilita la actuación dañina de los terceros⁵⁵; (ii) la víctima, o la persona contra quien iba dirigido el acto, solicitó protección a las autoridades y éstas la retardan, omiten o la prestan de forma ineficiente⁵⁶; (iii) el Estado no llevó a cabo ninguna acción para evitar o enfrentar un ataque que era razonablemente previsible⁵⁷; y (iv) la administración omite adoptar medidas para evitar o atender adecuadamente una situación de riesgo objetivamente creada por ella⁵⁸".

Respecto a la **posición de garante⁵⁹ y tratándose del deber de prestar seguridad a las personas**, ha señalado también que el Estado debe responder patrimonialmente cuando omitió tal deber, en los siguientes casos que:

***a)** Deja a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles protección alguna, en especial cuando se tiene conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley;*

***b)** se solicita protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo en que se encuentra la persona;*

***c)** no se solicita expresamente dicha protección pero es evidente que la persona la necesitaba, en consideración a que existían pruebas o indicios*

⁵³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 8 de marzo de 2007, rad. 27434; de 15 de agosto de 2007, rad. 00004 AG y 00385 AG; de 18 de febrero de 2010, rad.18436, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁵⁴ A título de ejemplo, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 7 de septiembre de 2015, exp. 85001-23-33-000-2013-00035-01(51388), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En dicho asunto se declaró la responsabilidad patrimonial del Estado, en consideración a que en un operativo militar, ciertos funcionarios del Ejército Nacional desaparecieron de manera forzosa y asesinaron a un joven, momento en el que se adujo que se concretó su falla del servicio al actuar de deliberadamente en contra de la protección de los mismos derechos que se les habían encomendado.

⁵⁵ En este sentido, véase la sentencia el 11 de julio de 1996, exp. 10.822, C.P. Daniel Suárez Hernández, mediante la cual la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por la muerte del comandante de guardia de la cárcel del municipio de Cañasgordas (Antioquia) durante un ataque armado perpetrado por presuntos guerrilleros, aprovechando las deficientes condiciones de seguridad que presentaba el establecimiento carcelario.

⁵⁶ Este fue el título de imputación a partir del cual la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados a las víctimas de la toma del Palacio de Justicia. Al respecto, véanse, entre otras, las sentencias del 16 de febrero de 1995, exp. 9040, C.P. Juan de Dios Montes; del 27 de junio de 1995, exp. 9266, C.P. Juan de Dios Montes; del 3 de abril de 1995, exp. 9459, C.P. Juan de Dios Montes; y del 29 de marzo de 1996, exp. 10.920, C.P. Jesús María Carrillo.

⁵⁷ La providencia del 12 de noviembre de 1993, exp. 8233, C.P. Daniel Suárez Hernández, responsabiliza al Estado por los daños causados con la destrucción de un bus de transporte público por parte de la guerrilla del ELN, en protesta por el alza del servicio de transporte entre los municipios de Bucaramanga y Piedecuesta (Santander). Ajuicio de la Saia, el daño es imputable a título de falla del servicio porque, aunque la empresa transportadora no solicitó protección a las autoridades, éstas tenían conocimiento que en esa región "el alza del transporte genera reacciones violentas de parte de subversivos en contra de los vehículos con los cuales se presta ese servicio público".

⁵⁸ Esta fue la postura asumida por la Sección Tercera del Consejo de Estado al resolver la acción de reparación directa originada en la toma guerrillera a la base militar de Las Delicias en el departamento de Putumayo. Sentencia de 25 de mayo de 2011, exp. 15838, 18075, 25212 (acumulados). C.P. Jaime Orlando Santofimio. En este caso la responsabilidad que se imputa al Estado "es por el resultado en atención a que i) no hubo o no se emplearon suficientes instrumentos de prevención (frente a lo que los altos mandos militares reflejan su omisión y desatención); ii) la calidad de la respuesta que se tuvo para defender a los miembros de la fuerza militar (...) fue limitada, tardía, insuficiente y propia de la falta absoluta de planeación y coordinación que exige la estrategia y desarrollo militar (pese a que nuestra fuerza militar tiene instituciones y forma a sus cuadros en escuelas militares de las mejores en el mundo); y; iii) a que el apoyo o reacción del Estado fue tardío, insuficiente y drásticamente limitado, lo que llevo a dejar sin alternativa alguna a los ciudadanos soldados, que produjo la muerte de uno de ellos y las lesiones de los otros dos. Por lo tanto, se sustenta dicha atribución, en su conjunto, en la falta absoluta de la "debidísima diligencia" que debía aplicar el Estado en el caso concreto de la toma de la Base Militar de Las Delicias por parte de un grupo armado insurgente".

⁵⁹ "La posición de garante es una ficción construida a partir de las obligaciones que son inherentes a una entidad pública, de la cual se desprende el deber de impedir que sujetos que se encuentran bajo su órbita de protección y de control sufran lesiones en sus intereses legítimos y protegidos." Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 13 de noviembre de 2018. Radicación número: 68001-23-31-000-2003-D1392-01(46634). C.P.: María Adriana Marín.

276

conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones^{160, 161}

De lo anterior se desprende que al comprobarse alguna de las hipótesis mencionadas, no es necesario el previo, expreso y formal requerimiento por parte del amenazado o afectado, por lo que resulta factible endilgar responsabilidad patrimonial al Estado por la omisión en el deber de protección, en tanto incumplió su deber de garante⁶².

Seguidamente, dicha Corporación⁶³ planteó **cinco criterios para determinar los casos en los que el Estado omitió su deber de protección** y por los cuales se encuentra llamado a responder, a saber:

"i) que con anterioridad y posterioridad a la ocurrencia de los hechos había conocimiento generalizado de la situación de orden público de una zona, que afectaba a organizaciones y a las personas relacionadas con éstas; ii) que se tenía conocimiento de circunstancias particulares respecto de un grupo vulnerable; iii) que existía una situación de riesgo constante; iv) que había conocimiento del peligro al que estaba sometida la víctima debido a la actividad profesional que ejercía, y; v) que no se desplegaron las acciones necesarias para precaver el daño".

Dichos criterios, se entiende, deben ser analizados en cada caso particular para establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrió la violación del derecho a la seguridad personal del afectado cuya reparación se reclama, puesto que, ni la posición intuitu personae de la víctima⁶⁴ - condiciones personales y sociales- ni el estado de anormalidad del orden público - violencia generalizada-, son suficientes por sí solas para endilgar responsabilidad en la Nación.¹⁶⁵

Adicionalmente, ha insistido⁶⁶ que para endilgar responsabilidad se debe verificar los medios con los que contaba la administración y que hubieran sido efectivamente empleados para lograr la protección de los derechos aludidos, comoquiera que esa carga obligacional no se configura en una **obligación de resultado sino de medio**⁶⁷, que implica que cuando se presente su vulneración, máxime cuando ésta es producida por terceros ajenos al aparato estatal, no se deriva de manera irreflexiva la responsabilidad patrimonial del Estado, sino que se impone estudiar las

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 11 de agosto de 2011, Exp. No. 20325. C. P. Mauricio Fajardo Gómez. Ver, entre otras, sentencias de 11 de octubre de 1990, exp. 5737; 15 de febrero de 1996, exp. 3940; 19 de junio de 1997, exp. 11.875; 30 de octubre de 1997, exp. 10.958 y 5 de marzo de 1998, exp. 10.303.

⁶¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 18 de mayo de 2018. Radicación número: 27001-23-31-000-2008-00171-01(41273). C.P.: Ramiro Pazos Guerrero.

⁶² Ibidem.

⁶³ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 31 de enero de 2011; Exp. 17842. Ver también Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 18 de mayo de 2018. Radicación número: 27001-23-31-000-2008-00171-01(41273). C.P.: Ramiro Pazos Guerrero.

⁶⁴ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 19 de noviembre de 2012; Exp. 25225

⁶⁵ Consejo de Estado. SCA. Sección Tercera. Subsección C. Providencia del 11 de marzo de 2019. Radicación número: 76001-23-31-000-2004-03028-01(43512). C.P.: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

⁶⁶ Consejo de Estado. SCA. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 20 de marzo de 2018. Radicación número: 05001-23-31-000-2006-03260-01(42791)A. C.P.: Danilo Rojas Betancourth.

⁶⁷ "Esta distinción implica que cuando la obligación es de medio el deudor se exonera de responsabilidad probando diligencia y cuidado, en tanto que cuando la obligación es de resultado, éste deberá probar una causa extraña. O visto desde otro ángulo, cuando la responsabilidad se fundamenta en la culpa la obligación que se contrajo es de medio y cuando se responde a título objetivo la obligación incumplida es de resultado. Por ello, aunque en la legislación colombiana no figura dicha clasificación, a ella se puede acudir a partir del régimen de responsabilidad que se aplique frente a determinadas obligaciones, bien por virtud de la ley o del desarrollo jurisprudencial.

La distinción entre obligaciones de medio y obligaciones de resultado ha estado referida regularmente a la responsabilidad contractual; sin embargo, nada obsta para que los conceptos puedan ser utilizados dentro del régimen de la responsabilidad extracontractual, pues dicha clasificación no tiene como única fuente la voluntad concertada de las partes (aunque en algunos eventos las partes pueden realizar pactos al respecto), sino que ella surge, bien de un mandato legal o en consideración exclusiva a la naturaleza misma de la obligación que se contrae.

Muchos criterios pueden ensayarse para determinar, en ausencia de norma expresa o disposición de las partes, cuándo una obligación es de medio y cuándo de resultado. La Sala considera que el criterio más razonable, si se parte de la definición misma de estos tipos de obligaciones es el de la mayor o menor probabilidad de alcanzar la realización del objeto de la obligación, es decir, si la probabilidad de que se cumpla ese objeto es menor la obligación es de medio y si la probabilidad es mayor, la obligación es de resultado. Por supuesto, esta definición deja al juzgador un margen bastante amplio de valoración para determinar cuándo esa probabilidad es alta y cuando es baja, pero estas son situaciones que solo podrán depurarse a través de la jurisprudencia en cada caso concreto." Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de junio de 1998, exp. 10530, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

condiciones en las que se produjo el menoscabo y las posibilidades que tenían el órgano estatal de acuerdo con sus funciones para soslayarlo.

En relación con **la obligación de protección** que le asiste a todas las entidades que conforman el andamiaje estatal frente a los particulares, ha indicado⁶⁸ que **cobra especial importancia el concepto de relatividad del servicio**⁶⁹, puesto que no es posible exigir que el Estado impida la causación de todo daño que les pueda sobrevenir a sus bienes y derechos, pese a que se encuentren jurídicamente protegidos.

Ha aclarado⁷⁰ que si bien **el deber de protección** se predica especialmente de los organismos encargados de garantizar y mantener el orden público, como lo es la Policía Nacional, lo cierto es que, como se mencionó, tal carga **recae sobre todos los entes del aparato estatal**, los cuales deben obrar conforme a dicha obligación en relación con sus funciones y competencia, sin que ello los limite para colaborar de manera armónica en la consecución de los fines del Estado tal como lo prevé el artículo 113⁷¹ de la Constitución Política, motivo por el cual no es posible que las consecuencias derivadas de la falta de comunicación o descoordinación de los estamentos estatales, recaiga de manera injustificada sobre los administrados⁷².

Sin embargo, menciona⁷³ que **cuando se requiera el especial cuidado por parte del Estado frente a una situación de peligro particular, cuya concreción en un daño no le es previsible y por ende, tampoco evitable, en principio, es menester que el individuo sometido a esa amenaza la comunique al aparato estatal para efectos de que éste obre conforme a su necesidad de protección dentro del marco de sus atributos**, puesto que de lo contrario, no se le podría exigir un comportamiento apropiado para prevenir la realización de la consecuencia nociva y en consecuencia, tampoco se le podría imputar la misma para originar su responsabilidad patrimonial. Igualmente, se debe señalar que dicha puesta en conocimiento no es necesaria cuando se está en casos en el que con ocasión del rol de una persona o su contexto, el riesgo sea plenamente evidente para el Estado, precisamente en consideración a que éste, de cara a dicho conocimiento, debe obrar según sus cargas obligacionales y funcionales sin necesidad de ser requerido para el efecto -la obligación de protección del Estado

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ "No obstante, cabe señalar que la Sala ha considerado que a pesar de que es deber del Estado brindar protección a todas las personas residentes en el país, no le son imputables todos los daños a la vida o a los bienes de las personas causados por terceros, porque las obligaciones del Estado son relativas, en tanto limitadas por las capacidades que en cada caso concreto se establezcan, dado que "nadie está obligado a lo imposible". Aunque, se destaca que esta misma Corporación en providencias posteriores ha aclarado que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa su incumplimiento, sino que debe indagarse en cada caso si en efecto fue imposible cumplir aquéllas que en relación con el caso concreto le correspondían." Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 27 de abril de 2011, exp. 17001-23-31-000-1996-7003-01(20374), C.P. Ruth Steila Correa Palacio.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ "Son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la judicial.//Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.//Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".

⁷² En sentencia de unificación, la Sala Plena de la Sección Tercera reconoció la importancia del deber de coordinación de las entidades estatales para efectos de estimar procedente la valoración de testimonios trasladados de otros procedimientos que, a pesar de que no fueran recepcionados o practicados con la audiencia del órgano específico de la Nación que integrara la litis de lo contencioso administrativo pertinente, lo eran por un ente del mismo orden e integrante de la misma persona jurídica Nación, ante lo que se debía entender agotada la contradicción de dichos medios probatorios. Al respecto, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 11 de septiembre de 2013, exp. 41001-23-31-000-1994-07654-01 (20601), C.P. Danilo Rojas Betancourth. Igualmente, respecto del deber de colaboración de cara a la obligación de protección de los órganos que integran el Estado, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 6 de julio de 2016, exp. 50001-23-31-000-2000-00162-01(31987), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁷³ Consejo de Estado. SCA. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 20 de marzo de 2018. Radicación número: 05001-23-31-000-2006-03260-01(42791)A. C.P.: Danilo Rojas Betancourth.

existe sin necesidad de una petición en ese sentido⁷⁴.

4.5.- Eximente de responsabilidad - Hecho de un tercero.

Los eximentes de responsabilidad constituyen circunstancias que impiden la imputación, desde el punto de vista jurídico, al demandado, en la medida en que se rompa el nexo de causalidad entre la acción estatal y el perjuicio.

En relación con el hecho de un tercero, el Consejo de Estado⁷⁵, ha reiterado la existencia de unos requisitos para que prospere, a saber:

*"i) Que sea la **causa exclusiva del daño**. Si tanto el tercero como la entidad estatal concurren en la producción del daño, el resultado no sería la exoneración de responsabilidad, sino la existencia de solidaridad de éstos frente al perjudicado, en los términos del artículo 2344 del Código Civil, lo cual le daría derecho al perjudicado para reclamar de cualquiera de los responsables la totalidad de la indemnización, aunque quien paga se subroga en los derechos del afectado para pretender del otro responsable la devolución de lo que proporcionalmente le corresponda pagar, en la medida de su intervención⁷⁶.*

*(ii) Que el hecho del tercero **sea completamente ajeno al servicio**, en el entendido de que ese tercero sea externo a la entidad, es decir, no se encuentre dentro de su esfera jurídica y, además, que la actuación de ese tercero no se encuentre de ninguna manera vinculada con el servicio, porque si el hecho del tercero ha sido provocado por una actuación u omisión de la entidad demandada, dicha actuación será la verdadera causa del daño y, por ende, el hecho del tercero no será ajeno al demandado⁷⁷.*

*(iii) Que la actuación del tercero **sea imprevisible e irresistible a la entidad**; porque, de lo contrario, el daño le sería imputable a ésta a título de falla del servicio en el entendido de que la entidad teniendo el deber legal de hacerlo, no previno o resistió el suceso. Como lo advierte la doctrina, "sólo cuando el acontecimiento sobrevenido ha constituido un obstáculo insuperable para la ejecución de la obligación, deja la inejecución de comprometer la responsabilidad del deudor"⁷⁸.*

En relación con la imprevisibilidad, se señala que este elemento no se excluye la responsabilidad con la simple posibilidad vaga o abstracta de que el hecho pueda ocurrir, sino con la posibilidad concreta y real de que tal hecho pudiera ser previsto. Y en relación con la irresistibilidad,

⁷⁴ Al respecto, se ha dicho: "Ese deber, general y abstracto en principio, se particulariza y concreta cuando quiera que alguna persona invoque la protección de la fuerza de policía por hallarse en especiales circunstancias de riesgo o cuando, aún sin mediar solicitud previa, la notoriedad pública del inminente peligro que corre el ciudadano hace forzosa la intervención del organismo armado.//El carácter de líder de la oposición, presidente de un partido político perseguido y diezmado violentamente, debería, por esa sola circunstancia, ser suficiente para que el doctor Pardo Leal recibiera del Estado a través de la Policía Nacional y demás organismos de seguridad, sin necesidad de requerimiento previo, la protección adecuada para garantizarle la vida, si no de manera absoluta, al menos en el mayor grado posible". Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de octubre de 1997, exp. 10958, C.P. Ricardo Hovos Duque. También se ha referido: "Lo que la Sala Plena ha sostenido de manera constante en esta materia de falla del servicio y consecuente responsabilidad administrativa es que en circunstancias de especial conmoción, de quebrantamiento del orden público, de perturbación de la normalidad ciudadana, de zozobra y peligro colectivos, en suma, de anormalidad en términos de convivencia social, no es indispensable que la autoridad sea requerida para que accione, prevenga el daño que pueda presentarse y sea capaz de precaver el hecho que pueda lesionar la vida, honra y bienes de los ciudadanos. (...) La relación del Estado frente al ciudadano implica, no sólo necesariamente la existencia de poderes y deberes, que en el derecho anglosajón se denominan "obligaciones funcionales del Estado", y que son verdaderas obligaciones jurídicas cuyo incumplimiento acarrea algún tipo de consecuencia o sanción. No podría ser de otra manera, para el caso objeto de juzgamiento, como quiera que el deber del Estado se traducía en su poder y en la necesidad de proteger los derechos del ciudadano, en este caso la vida, aún sin que hubiera mediado solicitud por parte del señor Luis Alonso Herrera". Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2007, exp. 16894, C.P. Enrique Gil Botero.

⁷⁵ Consejo de Estado. SCA. Sección Tercera. Subsección C. Providencia del 26 de noviembre de 2018. Radicación número: 05001-23-31-000-2003-00976-01(41514). C.P.: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

⁷⁶ Ver Sentencia de 18 de mayo de 1992, exp. 2466. En sentencia de 22 de junio de 2001, exp. 13.233 dijo la Sala: "El concurso de conductas eficientes en la producción de un daño, provenientes de personas distintas a la víctima directa, genera obligación solidaria y, por lo tanto, el dañado puede exigir la obligación de indemnización a cualquiera de las personas que participaron en la producción del daño (arts. 2.344 y 1568 Código Civil). Por consiguiente, cuando la conducta del tercero no es única ni exclusiva sino coparticipada en forma eficiente y adecuada con la del demandado (s), el afectado puede pedir la declaratoria de responsabilidad de uno o de todos los deudores solidarios (art. 1571 ibídem). Esta es la situación por la cual la coparticipación del tercero no es constitutiva de exonerante de responsabilidad; para que la conducta del tercero fuera exonerante se requeriría su exclusividad y, además, que fuera determinante en la producción del daño".

⁷⁷ Sobre ese aspecto puede verse MA2EAUD Y TUNC. Tratado teórico y práctico de la responsabilidad civil delictual y cuasidelictual. Buenos Aires. Ediciones Jurídicas Europa-América, 1962. Tomo II Volumen II, pág. 237.

⁷⁸ Luis Jossierand, Derecho Civil, Tomo II, Vol. I; Ed. Bosh y cia, Buenos Aires, 1950, pág. 341.

cabe señalar que ésta se vincula con juicios de carácter técnico y económico, es decir, que la valoración sobre la resistibilidad de los efectos del suceso involucra una valoración de los avances de la técnica, pero también de los recursos de que deba disponerse para conjurar los del daño.

Para que el hecho del tercero constituya causa extraña y excluya la responsabilidad de la entidad demandada no se requiere ni que aparezca plenamente identificado en el proceso ni que el tercero hubiere actuado con culpa, porque la relación causal es un aspecto de carácter objetivo. Lo determinante en todo caso es establecer que el hecho del tercero fue imprevisible e irresistible para la entidad demandada, y que su actuación no tuvo ningún vínculo con el servicio, amén de haber constituido la causa exclusiva del daño⁷⁹.”

Por lo anterior, le corresponde a la autoridad judicial de acuerdo a los elementos probatorios establecer si se configura el hecho de un tercero, esto es, si resulta exclusivo y determinante en la producción del daño y que además sea imprevisible e irresistible para la administración.

5.- CASO CONCRETO:

Atendiendo entonces al régimen jurídico aplicable al sub júdice, y a partir de los fundamentos normativos y jurisprudenciales decantados en precedencia, procederá el Despacho a establecer la existencia del daño antijurídico invocado por los demandantes, para luego y en caso afirmativo, definir si tal daño resulta imputable a la Nación- Ministerio del Interior y de Justicia⁸⁰, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional⁸¹, Ministerio de Defensa Nacional -Policía Nacional - Ejército Nacional, o si operó la causal eximente de responsabilidad de hecho de un tercero, de acuerdo al régimen jurídico aplicable al caso.

5.1.- Del Daño:

El daño cuya indemnización se persigue corresponde a la situación de desplazamiento forzado a que se vieron avocados los demandantes, según aducen en la demanda, el 30 de mayo de 2000, por razón de la incursión paramilitar, del conflicto armado interno presente en la región del Catatumbo y a la amenaza recibida por un grupo de paramilitares de las AUC, por lo que tuvieron que abandonar una Finca y una casa de su propiedad ubicada en la Vereda Nuevo Sol, Corregimiento La Gabarra, Municipio de Tibú del Norte de Santander.

I). De la existencia del daño.

Al respecto obran en el expediente las siguientes pruebas:

⁷⁹ Sección Tercera, sentencia de 13 de febrero de 2013, expediente 18.148.

⁸⁰ Hoy Ministerio de Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho.

⁸¹ Hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

8
27

- Formato único de declaración rendida ante la Personería Municipal de Cúcuta por el señor Luis Jesús Pérez Vargas de fecha 12 de julio de 2001 y código No. 5400131989982, en la que se consignó que él al igual que su familia (María Angustias Moreno Díaz, Yeferson Javier Pérez Moreno, Jesús Alberto Pérez Moreno, Merly Yolima Pérez Moreno y Luis Jesús Pérez Moreno), se desplazaron el 30 de mayo de 2001, de la Vereda Nuevo Sol, Corregimiento La Gabarra, del Municipio de Tibú del Norte de Santander (fl. 190-192, 431-432, 442 y ss).
- Memorando con radicado No. 20103420276393 del 08 de septiembre de 2008, suscrito por la Asesor del Programa de Familias en Acción de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, por medio del cual informó que los demandantes (Luis Jesús Pérez Vargas, María Angustias Moreno Díaz, Yeferson Javier Pérez Moreno; Jesús Alberto Pérez Moreno, Merly Yolima Pérez Moreno y Jean Franco Cuellar Pérez) pertenecen al núcleo familiar código 234794, que fueron inscritos el 08 de mayo de 2007 en el Municipio de Cúcuta-Norte de Santander y se encuentran registrados dentro del Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) (fl. 266 ss, 271, 284 ss y 289).
- Ficha de caracterización digitalizada suscrita por el Grupo de Caracterización de la Subdirección de Atención a la Población Desplazada de Acción Social No. 4102 1 2010, en la que se observa que los demandantes según declaración No. 137327 y fecha de valoración 23 de julio de 2001, se encuentran en estado incluidos en el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD), y que a partir del 08 de septiembre de 2000 comenzaron a recibir ayuda humanitaria, tales como asistencia alimentaria, alojamiento, acompañamiento psicosocial, kits no alimentarios, beneficios de programas de asistencia social y ayudas de vivienda (fl. 273 -CD-)
- Oficio radicado con el No. 20131105531921 de fecha 07 de mayo de 2013, a través del cual la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- informó que *"Revisado el Registro Único de Víctimas RUV, se evidencia que el señor Luis Jesús Pérez Vargas se encuentra incluido como Jefe de Hogar del núcleo familiar identificada con el código No. 1373278 (...) De acuerdo a la información suministrada por la Subdirección de Valoración y Registro, figuran dentro del núcleo familiar del referido señor, las siguientes personas: Merly Yolima Pérez Moreno (...) vínculo familiar hija, el menor Jean Franco Cuellar Pérez vínculo familiar hijo, Jesús Alberto Pérez Moreno (...) vínculo familiar hijo, María Angustias Moreno Díaz (...) vínculo familiar esposa o compañera permanente, quienes **aparecen como desplazados de la Zona del Catatumbo -Norte de Santander**"* (fl. 425 y 430).

Documentales de las cuales se prueba i) el desplazamiento de los demandantes señores Luis Jesús Pérez Vargas, María Angustias Moreno Díaz, Yeferson Javier Pérez Moreno, Jesús Alberto Pérez Moreno, Merly Yolima Pérez Moreno desde la Vereda Nuevo Sol, Corregimiento de la Gabarra, Municipio de Tibú del Norte de Santander, ii) la condición de desplazados que ostentan los mismos al estar incluidos en el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) e inscritos en el Registro Único de Víctimas -RUV- y iii) que dicha **situación tuvo lugar el 30 de mayo de 2000**, según se corrobora de lo manifestado en la demanda (fl. 13), en la contestación de la extinta Acción Social (fl. 157) y verificado los documentos aportados por esta con respecto a los beneficios recibidos por los actores desde el 08 de septiembre de 2000 por su condición de desplazados (fl. 157 y 273 -CD-). Luego se encuentra acreditado la condición de desplazados de los demandantes para el 30 de mayo de 2000 y por ende el traslado del Municipio de Tibú al Municipio de Cúcuta.

II). Del hecho generador del daño.

Encuentra el Despacho que en el escrito de la demanda se hace referencia a que el desplazamiento forzado tuvo lugar como consecuencia de la incursión paramilitar, del conflicto armado interno presente en la región del Catatumbo y de la amenaza recibida por un grupo de paramilitares de las AUC, en la Vereda Nuevo Sol, Corregimiento La Gabarra, Municipio de Tibú del Norte de Santander.

Sobre el particular, se encuentra que según declaración rendida ante la Personería Municipal de Cúcuta por el señor Luis Jesús Pérez Vargas, su desplazamiento y el de su familia se dio por los siguientes hechos:

*"(...) me montaron al carro los parracos (sic) y me preguntaron que si yo era cómplice (sic) de la guerrilla entonces yo le dije que mi oficio era trabajar mientras me daban un vuelta por el pueblo entonces ya me dijeron que yo les podía ayudar a ello, entonces les dije que en que forma ellos me dijeron que si yo supiera de la persona tal cosa entonces que les avisara, y **yo les dije que no me podía hacer eso no era gente de esos, que si por eso me toca venirme yo me salía dejaba lo que fuera todo solo allá (sic) quedo la finquita "LA ARGENTINA" con los corotos, la cosina (sic) con todos los trastes, las herramientas como machetes, culas, una guaraña, motobomba de 2 pulgadas, la huerta con yuca, plátano, caña, potreros (2) y un caballo que después apareció muerto, entonces teniendo en cuenta todo esto que pasaban con la gente para el río los torturaban, pues al padrino de uno de mis hijos lo picaron y lo echaron al río, él se llamaba MARCO ABRELIO ULLOSO después que me echaron en el carro yo tengo una casita en el pueblo como al mes me decomisaron la casa, entonces tengo otro hijo que trabaja en Centrales y bajo a darse una vuelta allá el (sic) es NEDIO ENRIQUE PÉREZ MORENO y lo agarraron y duro dos días amarrado en el pueblo en un rancho por donde llaman el Minuto de Dios y nosotros pidiéndole a las animas benditas que me lo favoreciera y fue cuando llegó un señor llamado BENJAMIN ATUESTA que se metio a trabajar con ellos les dijo que ese muchacho no lo maten, trabaja en Centrales yo lo conozco ese chino no debe nada es hijo del***

27

abuelito de Jesús Pérez esa gente no debe nada **entonces fue cuando los soltaron y entonces le dijeron que siguiera con ellos pero el (sic) no quiso les dijo que no que era mejor andar y no seguir un camino de esos, y entonces fue cuando nos toco (sic) que venirnos.** Alla (sic) puede dar fe que me conoce una señora ella se llama AURA PEREZ, y EVELIO GUERRERO." (Negrilla fuera del texto) (fl. 431-432, 442 y ss).

Igualmente obra el testimonio de la señora Stella Villamizar Villamizar:

"(...) PREGUNTA "8. Informe al despacho si conoce o no las razones y los responsables de que el grupo demandante abandonaran el lugar en que vivían en el Corregimiento de la Gabarra." CONTESTO: **Por amenazas dejaron su casa y se vinieron, inclusive un hijo estuvieron a punto de matarlo, fueron las AUC las autodefensas,** me contó NEIRO que es hijo de JESUS PEREZ que en el momento que lo iban a matar llegó un señor que los conocía a ellos y salvo a NEIRO. **Ellos tenían que abandonar el pueblo porque les dijeron que se fueran del pueblo.** PREGUNTA "9 Informe al despacho si para la época del desplazamiento forzado de la familia demandante había presencia de grupos paramilitares." CONTESTO: **sí en ese entonces ya estaban.** PREGUNTA "10. Si es así, sírvase informar desde cuándo estaban estos grupos en La Gabarra y si la Fuerza Pública adelantaba actuaciones para defender a la población civil de estos grupos." El Despacho reformula la pregunta de la siguiente manera: "10. Teniendo en cuenta su respuesta anterior sírvase informar **desde cuándo estaban estos grupos en La Gabarra** y si la Fuerza Pública adelantaba actuaciones para defender a la población civil de estos grupos." CONTESTO: **Ellos entraron fue en mayo del 99** y pues que las autoridades hicieran algo ahí si no sé, solo se veían las luces, pero yo no tuve el valor de salir, yo solo ví luces, no sé si de bengala, lo que sí sé es que los helicópteros llegaron por la noche hicieron presencia la Policía. PREGUNTA "11. Manifiéstele al despacho si le consta que la población civil del Corregimiento de la Gabarra presentó algún tipo de denuncia frente a la presencia de grupos paramilitares en La Gabarra." CONTESTO: Sinceramente desconozco eso porque todo el mundo se lleno (sic) de pavor. PREGUNTA "12 Precísele al despacho cuáles eran las actuaciones de las autoridades en el corregimiento de La Gabarra para denunciar los ataques de grupos paramilitares en el corregimiento." CONTESTO: No sé, no fui capaz de salir de mi casa. PREGUNTADO "13. Precísele al despacho todo lo que le conste sobre las condiciones de lugar, tiempo y modo en que los demandantes abandonaron su casa ubicada en el Corregimiento de la Gabarra." CONTESTO: No recuerdo fecha, fue hace mucho, **dejaron su finca en Vetas y su casa en el pueblo, hace mas (sic) de diez años se vinieron.** PREGUNTADO "14. Informe al despacho si para la fecha del desplazamiento forzado de la familia demandante, en el municipio de la Gabarra había presencia de la fuerza pública (Policía y/o Ejército)." CONTESTO: ya estaban, llegaban en ese entonces, el Ejército si, llegaba la Policía. PREGUNTADO "15. Informe al despacho a qué distancia del lugar de residencia de la familia demandante se encontraba la Fuerza Pública." CONTESTO: El Ejército esta (sic) al otro lado del río y ellos estaban en un barrio de invasión tras de la Escuela pública era la casa de ellos, mas (sic) o menos 15 minutos a pie. (...)" (fl. 314) (Negrilla fuera del texto).

Así mismo, la declaración del señor Euclides Villamizar Villamizar:

"PREGUNTA "8. Informe al despacho si conoce o no las razones y los responsables de que el grupo demandante abandonaran el lugar en que vivían en el Corregimiento de la Gabarra." CONTESTO: Pues como yo también soy desplazado de la Gabarra **ellos se vinieron por miedo porque estaban matando gente inocente y decían que si no se ponían a trabajar con esa gente los mataban, los responsables eran los paramilitares.** PREGUNTA "9. Informe al despacho si para la época del desplazamiento forzado de la familia demandante **había presencia de grupos paramilitares.**" CONTESTO: **Claro.** PREGUNTA "10. Si es así, sírvase informar desde cuándo estaban estos grupos en La Gabarra y si la Fuerza Pública adelantaba actuaciones para defender a la población civil de estos grupos." El Despacho reformula la pregunta de la siguiente manera: "10. Teniendo en cuenta su respuesta anterior sírvase informar desde cuándo estaban estos grupos en La Gabarra y si la Fuerza Pública adelantaba actuaciones para defender a la población civil de estos grupos." CONTESTO: **Desde el 29 de mayo de 1999 los paramilitares entraron a la Gabarra pero no había nada que hacer imagínese una gente fuertemente armada, la Policía no hicieron nada para detener la masacre que hubo.** PREGUNTA "11. Manifiéstele al despacho si le consta que la población civil del Corregimiento de la Gabarra presentó algún tipo de denuncia frente a la presencia de grupos paramilitares en La Gabarra." CONTESTO: Sí el Corregidor fue a Tibú a denunciar, en ese momento yo era Concejal del Corregimiento de la Gabarra, yo me fui para una finca por miedo, pero no estuve en el momento de ir a denunciar. PREGUNTA "12 Precísele al despacho cuáles eran las actuaciones de las autoridades en el corregimiento de La Gabarra para denunciar los ataques de grupos paramilitares en el corregimiento." CONTESTO: Después que paso la masacre salían por ahí a mirar que paso pero no hacían nada, la Policía y el Ejército salían a patrullar pero pasaba y no había ninguna solución de nada. PREGUNTADO "13. Precísele al despacho todo lo que le conste sobre las condiciones de lugar, tiempo y modo en que los demandantes abandonaron su casa ubicada en el Corregimiento de la Gabarra." CONTESTO: **En ese tiempo eso fue en el ario 1999, no sé la fecha exacta pero fue en ese año, porque unos se vinieron mas (sic) adelante y otros mas (sic) atrás de la masacre, por miedo. Del resto no me di cuenta como fue.** PREGUNTADO "14. Informe al despacho si para la fecha del desplazamiento forzado de la familia demandante, en el municipio de la Gabarra había presencia de la fuerza pública (Policía y/o Ejército)." CONTESTO: De las dos había. PREGUNTADO "15. Informe al despacho a qué distancia del lugar de residencia de la familia demandante se encontraba la Fuerza Pública." CONTESTO: Estaba como a doscientos metros, como cuatro cuadras. (...)" (fl. 334 vto. -335) (Negrilla fuera del texto).

Ahora, frente a la situación que se presentaba en el Corregimiento de La Gabarra del Municipio de Tibú-Norte de Santander más exactamente en la región del Catatumbo, se advierte lo siguiente:

- Oficio FGN-DFNDH-DIH SC No. 0473 del 17 de marzo de 2015 (fl. 513), a través del cual la Fiscalía 56 de la Dirección Nacional Especializada de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, allegó copia de las decisiones proferidas dentro de los procesos penales (54-001-31-07-002-2007-00327, 54001-31-007-001-2010-00147, 54-001-31-07-2006-00081, 540013104504-2009-00150-00, 54-001-31-007-001-2009-00064), adelantados en contra

780

de algunos ex - integrantes de las AUC, por los hechos ocurridos el 29 de mayo, 13 de julio y 05 de agosto de 2001, 28 de septiembre y 09 de noviembre de 2002, 28 de marzo de 2004, enero de 2005 y 28 de septiembre de 2006 en el Municipio de Tibú-Norte de Santander y por los delitos de homicidio en persona protegida en concurso con desaparición forzada, concierto para delinquir en la modalidad de conformar grupos al margen de la ley (fl. 514 -595). De las cuales se advierte frente a la incursión paramilitar en la Región del Catatumbo y la situación de conflicto armado, las siguientes afirmaciones:

*"Desde hace casi dos décadas, **apareció en nuestro país un grupo armado al margen de la ley, denominado Autodefensas Unidas de Colombia - AUC- mal llamados "paramilitares"**, grupo que al igual que la guerrilla ha desestabilizado el país y se convertido en un foco generador de violencia. (...) **La presencia y actividades del grupo al margen de la ley en el Departamento Norte de Santander y especialmente, en la zona de Cúcuta y el Catatumbo**, es una realidad incontrovertible, de público conocimiento, cuyo máximo comandante es MANCUSO, hoy desmovilizado, el Departamento Norte de Santander era comandado por alias CAMILO, quien permanece fugitivo en la zona donde se encontraba concentrado Santafé de Ralito, el segundo Comandante es alias MAURO, quien a su vez era comandante del municipio de Tibú y corregimientos como Tres Bocas, La Cuatro, La Gabarra, Refinería, Campo Dos, Petrólea, donde hacían presencia de manera permanente comandos urbanos, dirigidos por alias MAURO, entre sus miembros se destacan los alias CHAMBA, BALSUDITO, OSITO, PELIGRO, PIEDRAS BLANCAS, ZC, CHILAPO, MONCHOLO, CAPORO, ROBERTO, PIRATA, EL ENANO, PABLO, EL CEJAS, EL GOMELO, quienes se concertaban para asesinar en la zona a personas que sindicaban de guerrilleros, informantes, violadores o simplemente por que (sic) no cancelaban las "vacunas" (...) (fl. 529 y 584).*

(...) hechos delictivos entre los que se destaca la denominada por ellos limpieza social, ante los que la comunidad acudía con el fin de solucionar sus problemas, cualquiera fuese el origen o causa de los mismos, por tanto se abrogaban el poder de administrar justicia, solucionando problemas a través de homicidios y desapariciones forzadas, entre otros, con el claro fin de someter a la población a un verdadero estado de terror." (fl. 519).

*(...) Se conoce, entonces, que con ocasión **del ingreso en 1999 del Bloque Catatumbo de las AUC al área o jurisdicción del Catatumbo, zona bajo el dominio o influencia de los grupos subversivos como la FARC. ELN, y EPL, se dio inicio -con la complacencia de algunos miembros de las autoridades acantonadas en ese perímetro- a una estrategia o campaña ofensiva encaminada a recuperar como fuera la zona**, la que incluía no solo contactar militarmente en sus reductos a estos grupos para combatirlos y exterminarlos, sino también encontrar informantes que voluntaria o forzosamente, les permitieran individualizar e identificar a quienes de una u otra manera habían o estaban colaborando, directa o indirectamente, en el fortalecimiento y permanencia de dichos actores armados, que desde luego conllevó a ejecutar acciones selectivas de exterminio que, con el trasfondo que el fin justifica los medios, **lograron intensificar el terror, luto,***

dolor, angustia y zozobra, que para protección de sus vidas y las de su familia motivó a una gran parte de la población abandonar la zona junto con sus propiedades. "(fl. 568) (Negrilla fuera del texto).

- Artículo del análisis del conflicto armado en el Municipio de Tibú "*UN TERRITORIO DE FRONTERA EN DISPUTA: TIBÚ 1999-2002*", suscrito por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, en el cual se observa el siguiente recuento:

*"La presencia de actores armados ha ocasionado una crisis social y humanitaria de la población de Tibú. Según "Un país que huye, volumen 2", realiza una identificación de los **actores armados legales e ilegales que para 1999 hacían presencia en el territorio**, los cuales se dividían de la siguiente manera:*

Por un lado el Ejército Nacional contaba con el Grupo Mecanizado Maza y con el Batallón Contra Guerrilla Comuneros No. 36, en jurisdicción de Tibú; así mismo la Policía Nacional cuenta con el Distrito No.3. Por otro lado en cuanto a los grupos armados ilegales se identifican grupos guerrilleros en la zona, tales como el frente Armando Cagua Guerrero del ELN, el frente Libardo Mora del EPL y los frentes 33 y 34 de las FARC.

*Así mismo **las autodefensas provenientes de San Alberto y del sur del departamento del Cesar incursionan en el Catatumbo, en mayo de este mismo año inician la incursión por la parte baja del Catatumbo (municipio de Tibú), con el fin de combatir con los grupos insurgentes de la región** y acabar con las actividades ilícitas con que se financiaban, adicional a ello buscaban apoderarse del negocio del narcotráfico en la región para usarlo como medio de financiación de la guerra contrainsurgente.*

*A pesar de que la llegada de las autodefensas fue casi a mediados del año, no fue un impedimento para entrar con todo el pie de fuerza. **En lo corrido de 1999 las Autodefensas realizaron varias masacres en el municipio de Tibú**, en las cuales se destacan múltiples violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho Internacional Humanitario;*

***La primera de ellas se efectuó en el corregimiento de La Gabarra El 29 de mayo de 1999**, un grupo de 200 paramilitares viajaron desde Urabá a la zona del Catatumbo en Norte de Santander, los paramilitares realizaron un retén en la carretera que conecta el casco urbano del municipio de Tibú con el corregimiento de la Gabarra, retuvieron cerca de 60 vehículos y con lista en mano asesinaron a varias personas. Aunque los informes oficiales reportaron cinco víctimas, algunos testigos señalan que fueron más de ocho. Los paramilitares los asesinaron con armas de fuego frente a sus familiares y luego dejaron los cuerpos en la carretera, ante la masacre, centenares de habitantes del sector cruzaron la frontera hacia Venezuela abandonando sus fincas.*

***La segunda se realizó en el casco urbano del municipio, el 19 de julio de 1999** donde un grupo de paramilitares apoyados por miembros del Ejército del Batallón Héroes de Saraguro ingresaron al territorio asesinaron a siete personas y se llevaron a otras cuatro más. Los cadáveres de estos últimos fueron hallados por la población al otro día en un lugar llamado Carboneros, cerca de la cabecera municipal. Según declaraciones del extraditado jefe paramilitar del Bloque Catatumbo,*

187

Salvatore Mancuso, la masacre fue coordinada por Armando Alberto Pérez Betancur, alias 'Camilo', un ex militar que se había convertido en su principal hombre en la región. Mancuso le contó a la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, que 'Camilo' escogió al azar las víctimas en un sector de Tibú para presionar a los traficantes que le compraban la droga a la guerrilla que se habían resistido a negociar con los 'paras'.

La tercera de ellas se perpetuo nuevamente en el corregimiento de la Gabarra durante la noche del sábado 21 de agosto de 1999, donde aproximadamente un grupo de 150 paramilitares aprovecharon que Muchos campesinos de la zona iban al caserío los sábados a divertirse, atacaron las principales discotecas y bares, asesinaron al menos a 35 personas, pero el número exacto de víctimas es incierto, porque los paramilitares cortaron la luz del corregimiento cuando llegaron y luego de cometer la masacre, según testigos, descuartizaron varios cuerpos que luego arrojaron al río Catatumbo. 5 A mediados de julio una Comisión Humanitaria, de la que hizo parte CODHES, advirtió a las autoridades sobre la inminencia de una masacre.

Con estos hechos se agudiza la crisis social y humanitaria en el municipio, a razón de la incursión de los paramilitares, la desaparición de pobladores y los asesinatos que se convirtieron en un fenómeno permanente como se observa en las distintas masacres que se realizaron en el municipio." (fl. 612-613). (Negrilla fuera del texto).

- Consolidado de la Red de Solidaridad Social que demuestra población desplazada víctima de la violencia entre junio de 1999 y enero de 2000 (fl. 193):

LUGAR PROCEDENCIA	FECHA	No. DE PERSONAS	OBSERVACIONES
LA GABARRA-Municipio de Tibú.	05 de junio de 1999.	2.245	Desplazamiento masivo. Personas entregadas por el Gobierno Venezolano. Ingreso de Paramilitares en la Región del Catatumbo.
LA PISTA - RIO DE ORO - Correg. De La Gabarra-Municipio de Tibú.	11 de junio de 1999.	625	Desplazamiento masivo. Personas entregadas por el Gobierno Venezolano. Ingreso de Paramilitares en la Región del Catatumbo.
LA PISTA - RIO DE ORO - Correg. De La Gabarra-Municipio de Tibú.	03 de julio de 1999.	82	Desplazamiento masivo. Personas entregadas por el Gobierno Venezolano. Ingreso de Paramilitares en la Región del Catatumbo.
LA GABARRA-Municipio de Tibú.	23 de junio de 1999.	60	Desplazamiento masivo. Personas entregadas por el Municipio de Puerto Santander. Ingreso de Paramilitares en la Región del Catatumbo.
ÁREA RURAL DE CÚCUTA (Corregimiento de Banco de Arenas, Palmarito, Vigilancia y puerto León.	Mes de julio de 1999.	432	Desplazamiento masivo. Personas entregadas por los Corregidores de los Corregimientos. Ingreso de paramilitares a la zona.
SAN MARTIN DE LOBA - Veredas Ecuador, Corinto, Villa del Carmen, entre otros, Municipio de Sardinata.	29 de agosto de 1999.	750	Desplazamiento masivo. Se atendieron en un campamento denominado La Finaria, en una finca de ese nombre, ubicada en el Municipio de Tibú. Ingreso de paramilitares a la zona.
Corregimiento de FILO DE GRINGO -Municipio de El Tarra y otras veredas del Municipio de Tibú (La Angalia,	Finales de enero de 2000.	950	Desplazamiento masivo que se dispersó por toda la región. Ingreso de paramilitares a la zona.

Playa Cotiza, Puerto Lajas, Isla del Cedro, etc.			
--	--	--	--

Las anteriores declaraciones y pruebas documentales permiten constatar que en la zona del Catatumbo⁸² habían incursionado miembros de las AUC "Paramilitares" desde el 29 de mayo de 1999, fecha en la cual ocurrió la primera masacre en el Corregimiento de La Gabarra del Municipio de Tibú, y que además en dicha región se presentaba una situación de conflicto armado interno debido a la presencia de grupos guerrilleros en la zona, tales como el ELN, EPL y las FARC; actores que habían logrado intensificar el terror, luto, dolor, angustia y zozobra en los habitantes quienes para proteger su vida y las de su familia abandonaron la zona.

Ahora bien, en cuanto a la afirmación hecha por los demandantes, concerniente a que el 30 de mayo de 2000, cuando se encontraban trabajando en su finca fueron amenazados por integrantes de las AUC, por lo que se vieron obligados a abandonar la finca, a pasar la noche en La Gabarra y a trasladarse el día siguiente al Municipio de Cúcuta, se observa que no existe prueba en el expediente que acredite que los demandantes fueron desplazados forzosamente debido a amenazas por parte de integrantes de las AUC, pues ni siquiera los testigos dan fe de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de tal afirmación, toda vez que solo se remiten a la masacre de 1999 y simplemente uno de ellos señala que por miedo abandonaron el lugar y que uno de los hijos fue amarrado en el pueblo que casi lo matan, sin haber prueba alguna de ello.

Además de lo anterior, se corrobora de las respuestas allegadas por la Fiscalía General de la Nación que tales amenazas no fueron puestas en conocimiento de la autoridad competente, ya que no existe dentro del sistema SIJYP "Sistema de Información de Justicia y Paz" reporte interpuesto por el señor Luis Jesús Pérez Vargas, por delito alguno ocasionado por integrantes de las AUC-BLOQUE CATATUMBO, que delinquieron en esa zona del país (fl. 502); tampoco obra registro de investigación adelantada por el desplazamiento en las que figuren como víctimas Luis Jesús Pérez Vargas, María Angustias Moreno Díaz, Jesús Alberto Pérez Moreno y Merly Yolima Pérez Moreno" (fl. 439 y 440), y además dentro de la base de hechos confesados por el postulado Salvatore Mancuso Gómez, no se encontraron registradas como víctimas del delito desplazamiento forzado los señores en mención (fl. 436 y 624). Finalmente, obra consolidado de la Red de Solidaridad Social del cual no se advierte situación de desplazamiento forzado para dicha fecha y en el Corregimiento de La Gabarra que confirme que los demandantes fueron desplazados forzosamente de su lugar de residencia.

⁸² "es una subregión colombiana ubicada en el noreste del departamento de Norte de Santander, que se extiende entre la Cordillera Oriental de Colombia y el Lago de Maracaibo, por lo cual se le ha llegado a considerar la región como "transfronteriza". Esta región en Colombia está conformada por 11 municipios: Ábrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacaré, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú." Ver https://es.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%B3n_del_Catatumbo.

287

En suma se tiene entonces, que los demandantes ostentan la calidad de desplazados, que debido a lo acontecido en la Región del Catatumbo (incursión paramilitar -1999- y al conflicto armado interno preexistente en la zona), tomaron la decisión de abandonar el Corregimiento de La Gabarra del Municipio de Tibú, el día 30 de mayo del año 2000, y dirigirse al Municipio de Cúcuta, sin que se acredite que en dicha fecha fueron desplazados forzosamente como consecuencia de amenazas contra sus vida y bienes por parte de miembros de las AUC.

5.2.- De la imputación jurídica del daño:

Establecido lo anterior, el Despacho procederá a realizar el análisis de la imputación con el fin de determinar si en el caso concreto dicho daño resulta atribuible a la **NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA**⁸³, la **AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**⁸⁴, el **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL -POLICÍA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL** y cuál es el fundamento jurídico de dicha determinación; analizando igualmente si operó alguna causal eximente de responsabilidad.

Para efectos de estudiar la atribución jurídica de los daños invocados y determinar la responsabilidad de la demandada, el Despacho procede al análisis de los hechos que soportan la demanda a la luz de los elementos probatorios obrantes, precisando que las pruebas trasladadas serán valoradas conforme el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil⁸⁵ - hoy Código General del Proceso y de acuerdo con la interpretación dada por el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento⁸⁶-, en el cual se estableció que además pueden valorarse las documentales trasladadas de otros procesos judiciales y administrativos siempre que hayan estado en el expediente a disposición de la parte demandada, y que ésta haya podido realizar y agotar el ejercicio de su oportunidad de contradicción de la misma.

5.2.1.- De la conducta de las entidades demandadas:

A continuación se analizarán las obligaciones que le asistía a cada una de las entidades demandadas en relación con el deber de protección y seguridad y a la posterior situación de desplazamiento a la que se vieron expuestos los demandantes.

a). Del Ministerio del Interior y de Justicia⁸⁷.

⁸³ Hoy Ministerio de Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho.

⁸⁴ Hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

⁸⁵ Art. 185.- Prueba trasladada. Las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia auténtica, y serán apreciables sin más formalidades, siempre que en el proceso primitivo se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella.

⁸⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. sentencia del 9 de junio de 2017. Radicación número: 54001-23-31-000-2010-00370-01(53704) A. C.P.: Jaime Oriando Santofimio Gamboa.

⁸⁷ Hoy Ministerio de Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho.

En relación con la población desplazada, la Ley 387 de 1997 y su Decreto Reglamentario 2569 de 2000, estableció unas obligaciones a cargo de dicha cartera ministerial a través de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos, a saber:

- i) Brindará protección a las personas desplazadas por la violencia, con respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad, bajo los parámetros que establezca el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (artículo 29)
- ii) Recibir copia de las declaraciones de que trata el numeral 1º del artículo 32 de la Ley 387 de 1997⁸⁸, para efectos de la inscripción en el registro nacional de población desplazada y posterior declaratoria de la condición de desplazamiento. (artículo 2 Dto. 2569 de 2000)

Posteriormente, la anterior función fue delegada a la Red de Solidaridad Social, mediante Resolución 02045 de 17 de octubre de 2000⁸⁹.

Al respecto de lo anterior, se advierte que el Ministerio del Interior y de Justicia a través de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos y en atención a lo previsto en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997 gestionó por intermedio de la Red de Solidaridad Social y posterior Acción Social la inscripción y registro de los demandantes dentro del Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) como desplazados de la Zona del Catatumbo –Norte de Santander, según se desprende de las respuestas allegadas por la extinta Acción social (fl. 266 ss, 271, 273 -CD-284 ss y 289).y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- (fl. 425 y 430).

Ahora bien, en lo que atañe a la función de brindar protección a las personas desplazadas por la violencia, con respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad, se observa la siguiente respuesta dada por el Asesor Ministro en la DDH del Ministerio del Interior y Justicia mediante Oficio No. DDH-900-12112 del 02 de julio de 2008, en el que informó:

*"(...) que una vez revisados los documentos de archivo y las bases de datos de la Dirección de Derechos Humanos de este Ministerio **no se encontró** documento alguno relacionado con las personas mencionadas, (desconocemos los números de los documentos que los identifica), o que dichas personas:*

• Hayan efectuado alguna solicitud de protección para ellos, directamente o por medio de un tercero, al Programa que lidera la

⁸⁸ "Por la cual se delegan facultades constitucionales y legales y en especial, de las conferidas por el artículo 14 de la Ley 489 de 1988. (...) ARTÍCULO 32. Tendrán derecho a recibir los beneficios consagrados en la presente ley, las personas colombianas que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 1o de esta ley y que cumplan los siguientes requisitos:

1. Que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales o Distritales, o cualquier despacho judicial de acuerdo con el procedimiento de recepción de cada entidad, y (...)"

⁸⁹ "Artículo Primero.- Delégase en la Red de Solidaridad Social la inscripción de que trata el numeral 2o del artículo 32 de la Ley 387 de 1997, la cual se encuentra a cargo del Ministerio del Interior a través de la Dirección General para los Derechos Humanos, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de la presente resolución."

Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

- **Que hayan allegado alguna denuncia por algún delito contra su autonomía personal, tales como extorsión, amenaza, secuestro, constreñimiento, o desplazamiento forzado, etc.**
- **Que haya reportado alguna amenaza concreta, grave e inminente. Que ameritara tomar medidas extraordinarias e inmediatas para su protección o evitar su desplazamiento forzado.**
- **Que haya solicitado se le realizara un estudio Técnico de su Nivel de Riesgo, por parte del DAS o de la Policía Nacional, con el fin de que se implementaran los medios de protección a que hubiera lugar.” (fl. 111-112).**

De la cual se deduce que los demandantes no reportaron antes ni con posterioridad a su desplazamiento -30 de mayo de 2000- solicitud de protección o la realización de un estudio técnico de su nivel de riesgo, por parte del DAS o de la Policía Nacional, con el fin de que se implementaran medidas de protección, ni reportaron amenaza alguna, ni allegaron denuncia por el delito de desplazamiento de forzado. Por lo que no resulta atribuible a la entidad demandada responsabilidad alguna a título de falla del servicio por omisión en su deber de garantizar seguridad a los demandantes por no precaver la situación de desplazamiento al que se vieron expuestos, habida cuenta que no había forma de que la entidad supiera de la existencia de una situación de riesgo para los demandantes, más aun cuando no elevaron solicitud expresa frente a la situación de desplazamiento, que si bien el Consejo de Estado ha reiterado que existen eventos en que los riesgos para determinados sujetos resultan previsibles para las autoridades, también lo es, que dicha excepción no resulta aplicable para el caso, en vista de que no existe prueba que acredite que para el día de los hechos se estaba presentando una grave situación que afectara el orden público debido a la presencia de grupos al margen de la ley en la zona y menos que miembros de las AUC hayan amenazado a los demandantes en su vivienda obligándolos a irse del Municipio.

b). Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social-

La Ley 387 de 1997, previó en su artículo 19, que la Red de Solidaridad Social daría en las mesas de solidaridad prioridad a las necesidades de las comunidades desplazadas y atendería a las víctimas de este fenómeno, vinculándolas a sus programas.

Por su parte, el Decreto 2569 de 2000, en su artículo 1º otorgó atribuciones a la Red de Solidaridad Social concernientes a ser la entidad coordinadora del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, otorgándole, entre otras, las siguientes funciones:

- "(...) a) *Orientar, diseñar y capacitar a los miembros del Sistema, en los procedimientos para obtener la declaración de que trata el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 387 de 1997 y **establecer, alimentar y mantener actualizado el Registro Único de Población Desplazada;***
- b) ***Promover entre las entidades estatales que integran el Sistema Nacional de Atención para la Población Desplazada, el diseño y la elaboración de programas y proyectos encaminados a prevenir y brindar atención integral a los afectados por el desplazamiento;***
- c) *Diseñar y poner en ejecución en nombre del Gobierno Nacional, el plan estratégico para el manejo del desplazamiento interno por el conflicto armado;*
- (...)
- h) *Coordinar en nombre del Gobierno Nacional, **la adopción de medidas para posibilitar el retorno voluntario a la zona de origen o la reubicación de la población desplazada;***
- i) *Promover la coordinación entre las entidades estatales de cualquier orden y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que adelanten, financien o ejecuten programas o proyectos dirigidos a la población desplazada por la violencia, así como promover las actividades de cogestión; (...)." (Negrilla fuera del texto).*

Posteriormente, con la expedición del Decreto 2467 de 2005, por el cual se fusionó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se creó la **Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social**, entidad a la que se le asignaron, entre otras, las siguientes actividades (artículo 6º):

"(...) 6. **Coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y ejecutar acciones de acompañamiento al retorno, prevención, protección, atención humanitaria y reubicación a favor de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, de conformidad con las competencias asignadas por la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios. (...)" (Negrilla fuera del texto).**

Así mismo, dentro de la estructura interna de dicha entidad quedaron a cargo de la Subdirección de Atención a Población Desplazada las siguientes labores (artículo 19):

- "1. **Orientar y diseñar** en coordinación con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, SNAIPD, **el Formato Único de Registro** y capacitar al Ministerio Público, en los procedimientos para obtener la declaración de que trata el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 387 de 1997, modificado por la Ley 962 de 2005.
2. **Alimentar y mantener actualizado el Registro Único de Población Desplazada.**
3. Dirigir el montaje de las Unidades de Atención y Orientación, para atender a la población desplazada.
4. Desarrollar estrategias para mejorar la capacidad de respuesta de la entidad en el manejo de las emergencias que se producen por desplazamientos masivos de población.

287

5. *Coordinar y dirigir el acompañamiento, orientación y seguimiento de las emergencias originadas por desplazamientos masivos de población que se produzcan en el territorio nacional.*
6. **Coordinar la ejecución de acciones de socorro, asistencia, y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas de alimentación, alojamiento, elementos de hábitat interno en el marco de las normas vigentes.**
7. **Coordinar, orientar, acompañar y hacer seguimiento a los procesos de retorno colectivo e individual de la población desplazada.**
8. **Promover acciones y medidas a mediano y largo plazo, con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social de la población desplazada.**
9. **Coordinar con las entidades nacionales responsables, el acceso de población desplazada a programas de vivienda y brindar mejoramiento a sus condiciones de habitabilidad.**
10. *Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia.”
(Negrilla fuera del texto).*

Definido el anterior contenido obligacional, se encuentran acreditadas las siguientes gestiones adelantadas por la entidad a favor de los demandantes:

- A partir del 08 de septiembre de 2000, el núcleo familiar demandante recibió todos los componentes de atención humanitaria de emergencia: asistencias alimentarias (mercados), auxilio de alojamiento (arrendamiento mensual) y kits (higiene y aseo, de hábitat interno, cocina y vajilla) por parte del operador Corporación Minutos de Dios con acompañamiento psicosocial (fl. 271-272⁹⁰ y 289-290, 273⁹¹ y 450-453⁹²).
- Los señores Luis Jesús Pérez Vargas, María Angustias Moreno Díaz y Jesús Alberto Pérez Moreno fueron beneficiarios del programa de capacitación laboral a cargo del Sena y del programa de vivienda (asignación de subsidio años de postulación 2004 –Resolución No. 818 del 27 de diciembre de 2004⁹³ -fl. 288 -y 2007 -277 y 294-⁹⁴ y ver también fls. 271, 273, 289, 426⁹⁵ y 429).
- Posteriormente, a los señores Luis Jesús Pérez Vargas y María Angustias Moreno Díaz se les brindó componentes de la prórroga de atención humanitaria de emergencia, según se desprende del memorando No. 20083110175433 del 13 de agosto de 2008 (fl. 197).
- Finalmente, la señora María Angustias Moreno Díaz fue inscrita en el programa de generación de ingresos en junio de 2008 (fl. 194-195).

Actuaciones de las cuales se desprende, contrario a lo afirmado por la parte accionante, que la Agencia Presidencial para la Acción Social no incumplió sus funciones asignadas con relación a la población desplazada, antes bien tal como se acreditó, una vez el señor Luis Jesús Pérez Vargas rindió

⁹⁰ Memorando No. 20108530283223 del 14 de septiembre de 2010.

⁹¹ Ficha de caracterización –SAPD-

⁹² Formatos de seguimiento de ayudas entregadas

⁹³ "Por la cual se asigna seis mil novecientos treinta y un (6.931) subsidios familiares de vivienda urbana en los programas de retorno y reubicación para la adquisición de vivienda nueva y usada, correspondiente a los recursos de bolsa para población desplazada por la violencia" (...) Norte de Santander (...) Cúcuta (...) Luis Jesús Pérez Vargas (...) subsidio \$8.950.000 (fl. 184-189).

⁹⁴ Memorando No. 20103210276423 del 08 de septiembre de 2010.

⁹⁵ Oficio No. 20131105531921 del 07 de mayo de 2013

declaración ante la Personería Municipal de Cúcuta el 12 de julio de 2001 siendo valorada el 23 de julio de ese mismo y posteriormente inscritos dentro del Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) como desplazados de la Zona del Catatumbo, él y su familia empezaron a disfrutar de los beneficios contemplados para la población desplazada por la violencia.

Por consiguiente no hay lugar a declarar responsable a la entidad por los hechos aquí ventilados en vista de que en el marco de sus competencias cumplió con las funciones que le fueron asignadas en relación con la población desplazada, funciones dentro de las cuales no está, tal como refirió la entidad, atender temas relacionados estrictamente con la seguridad de los habitantes.

Finalmente, cabe señalar que no puede endilgarse responsabilidad a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social- ni al Ministerio del Interior y de Justicia bajo el argumento de que omitieron denunciar la comisión del delito de desplazamiento forzado como la vulneración de derechos fundamentales, en razón a que si bien es cierto el artículo 67 del Código Procedimiento Penal prevé el deber de toda persona, incluidos los servidores públicos de denunciar ante la autoridad competente la comisión de un delito, también lo es, que dicha obligación recae primeramente en la víctima o afectado, por lo que en este caso, los llamados a denunciar las presuntas amenazas y el desplazamiento al que se vieron expuestos eran los demandantes y nos los agentes del Estado.

c). Ministerio de Defensa Nacional -Policía Nacional y Ejército Nacional-

De conformidad con el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia, la Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, las primeras tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (artículo 217), y las segundas como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, tendrá a cargo 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 (artículo 218).

Al respecto la Ley 62 de 1993 *“Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”*, establece en su artículo 1º que la Policía Nacional está instituida para: i) proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; ii) asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado

26

y de los particulares; iii) el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas; iv) asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz y v) proteger los derechos fundamentales tal como está contenido en la Constitución Política y en pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia.

En relación con la labor de que le corresponde a la fuerza pública, el Consejo de Estado⁹⁶ ha indicado que: **"(...) se le impone el deber -normativo y reglamentario- de brindar protección (seguridad, vigilancia y cuidado) a todos los residentes en el país, garantizando el ejercicio de sus derechos⁹⁷ y libertades públicas a través, entre otras, de la intervención preventiva cuando se considere que una determinada situación puede perturbar el goce efectivo de los derechos fundamentales. Cuando se incumple dicho deber, los servidores públicos son responsables por omisión en el cumplimiento de la Constitución y las leyes, de acuerdo con lo dicho en el artículo 6º de la Constitución Política."** (Negrilla fuera del texto).

En lo que respecta a la Policía Nacional, el Consejo de Estado⁹⁸ ha indicado que **"(...) como órgano encargado del mantenimiento de (i) el orden público; (ii) las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas; (iii) la convivencia en paz de los particulares, (iv) la seguridad y tranquilidad pública, y (v) la prevención de crímenes que vulneren los derechos tutelados por el ordenamiento jurídico -artículos 218⁹⁹ de la C.P., y 33¹⁰⁰ del Decreto 1512 del 2000-, tienen como deber garantizar, guardar y proteger las prerrogativas de los administrados, entre las que se encuentra el derecho a la vida y a la integridad personal, los cuales se encuentran reconocidos en los artículos 2 y 11¹⁰¹ de la C.P., 4¹⁰² y 5¹⁰³ de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 3¹⁰⁴ de la Declaración Universal de los Derechos Humanos."** (Negrilla fuera del texto).

Precisado el anterior contenido obligatorio, se advierte que obran las siguientes pruebas documentales:

- Oficio No. 000411/MDN-CGFM-CE-DIV2-BR30-BIJOS30-CJM del 27 de mayo de 2013, mediante el cual el Coordinador Jurídico de la Trigésima Brigada del Batallón de Ingenieros No. 30 CR. JOSE A.

⁹⁶ Consejo de Estado. SCA. Sección Tercera. Subsección C. Providencia del 11 de marzo de 2019. Radicación número: 76001-23-31-000-2004-03028-01(43512). C.P.: Jaime Enrique Rodríguez Nauas.

⁹⁷ "Entre tales derechos, los más básicos para la existencia misma de las personas son la vida y la integridad personal, establecidos en los artículos 11 y 12 Superiores; por ello, el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades ha sido ser la provisión efectiva de las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona". Sentencia T-719/03

⁹⁸ Consejo de Estado. SCA. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 20 de marzo de 2018. Radicación número: 05001-23-31-000-2006-03260-01(42791)A. C.P.: Danilo Rojas Betancourth.

⁹⁹ "La Ley organizará el cuerpo de policía./La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es 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".

¹⁰⁰ "La Policía Nacional es un cuerpo armado, permanente, de naturaleza civil. Su misión es contribuir a las necesidades de seguridad y tranquilidad públicas, mediante un efectivo servicio, fundamentado en la prevención, investigación y control de los delitos y contravenciones, generando una cultura de solidaridad que permita el mantenimiento de las condiciones necesarias para que los habitantes de Colombia puedan ejercer los derechos y libertades públicas".

¹⁰¹ "El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte".

¹⁰² "1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente".

¹⁰³ "1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral".

¹⁰⁴ "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona".

SALAZAR ARANA contestó "(...) *Que revisado la base de archivo minuciosamente que reposa en el Batallón de Ingenieros No. 30 "Cr. José Alberto Salazar Arana", no se encontró registros sobre operaciones militares y ofensivas realizadas tendientes a combatir los grupos alzados en armas, durante el año 1999 y 2000, lo anterior por la siguiente razón ya que el batallón de Contra guerrilla No. 46 "HEROES DE SARAGURO", para la época estaba bajo el mando y dependía directamente del comandante del Grupo Mecanizado de Caballería No. 5 "Gr. Hemogenes Maza", ya que ejercía control militar bajo la jurisdicción del Catatumbo y municipio circunvecinos antes y después del año 2000"* (fl. 438 y 354)

- Oficio No. S-2013 018378 COMAN-ASJUR-1.10 del 15 de mayo de 2013, a través del Subcomandante del Departamento de Policía del Norte de Santander allegó, entre otros, Oficio No. 009 del 27 de enero 2000 (instructivos 003, 004, 005, 006, 007 de fecha enero de 2000), Acta No. 024 del 08 de marzo de 2000 (instructivos 073/161299, 013/250200/ 009/290200, 010/010300/ 011/010300), expedidos por el Quinto Distrito de Policía Tibú, dentro de los cuales se extracta, entre otras, las siguientes instrucciones: i) Dar a conocer un manual de defensa como medidas preventivas y preparatorias al personal uniformado con el propósito de obtener éxito ante un ataque subversivo; ii) **Tomar acciones preventivas a posibles planes de la subversión.** *"La subversión planea utilizar las diferentes pistas de aterrizaje de aeronaves, piratería aérea, incrementar el armamento de los grupo (sic) guerrilleros incrementar el perfil del ELN como mecanismo de (sic) presionar y agilizar el proceso de paz. Por tal motivo todo el personal policial debe incrementar su acción de inteligencia que nos permita conocer con tiempo los movimientos y propósitos de los grupos subversivos y en general todos aquellos que operen al margen de la ley"* (fl. 423); iii) **Recordar al personal la labor de neutralizar la acción de los grupos paramilitares,** *"los cuales han incrementado su accionar en todo el territorio nacional y especialmente en la jurisdicción del Catatumbo. El personal policial que integran (sic) la unidad por ningún motivo puede tener nexos con estos grupos, se debe actuar imparcialmente y nuestra función es combatir a todos estos grupos armados al margen de la ley. Se debe motivar a la ciudadanía con el fin de que apoyen las funciones que adelanta la Policía en esta localidad, para poder obtener la información oportuna que permita conocer los movimientos y propósitos de estos grupos generadores de violencia."* (fl. 424 vto.); iv) **Apoyar a los desplazados en el departamento ,** *"como función de nuestra institución es velar por la seguridad, tranquilidad, propiedad de los residentes en la localidad por lo que se hace necesario reprimir cualquier accionar de grupos armados al margen de la ley. Se debe hacer entender a los residentes del municipio la necesidad de crear los frentes de seguridad ciudadana,*

para que tomen conciencia y apoyen la labor de Policía Nacional y así tener un (sic) mayor cobertura para la seguridad (sic) de los residentes.”; v) **Recordar al personal policial de la Unidad** “los múltiples problemas que se han presentado en la jurisdicción del Catatumbo por grupos de autodefensas, en donde se cometen a diario una serie de delitos y atropellos contra la población civil. El procedimiento policial debe ser señido (sic) a la constitución y las leyes que sean claros para evitar comentarios que pongan en tela de juicio nuestra labor diaria, **se debe motivar al ciudadano para que apoyen a la Policía, suministren informaciones sobre cabecillas de grupos de autodefensas, integrantes de los mismos, caletas en donde se guarden armas, explosivos y drogas. La Policía Nacional debe incrementar la inteligencia para lo que se hace necesario que cada policial mantenga una red de información y las hagan llegar al comando de Distrito con el fin de ser evaluadas y poder darlas a conocer a los comandos superiores y autoridades judiciales.**” (fl. 424 vto.); vi) Tomar medidas de seguridad en el manejo de explosivos “(...) se dan a conocer una serie de informaciones en las que un grupo de 300 hombres pertenecientes a las autodefensas que operan en la zona del Catatumbo, pretenden llevar una serie de hechos delictivos en esta jurisdicción, en la jurisdicción del municipio del Tarra. Por tal razón el Comando de Distrito, una vez más recuerda estas informaciones a todo el personal que integra la Estación Tibú, para que cada policial extreme las medidas de seguridad, personal e instalaciones, se adelanten labores de inteligencia (sic) que nos permita conocer los movimientos y propósitos de estos grupos, saber cuales (sic) son los cabecillas de todos los grupos armados al margen de la ley que operan en esta jurisdicción. (fl. 424)” (Negrilla fuera del texto).

- Oficio No. S-2015-047615/COMAN-ASJUR-1.9 del 25 de septiembre de 2015, por medio del cual el Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento de Policía Norte de Santander manifestó que de acuerdo a lo comunicado por la Seccional de Inteligencia DENOR no se halló dentro de los archivos que reposan en la Unidad, información concerniente a actividades desplegadas por la Policía Nacional en el Municipio de Tibú Norte de Santander desde el año 1999 a 2002 durante la incursión paramilitar en la región. (fl. 605).
- Oficio 092 del 02 de agosto de 2013, a través del cual la Asistente de Fiscal II de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario contestó “(...) que bajo el radicado 536 se adelanta investigación penal por la masacre de la Gabarra, Municipio de Tibú, Norte de Santander, ocurrida el 29 de mayo de 1999.” (fl. 471)
- Oficio No. DDDD HH- 4637 del 30 de octubre de 2013 (fl. 476), mediante el cual la Procuradora Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos, allegó copias de las siguientes investigaciones disciplinarias:

- a) 008-27689/1999, adelantada en contra del Comandante del Quinto Distrito de la Policía de Tibú-Norte de Santander por la masacre ocurrida el 29 de mayo de 1999 en el Corregimiento de la Gabarra, Municipio de Tibú-Norte de Santander en la que se dispuso sancionarlo con suspensión en el cargo por el término de 90 días, por las siguientes razones: "(...) *Haber conocido con anterioridad de la llegada al sector de las Autodefensas y no haber desplegado función alguna para impedirla, ni siquiera informó y menos buscó apoyo en sus superiores para hacer inoperante el grupo, sino que por el contrario pretendió que miembros del Ejército Nacional le apoyaran en su desmedida y reprochable finalidad haber permitido, auxiliado y contribuido con el grupo de autodefensas para que entraran, se asentaran e impusieran su ilegítimo y arbitrario poder en la región del Catatumbo y con **dichas conductas voluntarias y consentidas propiciar el veintinueve (29) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999) la masacre de cinco (5) personas en los sitios conocidos como La Carbonera, el día diecinueve (19) y el veinticinco (25), en la carretera que del municipio de Tibú conduce al corregimiento de La Gabarra en el departamento del Norte de Santander.***" (fl. 208 cuaderno de pruebas 4). (Negrilla fuera del texto)
- b) 008-68750/2002, adelantada en contra de la Policía Nacional y el Ejército Nacional por omisión de medidas de protección a la población civil, más exactamente por hechos ocurridos a principios del 2002, relacionados con la difícil situación de orden público en la región del Catatumbo (Norte de Santander), debido a la presencia de las autodenominada Autodefensas Unidas de Colombia –AUC-, especialmente en los corregimientos de El Tarra, Convención, Ocaña, Filo Gringo, que generó el desplazamiento masivo de los habitantes de esa región; no obstante, se abstuvo de abrir investigación disciplinaria y se dispuso archivar las diligencias¹⁰⁵ (fl. 306-313 cuaderno de pruebas 5)
- c) 008-67428/2002, adelantada por hechos ocurridos el 12 de enero de 2002 en el Corregimiento de Cartagenita, de la Vereda Teorama del Municipio de Convención –Norte de Santander, donde fueron asesinados 2 campesinos por parte de grupos paramilitares; no obstante, en la etapa de indagación preliminar se ordenó el archivo definitivo de las diligencias¹⁰⁶ (fl. 66-70 del cuaderno de pruebas 9).

Documentales de las cuales no se advierte:

¹⁰⁵ "(...) encontramos que no existen pruebas que demuestren la omisión de la fuerza pública en el problema que vive la región del Catatumbo. Al contrario, se ha verificado a través de todas las visitas practicadas, que las autoridades han activado planes buscando erradicar dichos problemas. Ahora si las estrategias militares son buenas o malas es un problema diferente y, como afirmo la Corte Constitucional en la sentencia anteriormente citada "...el juez no es el llamado a señalar una u otra estrategia o táctica de guerra, uno u otro método específico de acción militar, uno u otro procedimiento de seguridad, en la medida en que las decisiones correspondientes o su ejecución no sean en sí mismas violatorias de la preceptiva constitucional..." (fl. 312 cuaderno de pruebas 5)

¹⁰⁶ "(...) ningún indicio que apunte a señalar como presuntos responsables de los hechos materia de estudio, a servidores del Estado, ya por acción, ora por omisión. Ni siquiera se tienen elementos que permitan, al menos, sospechar acerca de su posible participación. Por el contrario, de acuerdo con el haber probatorio, todo indica que el homicidio (...) fue obra exclusiva de un grupo de autodefensas ilegales que operaban en el área, sujetos estos ajenos a la acción disciplinaria." (fl. 69 del cuaderno de pruebas 9)

- i) Que para la época en que los demandantes se desplazaron, esto es, el 30 de mayo de 2000, se presentara una grave situación de orden público que amenazara la vida y bienes de los demandantes y que por ende resultara previsible y no sorpresiva para la Fuerza Pública, que si bien es cierto en la zona del Catatumbo convergía la presencia del ELN, EPL y las FARC, y en 1999 se llevó a cabo la incursión paramilitar de las AUC con la masacre del 29 de mayo y demás crímenes desencadenados en ese año que aterrorizaron la población y dieron lugar a una serie de violaciones de derechos humanos, por los cuales se adelantaron investigaciones penales y disciplinarias contra los presuntos responsables, y mediante acción de grupo con radicación No.: 25000-23-26-000-2001-00213-01(AG)B se condenó a la Nación -Ministerio de Defensa- Ejército-Policía Nacional por falla del servicio de seguridad en el Corregimiento de La Gabarra -1999, también lo es, que no se acredita que para el 30 de mayo de 2000 hubiese una situación de riesgo constante por la presencia de tales grupos al margen de la ley, o la existencia de una confrontación armada provocada por los mismos, sino por el contrario se observa que se contaba con la presencia de la Fuerza Pública, de una Estación de Policía en el Municipio de Tibú, quienes tenían precisas ordenes de neutralizar la acción de los grupos paramilitares, ataques de los subversivos y de incrementar las labores de inteligencia en el sector.
- ii) Que los demandantes estuvieran en situación de vulnerabilidad o sometidos a algún peligro por razón de amenazas por parte de las AUC, que diera lugar a desplegar acciones concretas por parte de la Fuerza Pública, más exactamente de la Policía Nacional para garantizarles protección y seguridad personal, más aun cuando no existe prueba de las denuncias por estos interpuestas ante las autoridades competentes para salvaguardar su derechos.
- iii) Que el traslado de los demandantes desde el Municipio de Tibú a Cúcuta haya sido producto de una coacción física o psicológica propiciada por miembros de las AUC.
- iv) La existencia de amenazas por parte de las AUC, ni actuaciones adelantadas por dicho grupo que hayan vulnerado derechos fundamentales tales como la vida, la integridad física, seguridad y libertad personal de los accionantes, ni tampoco que los hubieran despajos de la finca o de la casa para apropiarse de los mismos, ya que se itera no obra denuncias sobre el particular.
- v) Que para el 30 de mayo de 2000, nuevamente se estuviera presentando la concurrencia de múltiples factores de violencia que marcaron la violencia en el año 1999, pues no existe denuncia alguna por parte de los accionantes, ni de las autoridades administrativas y judiciales que den cuenta del endurecimiento del conflicto armado para dicha fecha, y de la omisión de la Fuerza Pública para prevenir y proteger la vida, integridad física, libertad personal y bienes de los habitantes y menos de los demandantes.

vi) Que los demandantes debido a su actividad profesional estuvieran sometidos a un peligro que fuera de público conocimiento, antes bien tal como se indicó en la demanda y contestaron los testigos los demandantes estaban dedicados a las labores del campo.

Por lo que se concluye, que no puede atribuirse responsabilidad a la Fuerza Pública por omisión en sus deberes jurídicos de protección y seguridad frente a los demandantes, así como de precaver y prevenir la amenaza y vulneración de los derechos fundamentales de los mismos con ocasión del desplazamiento forzado y menos que hayan actuado de manera permisiva en la producción del mismo, habida cuenta que tal como lo ha reiterado el Consejo de Estado¹⁰⁷ la responsabilidad del Estado no es ilimitada frente a cualquier acto o hecho de los particulares (hecho de un tercero), por lo que su accionar con respecto adoptar medidas de prevención y protección de los particulares implica obligaciones de medio y no de resultado, cobrando especial importancia el concepto de relatividad del servicio en el sentido de que no le son imputables al Estado todos los daños a la vida o a los bienes de las personas causados por terceros, en tanto las obligaciones del Estado son limitadas al contenido obligacional que les asiste como a las particularidades de cada caso, luego la imputabilidad del daño para el caso que nos ocupa se encuentra condicionada al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para los demandantes y a las posibilidades razonables de la entidad de prevenir o evitar el desplazamiento a que se vieron expuestos, que para el caso que nos ocupa si bien es cierto en mayo de 1999 con la incursión de las AUC se vivió una masacre que desencadenó la violación masiva de derechos humanos y por la cual el Estado fue condenado a título de falla del servicio de seguridad, también lo es, que para el momento en que los demandantes se desplazaron -30 de mayo de 2000- esto es, un año (1) después de lo ocurrido, no se probó la existencia de un riesgo real e inmediato para los demandantes que fuera de conocimiento de la Fuerza Pública o de la opinión pública y por ende resultara previsible para el Estado y este en su posición de garante estuviera en la obligación de evitar el resultado dañoso, más aún cuando no obra denuncia alguna interpuesta por los afectados a fin de lograr la protección de sus vida y el ejercicio de sus derechos y libertades, y se advierte que el último desplazamiento masivo de la zona se dio a finales de enero de 2000 en unas veredas diferentes a la cual habitaban los demandantes.

Al respecto en un caso similar al que nos ocupa el Tribunal Administrativo de Norte de Santander¹⁰⁸, concluyó que la parte actora no cumplió con la carga de probar los móviles del desplazamiento forzado indicados en la demanda, bajo los siguientes considerandos:

¹⁰⁷ Consejo de Estado. SCA. Sección Tercera. Subsección C. Providencia del 18 de mayo de 2017. Radicación número: 73001-23-31-000-2001-03381-01(37037). C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹⁰⁸ Tribunal Administrativo de Norte de Santander. Sentencia del 31 de enero de 2018. Radicación : 54-001-33-31-004-2008-00142-01. M.P. María Josefina Ibarra Rodríguez.

288

"(...) Los medios probatorios antes relacionados **ponen de relieve la situación de orden público por la que atravesaba para el momento de los hechos el Municipio de Tibú, Norte de Santander, la cual no se discute ni tiene contradicción alguna dentro del proceso.**

Por otro lado, si bien se observa que el señor Jairo de Jesús Daza Gómez y su núcleo familiar ostentan la condición de desplazados, toda vez que se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, así como en el Registro Único de Víctimas y, esta circunstancia podría calificarse, a priori, como constitutiva del daño antijurídico alegado por los demandantes, lo cierto es que dentro del proceso no se lograron acreditar los móviles que, según la parte actora, fueron la causa eficiente del desplazamiento en comento, esto es, que el hecho victimizante antes referido haya sobrevenido como consecuencia de la retención ilegal y la posterior desaparición forzada del señor Jairo Iván Daza Quintero, hijo de Jairo de Jesús Daza Gómez, quien funge como accionante en el sub iudice. (...)

(...)No obstante, no obra en el plenario ninguna prueba de la que se pueda al menos inferir dicha circunstancia, como la respectiva denuncia ante la autoridad judicial competente, siendo estas meras afirmaciones carentes de sustento probatorio que no pueden ser utilizadas por este Tribunal como medios de convencimiento para revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, condenar a la entidad demandada.

En ese sentido, la Sala encuentra acertado lo argumentado en la sentencia objeto de censura, al señalarse que la parte demandante no cumplió con la carga de probar los móviles del desplazamiento forzado indicados en la demanda. (...)

(...) Como se ve, aun cuando los demandantes están inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, no existe certeza de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que permitan establecer, en la realidad procesal, que el señor Jairo de Jesús Daza Gómez y su núcleo familiar fueron desplazados forzosamente como consecuencia de la desaparición forzada de su hijo Jairo Iván Daza Quintero o por cualquier otro tipo de amenazas contra sus vidas.

Sobre aquellos eventos en los cuales los demandantes se encuentran registrados como población desplazada, pero la realidad procesal no permite establecer la certeza de dichos hechos, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado, tal como lo hizo en Sentencia del 12 de febrero de 2014, al negar las súplicas de la demanda en un caso en el que se alegaba un presunto desplazamiento forzado como consecuencia de la masacre ocurrida el 04 de mayo de 1999 en el Municipio de Mapiripán (...)

(...) De conformidad con los apartes jurisprudenciales antes expuestos y con base en el acervo probatorio que obra en el expediente, no se evidencia que en el presente caso se encuentren acreditados los dos primeros presupuestos, esto es, la coacción física o psicológica traducida en la obligación de desplazarse y la existencia de amenazas extraordinarias, pues si bien estos podrían desprenderse de la retención ilegal y posterior desaparición forzada del señor Jairo Iván Daza Quintero, tal como lo

afirma la parte actora, se reitera que dicha situación fáctica no logró acreditarse dentro del presente proceso.

*Por otro lado, en lo que respecta al tercer presupuesto, se observa que este, tal como se ha señalado precedentemente, es la única circunstancia que no admite contradicción alguna dentro del proceso, **pues era un hecho notorio la difícil situación de orden público que atravesaba el Municipio de Tibú para el año de 1999 por la influencia de grupos armados al margen de la ley; sin embargo, esta situación no es suficiente para encontrar imputado un daño antijurídico al Estado sin estar debidamente acreditadas las causas eficientes del mismo**, pretendiendo afirmar en abstracto su ocurrencia, tal como quiso hacerlo ver la recurrente, al justificar la configuración de los elementos estructurales de la responsabilidad estatal por la posición de garantía institucional ante existencia de múltiples factores de violencia y confluencia de diferentes actores armados paramilitares en la zona.*

*En ese orden de ideas, no puede considerarse **la Sala la existencia de una posición de garante institucional en abstracto en este caso, en el que no están sustentados en el caudal probatorio los fundamentos fácticos que son alegados por la parte actora como causa del desplazamiento forzado tantas veces mentado. El hacerlo, sería emitir una decisión judicial sin ceñirse al daño antijurídico y a la imputación fáctica y jurídica probada dentro del proceso. La Sala no desconoce que el Estado tiene una obligación positiva frente a la protección de los derechos humanos de las víctimas en el marco del conflicto armado¹⁰⁹; no obstante, ello no implica que deba declararse a este responsable en todos los casos sin el sustento probatorio suficiente, lo cual sería transitar hacia una responsabilidad automática del Estado.*** (Negrilla fuera del texto).

Luego encuentra el Despacho que la parte actora incumplió la carga probatoria establecida en el artículo 167 del C.G.P.¹¹⁰, ya que no acreditó las imputaciones hechas en la demanda a título de falla del servicio en contra de las entidades demandadas y menos que su desplazamiento había sido producto de una amenaza por parte de integrantes de las AUC.

En relación con la carga de la prueba, el Consejo de Estado¹¹¹ ha reiterado lo siguiente:

*“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”. Con base en la norma referida, esta Corporación ha señalado: “La referida norma legal desarrolla el tradicional aforismo de acuerdo con el cual quien afirma un hecho debe probarlo: *incumbit probatio qui dicit non qui negat*”. **Ello se traduce, en los procesos que cursan ante el Juez de lo Contencioso Administrativo, en que quien pretende determinado efecto jurídico debe acreditar los supuestos de hecho de las normas en que se ampara, luego, en general, corresponde la carga de la prueba de los***

¹⁰⁹ Consejo de Estado col., Sentencia del 21 de febrero de 2011, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofrío Gamboa, exp. 31093.

¹¹⁰ “Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.”

¹¹¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 4 de febrero de 2010. Radicado No. 70001-23-31-000-1995-05072-01(17720). C.P. Mauricio Fajardo Gómez

hechos que sustentan sus pretensiones, en principio, al demandante, al paso que concierne al demandado demostrar los sucesos fácticos en los cuales basa sus excepciones o su estrategia de defensa. Si aquél no cumple con su onus probandi, la consecuencia que habrá de asumir será la desestimación, en la sentencia, de su causa petendi; si es éste, en cambio, quien no satisface la exigencia probatoria en punto de los supuestos fácticos de las normas cuya aplicación conduciría a la estimación de sus excepciones o de los argumentos de su defensa, deberá asumir, consiguientemente, un fallo adverso a sus intereses". (Negrilla fuera del texto).

5.- CONCLUSION:

En suma, se reitera que no hay lugar a declarar la responsabilidad de las entidades demandadas a título de falla del servicio en relación con el deber de protección y seguridad que les asistía y al posterior desplazamiento de que fueron víctimas el día 30 de mayo de 2000 desde el Municipio de Tibú al Municipio de Cúcuta, como quiera que no se probó **i)** que los demandantes hubiera sido coaccionados a desplazarse forzosamente debido a amenazas por parte de integrantes de las AUC en contra de sus vidas y bienes, ni que estuvieran en una situación de vulnerabilidad grave o sometidos algún peligro; **ii)** que hubieran reportado amenaza alguna, ni allegado denuncia por el delito de desplazamiento de forzado ante autoridad competente o haber elevado solicitud de protección ante el Ministerio del Interior y de Justicia y este se hubiera negado o hubiera omitido garantizarles seguridad personal; **iii)** que para dicha época se hubiera generado un desplazamiento masivo en el sector debido al accionar paramilitar o a la confrontación armada provocada por los mismos, solamente se encuentra documentada la primera masacre ocurrida en el Corregimiento de La Gabarra del Municipio de Tibú el 29 de mayo de 1999 con la incursión de miembros de las AUC "Paramilitares" en la Zona de Catatumbo y se hace advierte un desplazamiento masivo a finales de enero de 2000, frente a las cuales no hay cuestionamiento alguno; **iv)** la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social- tuviera a cargo funciones relacionadas estrictamente con la seguridad de los habitantes, sino por el contrario se acreditó que en el marco de sus funciones asignadas con relación a la población desplazada, garantizó a los demandantes el acceso a todos los componentes de la ayuda humanitaria prevista para los desplazados por la violencia, desde el momento en que denunciaron su condición y fueron registrados dentro del Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) e inscritos en calidad de desplazados en el Registro Único de Población Desplazada y Registro Único de Víctimas; **v)** la existencia de un riesgo real e inmediato para los demandantes que fuera de conocimiento de la Fuerza Pública o de la opinión pública y por ende resultara previsible para el Estado, y este

hubiera omitido brindarles protección (seguridad, vigilancia y cuidado) en su vida y bienes o que hubieran propiciado o participado en el accionar de grupos al margen de la ley para la fecha en que alegaron fueron desplazados.

De otra parte, en relación con el argumento alegado por los demandantes de que el daño sufrido fue también producto de un riesgo excepcional generado por el Estado al haber propiciado el accionar de grupos armados en la zona, poner en riesgo la vida de los habitantes y de sus bienes, y dar lugar al desplazamiento forzado de miles de colombianos en la región del Catatumbo, advierte el Despacho que bajo dicho título de imputación no hay lugar a declarar responsable a las entidades demandadas en el caso que nos ocupa, habida cuenta que por regla general el mismo se predica de actos violentos perpetrados por terceros y de lo cual no obra prueba para la época de los hechos, ya que no se acredita que el desplazamiento de los demandantes se haya generado en medio de un enfrentamiento armado entre la Fuerza Pública y las AUC u otro grupo al margen de la ley, que si bien dicha Zona del Catatumbo ha estado incurso en el marco de un conflicto armado interno que se intensificó con la llegada de las AUC en mayo de 1999, también lo es, que para la fecha en que los demandantes decidieron abandonar su hogar en el Municipio de Tibú, esto es, el 30 de mayo de 2000, no se observa que el orden público estuviera alterado, ni la existencia de un peligro real e inminente para los demandantes, ni que el Estado hubiere abandonado a la población dejándolos a su suerte en manos de los subversivos, por el contrario se acreditó la presencia de la Policía Nacional quienes tenían expresas órdenes de tomar acciones preventivas a posibles planes de la subversión, así como neutralizar la acción de los grupos paramilitares y realizar labores de inteligencia; adicionalmente, se reitera no se encuentra acreditado que el daño alegado –desplazamiento- se haya dado forzosamente como consecuencia de amenazas dirigidas por miembros de las AUC en contra de la vida y bienes de los demandantes y que el Estado a sabiendas de ello no hubiera hecho nada para protegerlos o hubiera participado en la producción del mismo. Por consiguiente, es del caso negar las pretensiones de la demanda.

6.- Costas: Atendiendo lo dispuesto en el artículo 171 del C.C.A.¹¹², procede pronunciarse sobre la condena en costas a la parte demandante, sujeto procesal vencido en la sentencia; no obstante, como quiera que mediante auto del 13 de agosto de 2010 (fl. 254), se accedió a la solicitud de amparo de pobreza de los demandantes, y según se desprende del artículo 154 del C.G.P.¹¹³ dicha aceptación conlleva el efecto de no ser condenado en costas. En consecuencia, es del caso, abstenerse de condenar en la presente instancia.

¹¹² "ARTÍCULO 171. CONDENA EN COSTAS. En todos los procesos, con excepción de los de nulidad y de los electorales habrá condena en costas para el litigante particular vencido en el proceso, incidente o recurso, en los términos del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil."

¹¹³ "ARTÍCULO 154. EFECTOS. El amparado por pobre no estará obligado a prestar cauciones procesales ni a pagar expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos de la actuación, y no será condenado en costas."

790

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL** como **SUCESOR PROCESAL** de la Agencia Presidencial para la **ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL -ACCIÓN SOCIAL-** en el proceso de la referencia.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de caducidad propuesta por la **AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL** y el **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL -POLICÍA NACIONAL**, según lo expuesto.

TERCERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la **NACIÓN-MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA¹¹⁴** Y EL **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL -POLICÍA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL**, según lo expuesto.

CUARTO: NEGAR las pretensiones de la demanda en contra del **NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA (hoy MINISTERIO DE INTERIOR Y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO¹¹⁵)**, **AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (hoy DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL)**, **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL -POLICÍA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: ABSTENERSE de condenar en costas en la presente instancia, según las consideraciones precedentes.

SEXTO: En firme esta providencia archívense las diligencias, déjense constancias y anotaciones de rigor. Si existe excedente de gastos procesales, devolver al interesado.

SEPTIMO: RECONOCER personería para actuar como apoderado principal de la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL -**

¹¹⁴ Hoy Ministerio de Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho.

¹¹⁵ Ley 1444 de 2011 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESCINDEN UNOS MINISTERIOS, SE OTORGAN PRECISAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA MODIFICAR LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PLANTA DE PERSONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", en la que decretó:

"ARTÍCULO 1°. Escisión del Ministerio del Interior y de Justicia. Escíndase del Ministerio del Interior y de Justicia los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al despacho del Viceministro de la Justicia y el Derecho y a las dependencias a su cargo.

ARTÍCULO 2°. Reorganización del Ministerio del Interior y de Justicia. Reorgánese el Ministerio del Interior y de Justicia, el cual se denominará Ministerio del Interior y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 1D de la presente ley.

(...)

ARTÍCULO 4°. Creación del Ministerio de Justicia y del Derecho. Créase el Ministerio de Justicia y del Derecho, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio del Interior y de Justicia de acuerdo con el artículo 1° de la presente ley."

POLICÍA NACIONAL al abogado WOLFAN OMAR SAMPAYO BLANCO, portador de la T.P. No. 191.452, y como apoderados sustitutos a los abogados JESÚS ANDRÉS SIERRA GAMBOA, portador de la T.P. No. 174.027, OSCAR JAVIER ALARCON CHACON, portador de la T.P. No. 199.418 y Fabián Darío PARADA SIERRA, portador de la T.P. No. 237.750, conforme al poder especial obrante a folio 702 del expediente y en los términos de los artículos 73 a 77 del C.G.P.

OCTAVO: RECONOCER personería para actuar al abogado JORGE LUIS GARCÍA MÁRQUEZ, portador de la T.P. No. 99.577, como apoderado principal del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**, y como apoderada sustituta a la abogada NOHORA STELLA ROBLES ESCALANTE, portadora de la T.P. No. 103.756, conforme a la designación efectuada mediante la Resolución No. 00381 del 15 de febrero de 2018 vista a folio 718 del expediente y en los términos de los artículos 73 a 77 del C.G.P.

NOVENO: RECONOCER personería para actuar a la abogada CHERYL FIORELA MÁRQUEZ COLMENARES, portadora de la T.P. No. 132.657, como apoderada principal de la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL –EJÉRCITO NACIONAL**, conforme al poder especial obrante a folio 748 del expediente y en los términos de los artículos 73 a 77 del C.G.P.

DECIMO: Por conducto del CENTRO DE SERVICIOS DE LOS JUZGADOS ADMISNITRATIVOS DE TUNJA **DEVOLVER** la actuación al Juzgado de origen- **JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA-** para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


ASTRID XIMENA SANCHEZ PAEZ
JUEZ