



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA**

Juez: *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veinte (2020)

Medio de Control: Reparación Directa
Radicación: 110013336038201500572-00
Demandantes: Cecilia del Carmen Negrete Negrete y otros
Demandadas: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional
y otros
Asunto: Fallo primera instancia

El Despacho pronuncia sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia, dado que el trámite se agotó en su integridad y no se aprecia ningún vicio que invalide lo actuado.

I.- DEMANDA

1.- Pretensiones

Con la demanda se piden las siguientes declaraciones y condenas:

1.1.- Que la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL, POLICÍA NACIONAL, MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DE UNGUÍA, DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DE LÓRICA, DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA** y el **DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL** son administrativa y patrimonialmente responsables de los daños y perjuicios causados a **CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE** quien actúa en nombre propio y en representación de sus menores hijos **BRAYAN STIVEN NEGRETE NEGRETE** y **PEGY NICOLLE MANRIQUE NEGRETE**, por los desplazamientos forzados padecidos del Corregimiento Santa María del Municipio de Unguía en el Departamento del Chocó y posteriormente del ente municipal Santa Cruz de Lórica en Córdoba.

1.2.- Se condene a la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL, POLICÍA NACIONAL, MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DE UNGUÍA, DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DE LÓRICA, DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA** y el **DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL** al pago de las siguientes sumas de dinero en favor de cada uno de los demandantes: (i) 100 SMLMV por los perjuicios morales, (ii) por la alteración grave de las condiciones de existencia una cantidad equivalente a 100 SMLMV en favor de CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE y (iii) por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante una cifra estimada en \$20.452.047.00, por no poder continuar con la actividades comerciales que desarrollaba CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE para la época de los hechos.

1.3.- Se condene a las demandadas a adoptar como medidas de reparación integral: i) adelantar investigación penal y disciplinaria por los hechos victimizantes padecidos por los demandantes, ii) publicar la parte resolutoria de la sentencia condenatoria en lugar visible por el término de 6 meses, iii) adopción de medidas preventivas que garanticen la protección a la vida e integridad de los demandantes y iv) suministrar tratamiento psicológico adecuado al grupo familiar de los demandantes por los perjuicios sufridos.

1.4.- Se condene a las demandadas a pagar los anteriores rubros debidamente indexados.

1.5.- Se ordene el cumplimiento del fallo dentro de los términos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1.6.- En caso de no darse cumplimiento al fallo dentro del término legal, la parte demandada cancelará a los demandantes los intereses moratorios hasta el momento de su pago.

1.7.- Se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

2.- Fundamentos de hecho

Según lo reseñado en el escrito de demanda, el Despacho los sintetiza así:

2.1.- Los demandantes habitaban en el Corregimiento Santa María, Municipio de Unguía del Departamento del Chocó y eran propietarios de una vivienda

residencial donde simultáneamente funcionaba un restaurante en el que se atendía a los lugareños y miembros de la Policía Nacional.

2.2.- Las FARC, grupo al margen de la ley que hacía presencia en la zona, obligaban a CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE a realizar bailes en reuniones realizadas en la plaza de Santa María de Chocó y era ultrajada física y sexualmente.

2.3.- En 1989, luego de la incursión de las AUC en el municipio, la demandante empezó a recibir amenazas de muerte, por lo que, en el año 1990 se vio obligada a desplazarse junto con su grupo familiar hacia el Municipio de Santa Cruz de Lorica en Córdoba.

2.4.- En 1993, CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE fue víctima de discriminación social al ser relacionada con grupos de las FARC y en 1997, a sus dos meses de embarazo se vio obligada a trasladarse a la ciudad de Bogotá D.C.

2.5.- Luego del nacimiento de su hijo BRAYAN STIVEN NEGRETE NEGRETE y debido a las condiciones delicadas de salud del recién nacido, decidió retornar a Santa Cruz de Lorica en Córdoba pero fueron amenazados varias veces por lo que el 23 de enero de 2007, regresaron a la ciudad capitalina.

2.6.- Por estos hechos CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE rindió declaración ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas por lo que fue incluida en el Registro Único de Víctimas - RUV junto con sus hijos BRAYAN STIVEN NEGRETE NEGRETE y PEGY NICOLLE MANRIQUE NEGRETE.

3. Fundamentos de derecho

El apoderado judicial de los demandantes invocó los artículos 2, 4, 5, 6, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 20 a 22, 24 a 26, 28, 40, 42, 44, 48, 49, 51, 67, 90, 91, 93, 94, 188, 189, 217 y 218 de la Constitución Política de Colombia; Ley 387 de 1997, Decreto Reglamentario 2569 de 2000; Decreto 2007 de 2001; Decreto 173 de 1998; Ley 1448 de 2011.

Citó como precedente jurisprudencial las Sentencias de la Corte Constitucional C-574 de 1992, SU-1150 de 2000, T-215 de 2002, T-602 de 2003, T-025 de

2004, T-754 de 2006 y SU-254 de 2013. Hizo hincapié en los pronunciamientos del Consejo de Estado, relacionados con la responsabilidad administrativa derivada de la falla del servicio por ausencia de posición de garante de parte del Estado, contenidos en las sentencias de 31 de enero de 2011 del Consejero Ponente Enrique Gil Botero, con radicación N° 17842, de 31 de mayo de 2013 dictada en el proceso N° 25624 de la Consejera Stella Conto Díaz Del Castillo y la del 30 de abril de 2014 proferida en el expediente N° 29145 Consejero Mauricio Fajardo Díaz.

II.- CONTESTACIÓN

2.1.- Demandado – MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DE LORICA (CÓRDOBA).

El 18 de octubre de 2016¹ el apoderado judicial del MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DE LORICA, en el DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA, contestó la demanda, manifestó no constarle los hechos narrados en la demanda y solicitó al Juzgado negar las pretensiones de la misma.

A su vez, propuso como excepción la que denominó “Falta de legitimación en la causa por pasiva”, soportada en la ausencia de responsabilidad de la entidad demandada en la materialización del daño antijurídico endilgado en el escrito de demanda, excepción frente a la cual en audiencia inicial celebrada el 22 de marzo de 2018², el Despacho consideró oportuno posponer su estudio para ser abordado en la presente sentencia.

2.2.- Demandado – DEPARTAMENTO DE CHOCÓ

El 31 de octubre de 2016³ el apoderado judicial del DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, contestó la demanda, manifestó no constarle los hechos narrados en la demanda y solicitó al Juzgado negar las pretensiones de la misma.

Además, propuso como excepciones las que denominó:

- “Falta de legitimación en la causa por pasiva”: Soportada en la inexistencia de responsabilidad de esta entidad demandada en la causación del daño antijurídico planteado por la parte actora, excepción frente a la cual en audiencia

¹ Folios 189 a 191 del Cuaderno principal 1

² Folios 327 a 335 del Cuaderno principal 2

³ Folios 200 a 208 del Cuaderno principal 1

inicial el Despacho consideró oportuno posponer su estudio para ser abordado en la presente sentencia.

- “Hecho determinante y exclusivo de un tercero”: Por cuanto el daño causado a los demandantes fue ocasionado por particulares y no por agentes de la Institución, por tal razón alega que no es imputable a esta entidad demandada.

2.3.- Demandado – DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA.

El 10 de noviembre de 2016⁴ el apoderado judicial del DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA, contestó la demanda a través de escrito en el que manifestó no constarle los hechos narrados en la demanda y solicitó se nieguen las pretensiones de la misma.

Asimismo, formuló como excepciones las que tituló:

- “Ausencia de responsabilidad del Departamento de Córdoba”: Sustentada en que los hechos y pretensiones narradas en la demanda no son del resorte del ente territorial departamental porque el gobernador no dispone de las fuerzas militares para desplazarlas a determinada zona, debido a que dicha potestad recae en el Presidente de la República por mandato constitucional, por lo que al no tener conocimiento de la situación intimidatoria de los demandantes no existía relación de causalidad entre el desplazamiento y la conducta de la demandada.

- “Caducidad de la acción”: Medio exceptivo que fue despachado desfavorablemente en audiencia inicial de 22 de marzo de 2018⁵, razón por la cual se está a lo allí resuelto.

- “Falta de legitimación en la causa por pasiva”: Soportada en la ausencia de responsabilidad de la entidad demandada en la materialización del daño antijurídico endilgado en el escrito de demanda, excepción frente a la cual en audiencia inicial el Despacho consideró oportuno posponer su estudio para ser abordado en la presente sentencia.

⁴ Folios 209 a 215 del Cuaderno principal 2

⁵ Folios 337 a 335 C. principal 2.

2.4.- Demandado - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS.

El 23 de noviembre de 2016⁶ el apoderado judicial del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, contestó la demanda, oportunidad en la que puso en entredicho la mayoría de los hechos y se opuso rotundamente a la prosperidad de las pretensiones.

Además, propuso como excepciones las que denominó:

- "Falta de legitimación en la causa por pasiva": Sustentada en que es la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV - la entidad encargada de efectuar la indemnización administrativa, lo anterior conforme lo prevén los artículos 2° y 3° del Decreto N° 4802 de 2011, excepción frente a la cual en audiencia inicial el Despacho consideró oportuno posponer su estudio para ser abordado en la presente sentencia.

- "Eximencia de responsabilidad por el hecho de un tercero": Cimentada en que el daño causado a los demandantes fue ocasionado por particulares y no la conducta o servicio prestado por el DPS, por tal razón alega que no es imputable a esta entidad demandada.

- "Ausencia de material probatorio que comprometa la responsabilidad administrativa del DPS": Apoyada en que no se prueba el presunto daño antijurídico padecido por la parte actora.

- "Las medidas de verdad, justicia, reparación integral (indemnización administrativa), están dentro del rango temporal establecido por la Ley 1448 de 2011, por lo que resulta prematuro alegar la supuesta falta o falla del servicio alegada": Soportada en que la vigencia de la Ley 1448 de 2011 es de diez años por lo que aún se encuentran las entidades en oportunidad para su cumplimiento.

- "Insuficiencia probatoria para demostrar la omisión de agentes del estado en relación con la falla del servicio alegada en el delito de desplazamiento forzado": Cimentada en que las pruebas aportadas por la parte actora no demuestran que el presunto desplazamiento sea imputable al Departamento Administrativo demandado así

⁶ Folios 229 a 237 del Cuaderno principal 2



como tampoco los daños consecuenciales sino que provino de personas ajenas al DPS.

-. "Genérica": Sustentada en la facultad oficiosa del Despacho para decretar las excepciones que estime probadas dentro del presente proceso judicial.

2.5.- NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL

El 1° de diciembre de 2016⁷ el apoderado judicial del Ministerio de Defensa Nacional también dio contestación a la demanda en escrito a través del cual se opuso rotundamente a la prosperidad de las pretensiones. Planteó los siguientes medios exceptivos:

-. "Caducidad de la acción": Medio exceptivo que fue despachado desfavorablemente en audiencia inicial de 22 de marzo de 2018⁸, razón por la cual se está a lo allí resuelto.

-. "Falta de legitimación por pasiva del Ministerio de Defensa - Fuerzas Militares de Colombia": Soportada en la ausencia de responsabilidad de la entidad demandada en la materialización del daño antijurídico endilgado en el escrito de demanda, excepción frente a la cual en audiencia inicial el Despacho consideró oportuno posponer su estudio para ser abordado en la presente sentencia.

-. "Hecho de un tercero": Sustentada en que el daño alegado por los demandantes fue ocasionado por particulares y no por agentes de la Institución, por tal razón alega que no es imputable a la entidad demandada.

-. "Falta de los elementos necesarios de imputación": Cimentada en que la inexistencia de elementos de juicio suficientes que conduzcan inequívocamente a establecer la responsabilidad de la entidad demandada.

-. "Innominada": Sustentada en la facultad oficiosa del Despacho para decretar las excepciones que estime probadas dentro del presente proceso judicial.

⁷ Folios 256 a 296 del Cuaderno principal 2

⁸ Folios 337 a 335 C. principal 2.



- “Existencia de políticas gubernamentales frente a la reparación por desplazamiento forzado”: Fundada en que el Gobierno Nacional ha implementado políticas de indemnización a las víctimas, reguladas en las Leyes 975 de 2005 y 1448 de 2011, en armonía con el Decreto N° 1290 de 2008, por lo que existe una diferencia entre las medidas de reparación y las medidas de otros programas sociales.

Finalmente, el Ejército Nacional solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda.

2.6.- NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL

El 1° de diciembre de 2016⁹ la apoderada judicial de esta entidad contestó la demanda, refutó los hechos y se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Sostuvo la ausencia de responsabilidad de la Institución en el caso particular, toda vez que desconoció los hechos generadores (atentado) así como el desplazamiento de los demandantes desde su residencia hacia otro territorio y además se trató de circunstancias propiciadas por un tercero como lo es el grupo armado al margen de ley (AUC). Además la **POLICÍA NACIONAL** cumplió con la obligación de diligencia, vigilancia y cuidado que tiene a su cargo.

A su vez, propuso como excepciones las que denominó:

- “Falta de legitimación en la causa por pasiva”: Soportada en la inexistencia de responsabilidad de esta entidad demandada en la causación del daño antijurídico planteado en el escrito de demanda, excepción frente a la cual en audiencia inicial el Despacho consideró oportuno posponer su estudio para ser abordado en la presente sentencia.

- “Hecho determinante y exclusivo de un tercero”: Por cuanto el daño causado a los demandantes fue ocasionado por particulares y no por agentes de la Institución, por tal razón alega que no es imputable a esta entidad demandada.

- “Existencia de políticas gubernamentales frente a la reparación por desplazamiento forzado”: Fundada en que el Gobierno Nacional ha implementado políticas de indemnización a las víctimas, reguladas en las Leyes 975 de 2005 y 1448 de

⁹ Folios 303 a 310 del Cuaderno principal 2 .



2011, en armonía con el Decreto N° 1290 de 2008, por lo que existe una diferencia entre las medidas de reparación y las medidas de otros programas sociales.

-. "Genérica": Sustentada en la facultad oficiosa del Despacho para decretar las excepciones que estime probadas dentro del presente proceso judicial.

III.- TRÁMITE DE INSTANCIA

La demanda se presentó el 14 de agosto de 2015 en la Oficina de Apoyo Judicial de los Juzgados Administrativos de Bogotá D.C., quien en la misma fecha lo repartió a este Despacho Judicial.¹⁰

Mediante auto de 15 de diciembre de ese año¹¹ se negó el amparo de pobreza a los demandantes, se admitió el medio de control de la referencia y se ordenó la notificación a las entidades demandadas.

Se practicaron las notificaciones vía correo electrónico a la Procuraduría 80 Judicial Administrativa de Bogotá, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a las demandadas, así como los traslados de rigor.¹²

El 22 de marzo de 2018¹³ se realizó la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, en la cual se evacuaron los tópicos de saneamiento, excepciones previas, fijación del litigio, se exhortó a las partes para que conciliaran sus diferencias sin existir ánimo conciliatorio, y fueron decretadas varias pruebas solicitadas por las partes procesales.

Luego, en audiencia de pruebas celebrada los días 26 de julio de 2018¹⁴ y 21 de febrero de 2019¹⁵ se prescindió del testimonio de NILFA ROSA VILLALOBOS GONZÁLEZ y se incorporaron las documentales recaudadas. Asimismo, se declaró finalizada la etapa probatoria, y se corrió traslado para presentar alegatos de conclusión.

¹⁰ Folio 124 del Cuaderno principal 1.

¹¹ Folios 128 y 129 del Cuaderno principal 1.

¹² Folios 131 a 186 del Cuaderno principal 1.

¹³ Folios 327 a 335 del Cuaderno principal 2. incluido 1 CD-R contentivo de la audiencia inicial.

¹⁴ Folios 446 a 450 del Cuaderno principal 3. incluida 1 CD-R contentivo de la audiencia de pruebas.

¹⁵ Folios 564, 566 a 570 del Cuaderno principal 3. incluida 1 CD-R contentivo de la audiencia de pruebas.

El mismo término se concedió al Ministerio Público para que rindiera su concepto, sin embargo, guardó silencio.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1.- Demandado - DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

El apoderado judicial de este ente territorial demandado presentó alegaciones mediante memorial del 28 de febrero de 2019¹⁶, con el cual reiteró su solicitud de negar la totalidad de las pretensiones del libelo demandatorio fundada en todos y cada uno de los argumentos de defensa planteados en la contestación de demanda, entre los cuales se destacan las excepciones de mérito propuestas.

4.2.- Demandado - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

El apoderado judicial del **DPS** presentó escrito de alegaciones el 5 de marzo de 2019¹⁷, con el cual reiteró el planteamiento formulado en la contestación de la demanda, adujo que el material probatorio no demostró la ocurrencia de la situación fáctica narrada y en consecuencia ratificó su solicitud de negar la totalidad de las pretensiones de los demandantes.

4.3.- Parte demandante

El apoderado judicial de los demandantes presentó sus alegatos de conclusión el 5 de marzo de 2019¹⁸, en los que hizo alusión a planteamientos similares a los consignados en el escrito de la demanda y puntualizó que el daño antijurídico sufrido por los demandantes debe analizarse en el escenario del conflicto armado interno que azotaba los municipios de los cuales fueron desplazados y por supuesto bajo la teoría de la posición de garante que ostenta el Estado colombiano en el presente asunto.

Por lo anterior, iteró la declaratoria de responsabilidad de las entidades demandadas con ocasión del desplazamiento forzado, así como las amenazas que padeció CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE y los demás

¹⁶ Folios 574 a 579 del Cuaderno principal 3.

¹⁷ Folios 580 a 587 del Cuaderno principal 3.

¹⁸ Folios 588 a 597 del Cuaderno principal 3.

integrantes de su familia que conforman la parte actora en el presente medio de control de reparación directa.

4.4.- Demandada - NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL

El apoderado judicial de la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL** presentó alegaciones mediante memorial del 7 de marzo de 2019¹⁹, con el cual reiteró la ausencia de material probatorio que endilgue responsabilidad a la entidad demandada y por tanto reforzó su solicitud de negar las pretensiones del libelo demandatorio.

4.5.- Demandada - NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL

El apoderado judicial de la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL** presentó alegaciones mediante memorial del 7 de marzo de 2019²⁰, con el cual reiteró su solicitud de negar lo petitionado por la parte actora.

4.6.- Demandado - MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LORICA

El apoderado judicial de este ente municipal presentó escrito de alegaciones el 18 de marzo de 2019²¹, en forma extemporánea, razón por la cual no será analizado su contenido.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Este Juzgado tiene competencia para conocer esta acción porque así lo determinan los artículos 104 numeral 1, 155 numeral 6 y 156 numeral 6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹⁹ Folios 598 a 610 del Cuaderno principal 3.

²⁰ Folios 611 y 612 del Cuaderno principal 3.

²¹ Folios 615 y 616 del Cuaderno principal 3.

2. Problema Jurídico

El litigio se circunscribe a determinar si la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL, POLICÍA NACIONAL**, el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS, MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DE UNGUÍA, DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DE LORICA** y el **DEPARTAMENTO DEL CÓRDOBA** son administrativamente responsables de los presuntos daños y perjuicios sufridos por los demandantes con motivo de las amenazas de muerte y desplazamiento forzado padecido a manos de grupos armados al margen de la ley dentro del contexto de conflicto armado interno colombiano suscitado durante los años 1990 y 2007.

3.- Del principio constitucional y del deber de protección de la vida, honra y bienes en cabeza del Estado

El Estado Social de Derecho se traduce en el respeto a la dignidad humana, la libertad e igualdad, se encuentra orientado entre otros deberes constitucionales al consagrado en el artículo 2° de la Constitución Política, consistente en que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En armonía con lo anterior, la Constitución Política, en el artículo 12, prohíbe todo acto de desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En virtud a ello, el artículo 1° del Acto Legislativo N° 5 de 29 de noviembre de 2017 adicionó el artículo 22A a la Constitución Política a efectos de asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y el uso de las armas por parte del Estado, para lo cual dispuso lo siguiente:

“(…) Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes. (...)”

Por su parte, el artículo 217 Constitucional dispone que las Fuerzas Militares tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. De igual manera, el artículo 218 de la misma obra estipula que 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.

Las anteriores disposiciones de carácter constitucional, contienen el deber general para las autoridades públicas, en especial, para las entidades demandadas, de proteger a todos los habitantes del territorio nacional, y cuando la norma determina esta obligación, refiere tanto a la vida, honra, bienes, creencias, libertades y derechos de cada uno de ellos.

4.- La obligación del Estado garantizar la seguridad personal a la luz del Bloque de Constitucionalidad y Derecho Internacional Humanitario DIH

El artículo 93 de la Constitución Política dispone que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso de la República, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación incluso en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

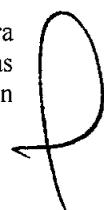
La norma en cita dio un mayor realce a los derechos y deberes consagrados en la Constitución, los cuales se deben interpretar de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

En ese orden, recientemente la Corte Constitucional en sentencia C-007 de 2018 trató el tema de la armonización del derecho interno y el DIH en los siguientes términos:

“(…) 132. El Derecho Internacional Humanitario²² encuentra un desarrollo particularmente amplio en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949²³. El

²² Esta rama del derecho internacional público tiene sus orígenes en los instrumentos internacionales que se han adoptado desde 1864, encaminados a la regulación de medios y métodos de combate (lo que comúnmente se conoce como “derecho de La Haya”) y a la determinación de personas y bienes protegidos (“derecho de Ginebra”). Un análisis detallado al respecto puede encontrarse en las sentencias C-574 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón; C-225 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero; y C-291 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²³ “Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977, son la piedra angular del derecho internacional humanitario, es decir, del conjunto de normas jurídicas que regulan las formas en que pueden librar los conflictos armados y que intentan limitar los efectos que se producen en



Protocolo Facultativo II de 1977 a los citados Convenios, establece obligaciones y otras reglas para los conflictos armados de carácter no internacional. Este instrumento hace parte del bloque de constitucionalidad²⁴ y es particularmente relevante para el contexto colombiano, pues se ocupa, precisamente, de los conflictos de carácter no internacional. (...)”²⁵

En efecto, el artículo 13 del Protocolo II de 1977 del Convenio de Ginebra de 1949 prohíbe los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha reconocido como derechos inherentes de las personas los de la vida, la libertad y a la seguridad personal, así se puede apreciar en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁶, los artículos 4 y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁷ y los artículo 6 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁸.

5.- Del desplazamiento forzado interno derivado del conflicto armado

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que:

“(...) se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos [...] y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. (...)”²⁹

éstos”. Ver, entre otros: Werle, Gerhard, op. Cit., el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.

²⁴ El derecho internacional humanitario hace parte del bloque de constitucionalidad y las normas que lo integran constituyen parámetro de control constitucional. En ese sentido, pueden consultarse las sentencias C-225 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-040 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell; y C-467 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero. De manera general, sobre el concepto de bloque de constitucionalidad, pueden verse las sentencias C-582 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-358 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-191 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; y C-040 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C 007 de 2018.

²⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos. ARTICULO 3°. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

²⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José-. “ARTICULO 4° (...) 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. (...)” “ARTICULO 7° (...) 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. (...)”

²⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. “ARTICULO 6: (...)1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. (...)” “ARTICULO 9° (...)1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta. (...)”

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Chitay Nech Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Confirmado en Caso

P

El desplazamiento forzado es un flagelo de la sociedad colombiana que en diferentes décadas ha sido ubicado como país latinoamericano con mayor número de desplazados. El pasado 28 de diciembre de 2018 la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR - informó que de enero a noviembre ese año más de 30.517 personas han sido desplazadas de manera interna.

Cifra que se suma a las 7.700.000 personas internamente desplazadas desde 1985 como consecuencia del conflicto armado³⁰.

En el año 2004, la Corte Constitucional después de haber emitido diversas sentencias sobre el desplazamiento forzado interno por la violencia en Colombia, en las que incluso incorporó los principios rectores del desplazamiento forzado interno en la Constitución Política, haciendo uso de la figura del bloque de constitucionalidad declaró el estado de cosas inconstitucionales debido a la violación masiva y reiterada de los derechos de ese colectivo.

La Corte Constitucional, más allá de declarar una vulneración masiva de derechos humanos, tomó decisiones radicales para intentar superar la situación crítica y vulnerable a la cual está sometida la población desplazada, a efectos de no perpetuar la condición de desplazado.

En materia de legislación relacionada con la reparación a las víctimas del conflicto armado interno, encaminada a garantizar la no repetición de su condición de vulnerabilidad y que no sean objeto de re-victimización, se tiene: La Ley 387 de 18 de julio de 1997³¹ que dispone:

“Artículo 1°.- Del desplazado. Es desplazado 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.

Masacre de Río Negro Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 04 de septiembre de 2012.

³⁰ Documento electrónico en: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/12/5c243ef94/hay-mas-victimas-de-desplazamiento-forzado-en-colombia-que-numero-de-habitantes.html>

³¹ Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

[...]

Artículo 2°.- De los Principios. La interpretación y aplicación de la presente ley se orienta por los siguientes principios:

[...]

1. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzosamente.

[...]

Artículo 3°.- De la responsabilidad del Estado. Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. (...)”

A su vez, la Ley 1448 de 2011, señala:

“(...) Artículo 60. La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten.

Las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, ~~que no contraríen la presente ley~~, continuarán vigentes. (El texto subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-280 de 2013)

Parágrafo 1°. El costo en el que incurra el Estado en la prestación de la oferta dirigida a la población desplazada, en ningún caso será descontado del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tiene derecho esta población.

Esta oferta, siempre que sea prioritaria, prevalente y que atienda sus vulnerabilidades específicas, tiene efecto reparador, exceptuando la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado 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 las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley. (...)”

Conforme lo ha señalado ampliamente la jurisprudencia del Consejo de Estado, se realizará el estudio del desplazamiento forzado desde la perspectiva de la falla del servicio, sea por el cumplimiento o incumplimiento defectuoso de las obligaciones constitucionales y legales, que contemplan el deber de salvaguardar los derechos de toda persona a no ser desplazado, desarraigado o despojado de sus bienes como consecuencia del conflicto armado interno, de violaciones sistemáticas de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario,



o por la inactividad de las entidades públicas, en el cumplimiento de las obligaciones que el ordenamiento normativo ha señalado³².

6.- De la responsabilidad del Estado en el marco del conflicto armado por la ejecución de ataques perpetrados por grupos armados al margen de la Ley

En lo que respecta a la declaratoria de responsabilidad estatal por el desplazamiento forzado de la población civil con ocasión a las incursiones guerrilleras, atentados, amenazas y terror infundido por grupos al margen de la ley el Consejo de Estado ha señalado:

“4.11.- De acuerdo con la anterior jurisprudencia, para que se concrete la situación de desplazamiento forzado se requiere:

“(i) La coacción, que obliga 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”; y (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”³³

4.12.- Una vez se concreta la situación del desplazamiento, es necesario demostrar para que una persona sea considerada como desplazado interno, que haya sido obligada a migrar más allá de los límites territoriales del municipio en el que vivía o residía³⁴.

4.13.- Sin perjuicio de lo anterior, el precedente jurisprudencial constitucional advierte que:

“[...] quien se desplaza lo hace “para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”³⁵, no para escapar de una amenaza de origen común o de las consecuencias de un accidente de tránsito que, si bien puede tener graves implicaciones y la entidad suficiente para obligar a una persona a tomar determinadas decisiones, no puede ser susceptible de recibir la protección que por disposición legal se reserva para las víctimas del conflicto armado interno que son obligadas a dejar sus lugares de residencia por causa del mismo”³⁶.

³² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Sentencias del 8 de marzo de 2007, expediente 27434; del 15 de agosto de 2007, expedientes 00004 AG y 00385 AG; del 18 de febrero de 2010, expediente 18436.
³³ Corte Constitucional, Sentencia C-372 de 27 de mayo de 2009.
³⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-268 de 27 de marzo de 2003; Sentencia T-215 de 2002.
³⁵ Principios Rectores de los desplazamientos internos, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en: [http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf; consultado 6 de febrero de 2014].
³⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-222 de 2010.

4.14.- Pese a lo anterior, la jurisprudencia constitucional establece que en caso de contradicción al momento de aplicar la definición ajustada a un caso de persona o personas desplazadas internamente deberá acudir a la aplicación del “principio pro homine” según el cual son varios los supuestos en los que encajaría la consideración de una situación de desplazado interno: a) como consecuencia de la acción ilegítima de las autoridades del estado; b) la acción u omisión legítima del Estado; c) teniendo en cuenta la región del país, la estigmatización derivada para la persona y su familia cuando como consecuencia de un proceso penal seguido por hechos ligados al conflicto armado interno, es absuelto posteriormente, y amenazado por grupos armados ilegales^{37, 38}

Esa corporación judicial ha desarrollado diferentes posturas sobre la posibilidad de declarar la responsabilidad del Estado por los daños que se generan por el desarrollo de tomas guerrilleras y ataques contra estaciones o instalaciones militares ubicados en centros habitados por población civil. Al efecto ha aplicado los siguientes títulos de imputación: i) falla del servicio, ii) riesgo excepcional y iii) daño especial.

Así, hay lugar a endilgar responsabilidad al Estado cuando no responda de manera adecuada a las incursiones armadas que hacen los grupos subversivos a los poblados, pero adicionalmente, se puede presentar cuando dadas las particularidades del caso, las autoridades podrían tener conocimiento sobre el alto grado de probabilidad de ocurrencia del ataque sin tomar las medidas necesarias para contrarrestarlo o evitarlo³⁹.

Por lo tanto, el Estado es responsable de los daños sufridos por los particulares con motivo de una incursión armada de la guerrilla a una población, así como cuando omite la adopción de todas las medidas necesarias y razonables para prevenir los ataques que se disponen a perpetrar esas organizaciones delincuenciales, o por el retardo injustificado en brindar apoyo militar, o por la insuficiencia del personal y armamento para repeler el ataque, cuando este resultaba inminente⁴⁰. El Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo además ha dicho:

“(…) Debe, sin duda, plantearse un juicio de imputación en el que demostrado el daño antijurídico, deba analizarse la atribución fáctica y jurídica en tres escenarios: peligro, amenaza y daño. En concreto, la atribución jurídica debe exigir que sea en un solo título de imputación, la

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-630 de 2007.

³⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Sentencia 14 de marzo de 2016, Radicación: 50001-23-31-000-2002-00094-01 (40744).

³⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección 3ª. Sentencia del 9 de abril de 2008. Exp. 25000-23-26-000-1996-02582-01(18769-12561-12581-12582).

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección 3ª. Sentencia 18 de enero de 2012. Exp. 73001-23-31-000-1999-01250-01(19920).

falla en el servicio, en el que deba encuadrarse la responsabilidad extracontractual del Estado, sustentada en la vulneración de deberes normativos, que en muchas ocasiones no se reducen al ámbito negativo, sino que se expresan como deberes positivos en los que la procura o tutela eficaz de los derechos, bienes e intereses jurídicos es lo esencial para que se cumpla con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho.

Asimismo, debe considerarse que la responsabilidad extracontractual no puede reducirse a su consideración como herramienta destinada solamente a la reparación, sino que debe contribuir con un efecto preventivo que permita la mejora o la optimización en la prestación, realización o ejecución de la actividad administrativa globalmente considerada.

En los anteriores términos, la responsabilidad extracontractual del Estado se puede configurar una vez se demuestre el daño antijurídico y la imputación (desde el ámbito fáctico y jurídico). Conforme al anterior esquema se analizará el caso a resolver.

3.2. La Sala encuentra acreditado que el daño antijurídico que padecieron los demandantes resulta imputable a la Nación, por la omisión en la adopción de todas las medidas necesarias y razonables para prevenir el ataque del grupo armado insurgente, por el retardo injustificado de apoyo militar pese a que en las proximidades se contaba con la Base de Tolemaida, por la insuficiencia en personal y armamento para repeler el ataque, cuando éste resultaba inminente y por omitir las medidas preventivas exigidas. (...)⁴¹

Efectivamente, el Consejo de Estado encuentra que si bien en algunos casos no puede predicarse la existencia de una falla del servicio, considera que el Estado debe responder por los daños sufridos por los particulares bajo ciertas circunstancias. Lo anterior, teniendo en cuenta que dicha línea jurisprudencial advierte que atendiendo el nuevo orden constitucional se impone al juez analizar el daño antijurídico desde la óptica de las víctimas, así:

“(...) No obstante lo anterior, la ausencia de falla en el servicio en estos casos no puede llevar automáticamente a la exoneración de responsabilidad estatal, por cuanto el nuevo orden constitucional impone que se analice el daño antijurídico desde la óptica de las víctimas, quienes se han visto obligadas a soportar un daño que en ningún momento tenían por qué asumirlo.

(...)

Y es que si bien ha sido claro para la Sección Tercera que la teoría del daño especial exige un factor de atribución de responsabilidad al Estado, es decir, que el hecho causante del daño por el que se reclame pueda imputársele jurídicamente dentro del marco de una “actuación legítima”, esta “actuación” no debe reducirse a la simple verificación de una actividad en estricto sentido físico, sino que comprende también aquellos eventos en los que la imputación es principalmente de índole jurídica y tiene como fuente la obligación del Estado de brindar protección y cuidado a quienes resultan injustamente afectados.

En conclusión, la Sección considera que en este caso resulta aplicable la teoría del daño especial, habida cuenta que el daño, pese que se causó por un tercero, lo cierto es que ocurrió dentro de la ya larga confrontación que el Estado ha venido sosteniendo con grupos subversivos, óptica bajo la cual,

⁴¹ *Ibíd*em

no resulta constitucionalmente aceptable que el Estado deje abandonadas a las víctimas y, que explica que la imputación de responsabilidad no obedezca a la existencia de conducta alguna que configure falla en el servicio, sino que se concreta como una forma de materializar los postulados que precisamente justifican esa lucha contra la subversión y representan y hacen visible y palpable, la legitimidad del Estado. (...)”⁴²

En los casos en los que no ha sido posible identificar alguna falla en el servicio, se ha acudido al título de imputación de daño especial cuando se cumplen los siguientes requisitos⁴³: i) Que se desarrolle una actividad legítima de la Administración; ii) la actividad debe tener como consecuencia el menoscabo del derecho de una persona; iii) el menoscabo del derecho debe tener origen en el rompimiento del principio de igualdad frente a la ley y a las cargas públicas; iv) el rompimiento de esa igualdad debe causar un daño grave y especial, en cuanto recae sólo sobre alguno o algunos de los administrados; v) debe existir un nexo causal entre la actividad legítima de la Administración y el daño causado; y vi) el caso concreto no puede ser susceptible de ser encasillado dentro de otro, de los regímenes de responsabilidad de la administración.

No obstante, el Consejo de Estado en el año 2013 invocó la tesis del riesgo excepcional para sostener la responsabilidad del Estado frente a los daños causados a particulares en las incursiones guerrilleras en los siguientes términos:

“(…) 27. El título de imputación base para el análisis de la responsabilidad estatal, en eventos de daños causados a civiles, con ocasión de enfrentamientos armados entre la fuerza pública y grupos armados ilegales, ha sido el de riesgo excepcional. Este, ha dicho la jurisprudencia de esta Corporación⁴⁴, se configura por cuanto los agentes del Estado participan y propician la causación del daño, es decir, en desarrollo de la actividad legítima de “defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”⁴⁵, al exponer a la comunidad a una situación de peligro que, una vez se concreta, genera responsabilidad en la administración al ser una carga excesiva, grave y anormal que no tienen por qué asumir los ciudadanos.

28. Así las cosas, el riesgo que se genera por la presencia de un establecimiento representativo del Estado en medio de un conflicto armado, y su concreción en la causación de un daño a una persona ajena a los grupos enfrentados, independientemente de quien haya ocasionado el daño, es la razón de la responsabilidad estatal.

⁴² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección 3ª. Sentencia del 19 de abril de 2012. Expediente N° 19001-23-31-000-1999-00815-01(21515).

⁴³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección 3ª. Sentencia 2 de octubre de 2008. Expediente N° 52001-23-31-000-2004-00605-02.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias del 22 de junio de 2011, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, radicación n.º 20150; del 20 de mayo de 2004, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, radicación n.º 14405; del 24 de abril de 1991, C.P. Policarpo Castillo Dávila, radicación n.º 6110.

⁴⁵ Artículo 217 de la Constitución Política.



Al respecto esta Corporación ha sostenido que: "(...) para que el hecho violento del tercero pueda ser imputable al Estado, se requiere que éste haya sido dirigido contra un establecimiento militar o policivo, un centro de comunicaciones o un personaje representativo de la cúpula estatal. Por lo tanto, se ha considerado que no le son imputables al Estado los daños causados por actos violentos cometidos por terceros cuando éstos son dirigidos indiscriminadamente contra la población, con el fin de sembrar pánico y desconcierto social, y no contra un objetivo estatal específico, bien o persona, claramente identificable como objetivo por los grupos al margen de la ley" (...)”⁴⁶

De acuerdo a la línea jurisprudencial desarrollada puede concluirse que se acepta la responsabilidad del Estado por los daños causados en una incursión guerrillera o de un grupo organizado ilegal, sin embargo, no existe un único título de imputación de responsabilidad, pues el Consejo de Estado ha aceptado que la responsabilidad puede derivarse tanto de la falla de servicio como de la existencia de un daño especial o de un riesgo excepcional.

7.- Caso en concreto

Los demandantes acuden al proceso para que le sean indemnizados los perjuicios, con motivo de las amenazas en contra de CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE y posterior desplazamientos forzados padecidos desde el MUNICIPIO DE UNGUÍA (CHOCÓ) en el año 1990 hacia el MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DE LORICA (CÓRDOBA), en donde fueron víctimas de intimidaciones, razón por la cual en el año 2007 debieron nuevamente desplazarse a otro lugar.

De acuerdo al soporte documental probatorio allegado en las etapas procesales previstas por el legislador y con relación a la situación fáctica planteada en el presente asunto, se encuentra que:

-. En el año 1990, CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE fue víctima de desplazamiento de Santa María La Nueva del Darién del MUNICIPIO DE UNGUÍA junto con su progenitora y hermanos, conforme las certificaciones emitidas por la Inspectoría de Policía de ese corregimiento, emitidas en el mes de marzo de 2015.⁴⁷

-. CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE, BRAYAN STIVEN NEGRETE NEGRETE y PEGY NICOLLE MANRIQUE NEGRETE se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 28 de junio de 2006, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, Radicación N° 16630.

⁴⁷ Folios 57 a 59 C. principal 1

forzado ocurrido el 23 de enero de 2007, según certificaciones y constancias de la Directora de Registro y Gestión de la Información, Directora Técnica de Reparación y la Directora de Gestión Interinstitucional de la Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas emitidas el 11 de diciembre de 2013 y 25 de septiembre de 2014, respectivamente.⁴⁸

- Para el año 2012, BRAYAN STIVEN NEGRETE NEGRETE ya había sido diagnosticado con parálisis cerebral espástica, epilepsia parcial sintomática, microcefalia y déficit cognitivo severo⁴⁹.

- El 19 de julio de 2017, la Fiscalía 104 Delegada ante el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Quibdó (Chocó) abrió investigación previa con el Radicado No. 165.719, por el presunto delito de desaparición forzada denunciado por CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE, en hechos ocurridos en el Corregimiento de Santa María, Municipio de Ungía para el año 1990.⁵⁰

- Sumado a ello, la Coordinadora de Defensa judicial de la UARIV, en comunicación del 10 de julio de 2018 informó que CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE identificada con la cédula de ciudadanía No. 50969057 se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas por los hechos victimizantes de desplazamiento forzado y desaparición forzada de EPIMENIA INOCENCIA NEGRETE NEGRETE, en calidad de hermana; información ratificada con pantallazo del estado de valoración e inclusión de los demandantes en el RUV en el que se vislumbra que la demandante padeció la desaparición forzada de su familiar el 2 de mayo de 1990 del ente municipal Unguía (Chocó) y posteriormente junto a sus hijos sufrieron un desplazamiento “individual” del municipio “Lorica” ocasionado por “autodefensa o paramilitares-grupos guerrilleros”, con sustento en las declaraciones No. 694838 y 277552 rendidas en 2008 y 2009.⁵¹

- En comunicación del 6 de agosto de 2018, la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional informó que luego de revisar el aplicativo SPOA de la Fiscalía General de la Nación se percataron que la demandante figura como víctima del delito de desaparición forzada según hechos

⁴⁸ Folios 9, 37 a 39 C. principal 1.

⁴⁹ Folios 17, 18, 61 a 64 C. principal 1.

⁵⁰ Folio 502 C. principal 3

⁵¹ Folios 389 a 391 C. principal 2

ocurridos el 1° de enero de 2008, noticia criminal que es investigada por la Dirección Seccional de Fiscalía 102 Especializada de Quibdó - Chocó bajo la radicación No. 110016099069201502624.⁵²

Por otra parte, según las respuestas brindadas por las entidades municipales, departamentales y de orden nacional que fueron requeridas por este Despacho judicial a fin de obtener información sobre las amenazas o situaciones de constreñimiento padecidos por los demandantes y que hubiesen sido puestas en su conocimiento, se avizora que:

- Con oficio No. F-GG-A-05 del 8 de junio de 2018, el Alcalde del Municipio de Unguía- Chocó, informó que en el Archivo Municipal no se encontraron radicadas quejas, denuncias por amenazas de muerte y desplazamientos relacionadas con CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE.⁵³

- Asimismo, la Unidad Nacional de Protección comunicó que una vez revisada la base de datos de la entidad y el archivo parcial que reposa en su poder del extinto DAS, no se encontró información sobre alguna solicitud para implementar medida de prevención o protección de la vida de los demandantes.⁵⁴

Revisado en conjunto el anterior material probatorio se estima que los demandantes logran demostrar que son víctimas del desplazamiento forzado padecido tanto en el año 1990 en el Municipio de Unguía (Chocó) así como en el 2007 desde el ente municipal de Lorica dentro de la jurisdicción del Departamento de Córdoba. Empero, las pruebas aludidas no brindan información precisa sobre las circunstancias de amenazas, intimidación y zozobra que plasmaron en su escrito de demanda, sin que hubiesen aportado la copia de las No. 694838 y 277552 rendidas en 2008 y 2009, que permitan dilucidar los factores determinantes que los obligaron a trasladarse de esas zonas.

Tampoco fue allegado al presente proceso judicial copia de informes, actas de comité de seguridad, panfletos, cartas de advertencia, avisos o certificaciones de las autoridades locales, municipales, departamentales y de la Fuerza Pública con los cuales se pueda vislumbrar efectivamente un constreñimiento consumado en contra de los demandantes, ni mucho menos denuncias ante las

⁵² Folios 511 y 523 C. principal 3

⁵³ Folios 385 C. 2

⁵⁴ Folio 399 C. 2



autoridades correspondientes donde los demandantes hayan puesto en conocimiento estos sucesos como era su deber, dadas las especiales características de su desplazamiento.

Si bien es cierto, al proceso judicial se arrojó certificación de la existencia de dos investigaciones criminales originadas en las denuncias presentadas por CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE por los delitos de desaparición forzada del que fue víctima en hechos ocurridos en el Corregimiento de Santa María, Municipio de Ungía para el año 1990 y posteriormente en el año 2008, no es menos cierto que las noticias criminales investigadas no tratan del hecho victimizante de desplazamiento forzado, objeto de litigio del presente medio de control y sumado a ello se desconoce la situación fáctica descrita en la misma por lo que a simple vista se avizora que tal elemento probatorio carece de utilidad para acreditar omisión de las entidades demandadas en cuanto a proteger la vida e integridad de los demandantes así como para señalar algún grado de participación de la Fuerza Pública y de los entes territoriales en los constreñimientos alegados en el libelo demandatorio.

Ante este panorama, se advierte que la falta de prueba refleja que las autoridades públicas locales y Fuerza Pública no tenían conocimiento sobre la situación de coerción y eventuales amenazas sufridas por la parte demandante ni les era previsible su desplazamiento en 1990 y luego en 2007 por lo que se encontraban atadas de manos para atender los deberes jurídicos de prevención y protección de la vida e integridad física y libertad personal de la población y en particular de los accionantes.

Por ello, al no demostrarse la ocurrencia concreta de hechos imputables a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL, POLICÍA NACIONAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS, MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DE UNGUÍA, DEPARTAMENTO DE CHOCÓ, MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DE LORICA ni al DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA, por acción, señalados en la demanda, y mucho menos que la afectación que alegan se hubiese producido por omisión de las mismas, no se puede inferir que en los desplazamientos forzados a los que se vio sometida CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE en 1990 y luego junto a sus hijos en el año 2007, haya incidido la Fuerza pública que integra el Ministerio demandado y los entes territoriales accionados, al omitir sus deberes constitucionales.

En este instante surge relevante lo consagrado en el artículo 167 del Código General del Proceso donde se establece que “*incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*”, de manera que son los interesados en las resultas del proceso quienes ostentan la carga de aportar o solicitar los medios de convicción que permitan al juez obtener las conclusiones suficientes en aras de configurar una adecuación fáctica clara y así atribuir o no, algún tipo de responsabilidad.

En ese orden de ideas, y según el precedente jurisprudencial, para poder imputar responsabilidad al Estado por los desplazamientos forzados padecidos por los demandantes, debía demostrarse que la Fuerza Pública, los municipios y departamentos demandados tuvieron conocimiento de las presuntas amenazas contra la vida de CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE, de sus hijos BRAYAN STIVEN NEGRETE NEGRETE, PEGY NICOLLE MANRIQUE NEGRETE o de sus familiares cercanos, y que, no obstante ello, el EJÉRCITO NACIONAL, la POLICÍA NACIONAL, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – DPS, el MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DE UNGUÍA, el DEPARTAMENTO DE CHOCÓ, el MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DE LORICA y el DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA omitieron el cumplimiento de su deber de responder de forma oportuna y adecuada a los mismos para proteger a la población civil, sin embargo, los medios de prueba examinados no dan cuenta que la Fuerza Pública haya desacatado su deber de prevención y protección de la comunidad⁵⁵.

Empero, conforme las certificaciones emitidas por la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio de Defensa Nacional la falta de solicitud de medidas de protección para los demandantes son pruebas indicativas que la parte actora no informó a las autoridades públicas locales, nacionales y Fuerza Pública, sobre la situación de coerción, eventuales amenazas sufridas y riesgo contra su vida lo que implica que las demandadas ignoraban el riesgo latente que corría en contra de los demandantes.

Es del caso precisar que es responsabilidad de la UARIV la administración del Registro Único de Víctimas – RUV – conforme a lo regulado en el Capítulo II del Título V de la Ley 1448 de 2011, en sus artículos 154 a 158, y que si bien aquellos aspectos fácticos declarados por los demandantes fueron tenidos en

⁵⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección 3ª. Sentencia del 9 de abril de 2008. Exp. 25000-23-26-000-1996-02582-01(18769-12561-12581-12582)

'cuenta para efectuar la inscripción en el RUV, es evidente que para surtirse dicho registro solo es suficiente presentar una declaración ante el Ministerio Público, pero no puede considerarse como plena prueba del daño endilgado a las entidades demandadas.

De manera que en este medio de control el análisis probatorio es más riguroso puesto que además de acreditar la calidad de víctima de desplazamiento forzado ante esas autoridades administrativas, es necesario demostrar que los hechos victimizantes señalados en la declaración extrajudicial fue consecuencia de la omisión del Estado de cumplir su posición garante, de salvaguardar la vida, honra y bienes de los ciudadanos, ante el conocimiento previo que tenían sobre que el grupo familiar accionante era objeto de amenazas por parte de esas organizaciones criminales, suceso que como se viene diciendo no se probó.

Así las cosas, no existen elementos probatorios suficientes que prueben que los desplazamientos forzados de CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE y de sus familiares haya sido obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que hayan actuado con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de la Fuerza Pública, así como tampoco que las entidades demandadas conociendo de la situación intimidatoria hayan hecho caso omiso para frustrar o detener cada desplazamiento forzado, razón por la cual tal daño no puede atribuirse a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL, POLICÍA NACIONAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS, MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DE UNGUÍA, DEPARTAMENTO DE CHOCÓ, MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DE LORICA ni al DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA.

No puede entonces este Despacho judicial considerar la existencia de una posición de garante institucional en abstracto, cuando la causación del mismo daño no está sustentada en el caudal probatorio, de lo contrario la decisión judicial tendría más una vocación de corrección de la política institucional y no de decisión judicial ceñida estrictamente al daño y a la imputación jurídica probada dentro del proceso.

Todo lo dicho lleva a afirmar que no hay lugar a declarar la responsabilidad estatal por falla del servicio, dado que no está probado que las entidades demandadas le hayan causado, por acción o por omisión el daño consistente en los desplazamientos forzados de los demandantes por lo que se declarará

probada la excepción denominada “falta de legitimación en la causa por pasiva” formulada por las demandadas.

Finalmente, en cuanto a la causal eximente de responsabilidad del hecho exclusivo de un tercero, invocada por la parte demandada, ha de decir el Despacho que no se configura en este caso por cuanto el reclamo indemnizatorio elevado por la parte actora se basa en una presunta omisión de la fuerza pública, de quien se dijo no desarrolló cabalmente la posición de garante que según la Constitución y la Ley le concierne en cuanto a la defensa de la vida, honra y bienes de todos los habitantes del territorio nacional.

8.- Acotación final

El profesional del derecho EDUAR RIVAS PEREA allegó escrito radicado el 22 de febrero de 2019⁵⁶, en el que interpuso por segunda vez recurso de reposición contra el auto dictado en audiencia celebrada el 26 de julio de 2018, mediante el cual se le sancionó con multa por el incumplimiento de la carga procesal impuesta de tramitar los oficios de las pruebas decretadas por él solicitadas en el proceso judicial de la referencia, al argumentar que el primer recurso sí fue presentado en oportunidad y recalcó los argumentos planteados en aquella fecha.

Al respecto, revisadas las actuaciones procesales surtidas por el Despacho judicial, se procederá a dejar sin efectos la multa impuesta en audiencia de pruebas acaecida el 26 de julio de 2018⁵⁷ y mantenida incólume en auto proferido el día 21 de febrero de 2019⁵⁸ no por las razones planteadas por el sancionado sino por cuanto el poder correccional otorgado por el legislador en el numeral 3° del artículo 44 del Código General del Proceso fue ejercido sin las plenas garantías de que gozaba el infractor previstas en el artículo 59 de la Ley 270 de 1996, que dice:

“ARTICULO 59. PROCEDIMIENTO. El magistrado o juez hará saber al infractor que su conducta acarrea la correspondiente sanción y de inmediato oírá las explicaciones que éste quiera suministrar en su defensa. Si éstas no fueren satisfactorias, procederá a señalar la sanción en resolución motivada contra la cual solamente procede el recurso de reposición interpuesto en el momento de la notificación. El sancionado dispone de veinticuatro horas para sustentar y el funcionario de un tiempo igual para resolverlo.”

⁵⁶ Folios 220 a 238 Cp. 2

⁵⁷ Folios 446 a 450 Cp. 3

⁵⁸ Folios 566 a 570 Cp. 3

Si bien es cierto, en los Oficios Nos. J38-0223-18, J38-0228-18, J38-0229-18, J38-0230-18, J38-0231-18 y J38-0232-18 se le hizo la advertencia de que era su obligación colaborar con la administración de justicia, y que en consecuencia las respuestas a los requerimientos debían ser suministradas sin dilación alguna, haciéndoles referencia expresa al “art. 44 num 3° CGP” no es menos cierto que este operador judicial impuso la multa al profesional del derecho sancionado sin haberle hecho saber de manera clara que su conducta renuente a entregar los documentos con reserva legal indicados acarrearía multa de hasta 10 SMLMV y requerido conjuntamente para que rindiera informe sobre su omisión a fin de brindarle previamente la oportunidad al doctor EDUAR RIVAS PEREA de dar las explicaciones que quisiera suministrar en su defensa, *contrario sensu*, se impartió la decisión de sanción pecuniaria de plano, omitiéndose el procedimiento previsto en el artículo 59 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, aplicable por remisión del parágrafo del artículo 44 del Código General del Proceso.

Bien claro dice la norma estatutaria que el juez “oír las explicaciones que éste quiera suministrar en su defensa”. Esto significa que en el caso del abogado EDUAR RIVAS PEREA si bien se le había requerido para que suministrara la información solicitada, de igual forma se omitió darle la oportunidad para brindar las explicaciones del caso, a fin de que ejerciera su derecho de defensa y contradicción.

Por lo acotado, en procura de garantizar la protección efectiva del debido proceso del señor EDUAR RIVAS PEREA, se dejará sin valor y efecto alguno la decisión de multa impuesta el 26 de julio de 2018⁵⁹ así como los pronunciamientos subsiguientes emitidos hasta antes de la presente determinación, la cual será notificada por la Secretaría de este Despacho judicial a los sujetos procesales intervinientes y en particular al beneficiario de la misma así como a la Procuraduría General de la Nación en caso de habersele compulsado copias.

9.- Costas

Si bien el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe que “la sentencia dispondrá sobre la condena en costas”, de ello no se sigue necesariamente que ante un pronunciamiento adverso la parte vencida deba ser condenada. Por tanto, como la parte

⁵⁹ Folios 446 a 450 Cp. 3

P

accionante ejerció su derecho sin acudir a maniobras reprochables, no se le condenará.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral - Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: DECLARAR PROBADA la excepción de *Falta de legitimación en la causa por pasiva* planteada por la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL, EJÉRCITO NACIONAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS, DEPARTAMENTO DE CHOCÓ, MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DE LORICA** y el **DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA.**

SEGUNDO: DENEGAR las pretensiones de la demanda de **REPARACIÓN DIRECTA** promovida por **CECILIA DEL CARMEN NEGRETE NEGRETE Y OTROS** contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL, EJÉRCITO NACIONAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS, MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DE UNGUÍA, DEPARTAMENTO DE CHOCÓ, MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DE LORICA** y el **DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA.**

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: ORDENAR la liquidación de los gastos procesales, si hay lugar a ello. Cumplido lo anterior **ARCHÍVESE** el expediente previo las anotaciones del caso.

QUINTO: DEJAR SIN EFECTOS JURÍDICOS la multa impuesta al profesional del derecho EDUAR RIVAS PEREA en audiencia de pruebas celebrada el 26 de julio de 2018. Por Secretaría y en caso de ser necesario, comuníquese esta determinación a las autoridades competentes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE
Juez 38 Administrativo Bogotá D.C. *mdbb*