



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CÉSAR

Valledupar, quince (15) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA (Segunda Instancia – Oralidad)

DEMANDANTE: GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA Y OTROS

DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL Y OTROS

RADICADO No.: 20-001-33-33-002-2015-00352-01

MAGISTRADA PONENTE: DORIS PINZÓN AMADO

I.- ASUNTO.-

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA Y OTROS en contra de la sentencia proferida por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR de fecha 21 de febrero de 2018, en la cual se resolvió:

“PRIMERO: DESESTIMENSE las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva providencia.

SEGUNDO: Contra esta sentencia procede el recurso de apelación, en firme esta providencia, archívese el expediente.

TERCERO: Devuélvase al demandante el saldo de los gastos ordinarios del proceso si los hubiere.

CUARTO: Sin costas en esta instancia.”—Sic—

II.- ANTECEDENTES.-

Sirven de fundamentos fácticos y jurídicos a la presentación de esta demanda, los siguientes:

2.1.- HECHOS.-

De acuerdo con lo expuesto en la demanda, el 25 de abril de 2006, mediante Decreto N° 020, el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA fue nombrado INSPECTOR CENTRAL DE POLICÍA del municipio de la JAGUA DE IBIRICO – CESAR.

Expresó, que a partir del día 20 de diciembre de 2007 el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA empezó a recibir llamadas amenazantes en las que le advertían que debía abandonar el municipio junto con su familia.

Afirma que las intimidaciones provenían de un señor que se hacía llamar "comandante Samuel" integrante de las Autodefensas Unidas de Colombia -en adelante AUC-, que para la época de los hechos operaba en el DEPARTAMENTO DEL CESAR.

Manifestó, que el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA puso la situación conocimiento de diversas autoridades locales, entre ellas a la Personera municipal de la JAGUA DE IBIRICO, al Alcalde de la época, al Comandante de la Estación de Policía del municipio y al Comandante de Batallón Especial de la localidad.

Adujo el apoderado, que a raíz de estas denuncias, las autoridades administrativas, militares y de policía del municipio de la JAGUA DE IBIRICO – CESAR, realizaron el 21 de diciembre de 2007 un consejo extraordinario de seguridad con el fin de establecer recomendaciones de seguridad al señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA.

Continuó narrando en su escrito, que debido a las continuas amenazas de las cuales fue objeto el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA, éste decidió renunciar a su cargo el 2 de enero de 2008 y trasladarse a la ciudad de Valledupar junto con su núcleo familiar.

Teniendo en cuenta que pese a lo anterior, las amenazas continuaron, el actor se trasladó a la ciudad de Barranquilla.

Expuso, que una vez ubicados en la ciudad de Barranquilla, el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA interpuso una denuncia ante la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN por el delito de amenazas; además de ello presentó derechos de petición ante diferentes autoridades administrativas de ese lugar, quienes expidieron certificación de desplazamiento a su favor y de su familia.

Finalmente alegó, que el desplazamiento forzado causó a sus poderdantes un daño cierto y consolidado, tal y como consta en el estudio psicológico practicado al actor y su familia el 17 de abril de 2015.

2.2. -PRETENSIONES.-

En la demanda se solicita que en sentencia de mérito se haga un pronunciamiento sobre las siguientes declaraciones y condenas:

"DECLARACIONES Y CONDENAS

PRIMERA: Declarar que NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL y EJERCITO NACIONAL, son administrativamente responsables por los hechos que originaron el desplazamiento forzado de mis poderdantes ocurridos en jurisdicción del municipio de la Jagua de Ibirico, Cesar.

SEGUNDA: Como consecuencia que la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA -POLICÍA NACIONAL y EJERCITO NACIONAL son administrativamente responsables de los hechos que generaron el desplazamiento forzado que fueron objeto los señores GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA; MARBELUZ PADILLA DAZA, su menor hijo DIEGO PAUL PINEDA PADILLA; LEIDI PADILLA DAZA; CARLOS JOSÉ GIRALDO DAZA; ZOILA DAZA BECERRA y CAMPO ELÍAS PADILLA CHINCHILLA, el día 11 de Enero de 2008, solicito que se condene a las entidades demandadas, a indemnizar a los demandantes, los siguientes perjuicios:

a. **PERJUICIOS MORALES: (...)**

- Para el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA, en su condición de víctima del Desplazamiento Forzado, recayéndole las amenazas perpetuadas como Inspector Central de Policía de la Jagua de Ibirico, Cesar; la suma equivalente a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales al precio que tenga al momento que se haga efectivo el acuerdo conciliatorio.
- Para los señores MARBELUZ PADILLA DAZA, su menor hijo DIEGO PAUL PINEDA PADILLA; LEIDY PADILLA DAZA; CARLOS JOSÉ GIRALDO DAZA; ZOILA DAZA BECERRA y CAMPO ELÍAS PADILLA CHINCHILLA, en su condición de víctima del Desplazamiento Forzado, para cada uno de ellos, la suma equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales al precio que tenga al momento que se haga efectivo el acuerdo conciliatorio.

- b. **PERJUICIOS A LA VIDA DE RELACIÓN.** Se reconocerán a favor de GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA, la suma de Ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales al precio al momento que se haga efectivo el acuerdo conciliatorio (...) al igual que para los señores MARBELUZ PADILLA DAZA, su menor hijo DIEGO PAUL PINEDA PADILLA; LEIDY PADILLA DAZA; CARLOS JOSÉ GIRALDO DAZA; ZOILA DAZA BECERRA y CAMPO ELÍAS PADILLA CHINCHILLA, para cada uno, la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales al precio al momento que se haga efectivo el acuerdo conciliatorio.

TERCERA: Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido en el artículo 192 del C.P.A.C.A

CUARTA: Disponer que se reconozcan intereses de mora desde la ejecutoria de la sentencia de conformidad del numeral 4 del Artículo 195 del C.P.A.C.A

QUINTA: Si no se efectúa el pago en forma oportuna, las entidades demandadas liquidarán los intereses moratorios a la tasa comercial como lo ordena el artículo 195 del C.P.A.C.A.

SEXTA: Condenar en costas y agencias en derecho a las entidades demandadas." –Sic-

2.3.- ACTUACIÓN PROCESAL.-

2.3.1.- **ADMISIÓN:** La demanda fue repartida el 10 de julio de 2015 al JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, en donde mediante auto del 29 de julio del 2015 se resolvió admitirla¹, siendo debidamente notificada a las partes intervinientes y al Ministerio Público.

2.3.2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:

2.3.2.1.- La NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL presentó escrito de contestación el 18 de abril de 2016,² manifestando que las pretensiones del actor no tienen vocación de prosperar por cuanto ellas carecen de fundamento legal y respaldo probatorio.

Expuso, que al señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA se le brindó en su momento la ayuda que ameritaba el caso; esto es, incluirlo al plan padrino de la POLICÍA NACIONAL, el cual tenía como objetivo brindar una comunicación directa entre el actor y entidad.

¹Folios 79 y 79 reverso

²Folios 96-126

Alegó, que a pesar de que la POLICÍA NACIONAL le brindó al actor la protección correspondiente, éste decidió abandonar su lugar de residencia 5 días después de que las autoridades concertaran para él un plan de seguridad.

Manifestó, que el presente asunto debe ser analizado bajo el régimen de *falla en el servicio* y no bajo el criterio de *daño antijurídico*, toda vez que, a pesar de existir un daño antijurídico, cuando se trate de la omisión por parte de las autoridades de proteger la vida, honra y bienes de los habitantes del territorio nacional, sólo se está obligado a indemnizar si la imputación se hace a título de falla en el servicio.

Indicó la demandada, que la condición de víctima que alega poseer la parte actora, no se adquiere por la sola inscripción en el registro, pues para que ello se dé, debe existir toda una valoración de las circunstancias de tiempo, modo y lugar expuestas por el interesado que permitan establecer si efectivamente la persona ha sufrido afectación por el abandono del lugar en que residía.

Resaltó, que la Corte Constitucional en su sentencia SU 254 del 2003 estableció que a pesar de que a las víctimas del conflicto armado se les otorgó un nuevo término de caducidad para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando se trate de casos de desplazamiento forzado, el actor debe demostrar que aún ostenta la condición de víctima, pues la característica de este fenómeno es la prolongación en el tiempo.

Refirió, que tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional han establecido que en los casos de desplazamiento forzado, para que la responsabilidad estatal se materialice, se debe verificar la ocurrencia de ciertos supuestos: i) la existencia de un daño antijurídico, ii) el contenido obligatorio de la entidad demandada, iii) el grado de cumplimiento de sus funciones por parte de esa entidad, y iv) finalmente demostrar que existía información y conocimiento suficiente para prevenir los hechos materia de desplazamiento.

Finalmente, adujo que la valoración de la falla en el servicio, debe hacerse teniendo en cuenta la realidad misma del país, pues no es lo mismo valorar la falla en el servicio de la fuerza pública en un país desarrollado que en uno subdesarrollado como es el caso de Colombia, ya que, en este caso la fuerza pública realiza sus acciones de manera efectiva mientras cuente con los medios disponibles para hacerlo.

Propuso como excepciones: i) caducidad del medio de control, ii) falta de legitimación en la causa por pasiva, e iii) innominada.

2.3.2.2.- La NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL presentó escrito de contestación el 14 de junio de 2016³ en el que se opuso a todos los hechos descritos en la demanda, pues afirma que éstos hacen mención a circunstancias generales de la problemática de violencia que azota al país.

Manifestó, que el Gobierno Nacional ha implementado políticas de indemnización para la población desplazada por la violencia en Colombia y que éstas se encuentran descritas en las Leyes 975 de 2005 y 1448 de 2011.

Explicó en su contestación las diversas figuras que ha creado el Estado Colombiano con el objeto de indemnizar a las víctimas del conflicto armado interno, y detalló el

³ Folios 139-160

procedimiento a seguir para el reconocimiento y aplicación de las diversas reparaciones a que tiene derecho esa parte de la población.

Expuso, que para que haya condena en contra del Estado Colombiano es necesario que se verifiquen ciertos supuestos: i) la tardía o defectuosa acción de la autoridad estatal, ii) la ocurrencia de un daño, y por último iii) la existencia del nexo causal entre el daño y el actuar del Estado. Con relación al segundo de los elementos, indicó que éste fue producido por el actuar de grupo al margen de la ley y no de la fuerza pública.

Finalmente, alegó que con las pruebas obrantes en el expediente, no es posible atribuirle responsabilidad alguna al EJÉRCITO NACIONAL, pues no se encuentra demostrado cuál fue la actividad que desplegó en ente demandado que guarde estrecho nexo de causalidad con el daño antijurídico alegado.

Propuso como excepciones: i) falta de legitimación en la causa por pasiva, ii) existencia de políticas gubernamentales frente a la reparación por desplazamiento forzado, iii) hecho de un tercero, y, iv) inexistencia del nexo causal.

2.3.3.- AUDIENCIA INICIAL: Mediante auto de fecha 28 de junio de 2016,⁴ se fijó el día 28 de noviembre de 2016 para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA,⁵ fecha en la que se saneó el proceso, se resolvieron las excepciones previas, se fijó el litigio, se decretó la práctica de pruebas y se fijó como fecha para llevar a cabo audiencia de pruebas el día 19 de julio de 2017.

2.3.4.- AUDIENCIA DE PRUEBAS: El día 19 de julio de 2017 se realizó audiencia de pruebas,⁶ y por no recaudarse todas las pruebas decretadas se fijó como nueva fecha para continuar con la diligencia el 30 de noviembre de 2017. Luego de este trámite probatorio, el Despacho ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión.⁷

2.3.5.- PRUEBAS: Con el objeto de establecer los hechos y la presunta responsabilidad que recaía sobre las entidades demandadas, al proceso fueron allegados los elementos probatorios que se describen a continuación:

VICTIMA DIRECTA	VICTIMAS INDIRECTAS	PARENTESCO	PODER	REGISTRO CIVIL DE NACIMIENTO/MATRIMONIO
GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA poder	Marbeluz Padilla Daza	Hermana	Folio 2	Folio 25
	Diego Paul Pineda Padilla	Sobrino	Folio 2	Folio 26
	Leidy Padilla Daza	Hermana	Folio 3	Folio 27
	Carlos José Giraldo Daza	Hermano	Folio 4	28
	Zoila Becerra	Madre	Folio 5	Folio 29

⁴Folio 175

⁵Folios 178-184

⁶Folios 297-300

⁷Folios 191-192

Folio 1 Registro civil de nacimiento Folio 24	Campo Elías Padilla Chinchilla	Padre	Folio 6	Folio 24
---	-----------------------------------	-------	---------	----------

- Fotocopia simple de la certificación de fecha 2 de enero de 2008, expedida por la Jefe de Talento Humano del municipio de LA JAGUA DE IBIRICO, en la que hizo constar que el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA laboró en ese ente territorial como INSPECTOR DE POLICÍA desde el 25 de abril de 2006 hasta el 2 de enero de 2008. (v.fl.30)
- Oficios de fecha 21 de diciembre de 2007, en los que el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA le informó a la PERSONERA MUNICIPAL DE LA JAGUA DE IBIRICO, AL ALCALDE MUNICIPAL, AL COMANDANTE DE LA ESTACIÓN DE POLICÍA Y AL BATALLÓN ESPECIAL ENERGÉTICO Y VIAL N° 2 del referido municipio, sobre las amenazas de muerte que había recibido en su contra por parte de las "nuevas autodefensas". (v.fl.31-38)
- Fotocopia simple del acta N° 001 del 21 de diciembre de 2007 del Consejo de Seguridad realizado en el municipio de LA JAGUA DE IBIRICO para tratar el tema de las amenazas que recibió el entonces Inspector de Policía (v.fl.39-42)
- Fotocopia simple de la denuncia penal interpuesta por el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA el 31 de enero de 2018 por el delito de amenazas de muerte con fines terroristas (v.fl.43-48)
- Fotocopia simple de la certificación de fecha 1° de febrero de 2008, expedida por la Personera Delegada del Distrito de Barranquilla, en la que hizo constar que el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA rindió ante su Despacho declaración como víctima de desplazamiento forzado. (v.fl.65)
- Fotocopia simple de la certificación expedida el 12 de junio de 2008 expedida por acción social UT Valledupar, en la que hizo constar que la señora ZOILA DAZA BECERRA se encuentra incluida bajo el marco de la Ley 387 de 1997 junto con su núcleo familiar. (v.fl.66)
- Dictamen sociológico emitido por el profesional RODRIGO DE JESÚS APONTE PENSO, sobre el estudio realizado el 17 de abril de 2015 a la familia del señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA. (v.fl.67-70)
- Fotocopia simple del reporte de beneficiarios activos del programa Unidad de Víctimas, entre los cuales se encuentran los señores GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA, MARBELUZ PADILLA DAZA, LEIDY PADILLA DAZA, CARLOS JOSÉ GIRALDO DAZA, ZOILA DAZA BECERRA, y CAMPO ELÍAS PADILLA CHINCHILLA (v.fl.212-223)
- Memorial de fecha 14 de marzo de 2017, por medio del cual la Personera municipal de LA JAGUA DE IBIRICO informó que para enero de 2008 no se presentaron eventos de desplazamiento masivo en esa localidad. (v.fl.233)

- Memorial de fecha 29 de marzo de 2017, por medio del cual la Coordinadora de Defensa Judicial de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS -en adelante UARIV-, informó que el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA se encuentra junto con su núcleo familiar inscritos en el RUV por el hecho desplazamiento forzado. (v.fl.242 y 242 reverso)
- Fotocopia simple del "INFORME DE PROTOCOLO PARA LA VALORACIÓN DE LOS ASPECTOS DE SEGURIDAD POR PARTE DE LA FUERZA PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE RETORNO O REUBICACIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA."-Sic- (v.fl.323-339 y 347-372)
- Oficio de fecha 18 de agosto de 2018, por medio del cual el Director Técnico de Registro de la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO informó sobre las propiedades que aparecen registrada a nombre del señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA y otros. (y.fl.340-340 reverso)

A través de Despacho Comisorio, el JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE LA JAGUA DE IBIRICO – CESAR recaudó los siguientes testimonios:

OSIRIS QUINTERO MISAT: "(...) a finales del 2007 tuve conocimiento porque trabajaba en el juzgado municipal como escribiente de que el señor GEOVANNY había sido amenazado de muerte y que si no abandonaba el cargo podían matarlo. Tuve conocimiento que para alrededores de esa misma fecha hicieron consejo de seguridad extraordinario, me enteré por la quien en ese momento era la Personera, doctora HEIDY PARODI, pues ella comunicaba a los diferentes entes y los invitaba a que se hicieran participe de ese consejo. (...) A comienzos del 2012 (...) me entero que el señor GEOVANNY ya había dejado el cargo, había tenido que irse porque las amenazas continuaban. PREGUNTA: desde cuándo conoce al señor GEOVANNY PADILLA DAZA. RESPUESTA: Desde el 2006 como inspector de policía. PREGUNTA: Usted conoce los miembros que hacen parte del núcleo familiar del señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA. RESPUESTA: Sí, si los conozco de vista. PREGUNTA: Personalmente no los conoce. RESPUESTA: No he tenido el trato de conocerlos a fondo."-Sic-

XIOMARA ISELA VALENCIA MENDOZA: "(...) versa sobre una cuestión de un desplazamiento que tuvo en cabeza GEOVANNY cuando estaba desempeñándose aquí en LA JAGUA como inspector central de policía, unas amenazas que él recibió contra él y su familia de las cuales él colocó una serie de denuncias ante la Fiscalía, el Ejército y la Personería. Las amenazas eran contra su vida le decían que si no se iba de LA JAGUA lo iban a matar a él a su mamá, a sus familiares. Esos hechos ocurrieron para el año 2007; él en esa época se estaba desempeñando como Inspector Central del municipio. Conozco de los hechos porque en esa época yo me dedicaba al litigio y él y la familia me buscaron (...) PREGUNTA: Desde cuándo conoce usted al señor GEOVANNY. RESPUESTA: Lo conozco desde hace unos 20 años (...) PREGUNTA: Qué actividad desarrollaba el señor GEOVANNY PADILLA para diciembre del 2007. RESPUESTA: Se estaba dedicando como Inspector Central de Policía. PREGUNTA: Como está conformado el núcleo familiar del señor GEOVANNY PADILLA. RESPUESTA: Su mamá la señora ZOILA, su papá el señor CAMPO, tienen 2 hermanas LEIDYS y MABELUZ y tiene un hermano CARLOS JOSÉ y tiene un sobrino DIEGO PAUL. PREGUNTA: Cómo eran las relaciones interpersonales del grupo familiar del señor GEOVANNY PADILLA. RESPUESTA: Son una familia muy unida, se socorren mucho, se auxilian mucho, GEOVANNY es muy apegado a sus papá y a sus hermanos. (...) PREGUNTA: Al señor GEOVANNY PADILLA DAZA se le ocasionaron perjuicios por el hecho de desplazamiento originado por las amenazas (...) RESPUESTA: (...) un sin número de perjuicios (...) aquí en LA JAGUA ellos tenían un negocito, la mamá tenía un negocio, la hermana tenía una peluquería, la otra hermana trabajaba en la alcaldía, todo eso le tocó

dejarlos, el papá apoyaba a la gente de aquí para la legalización de sus predios. Se fueron para Valledupar y allá estaban arrimados donde una tía. (...) Allá lo siguieron amenazando y luego se fueron hasta Barranquilla. PREGUNTA: El señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA solicitó ayuda ante las autoridades competentes. RESPUESTA: Yo le ayudé a él a elaborar una denuncia (...) se la radicamos ante la Policía, el Ejército y la Personería. PREGUNTA: Qué acciones fueron desplegadas por las autoridades cuando conocieron de los hechos de las amenazas. RESPUESTA: Acciones como tales yo no vi que desplegaran ninguna porque lo único que se logró fue un consejo de seguridad y ya. En ese consejo de seguridad le hicieron unas recomendaciones, (...) lo único que decían era cambie de calle, cambie de número telefónico, deje de ir a acostarse tarde. PREGUNTA: Los motivos para que la familia del señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA se desplazara, eran esas amenazas como tal. RESPUESTA: Ellos no tenían problema aquí con absolutamente nadie, personas de buenas relaciones con la gente, se fueron a raíz de las amenazas que recibieron en contra de GEOVANNY y su familia.”-Sic-

En audiencia de pruebas se recaudó el siguiente testimonio:

ANA MARÍA SÁNCHEZ PÉREZ: “(...) Después que él se graduó consiguió trabajo y se fue como Inspector de Policía y se fue para LA JAGUA (...) cuando vino me explicó que por razones de su trabajo estaba siendo amenazado y me pidieron que si los podía albergar en mi casa, yo les di la oportunidad y ellos se vinieron. Estando en mi casa él siguió recibiendo amenazas, yo me asusté mucho y les pedí el favor que se..., sí porque fue tanto el susto que después que se fueron yo opté por mudarme. PREGUNTA: De ahí para dónde se fueron. RESPUESTA: GEOVANNY se fue primero, él apenas duró como una semana en mi casa y se fue para Barranquilla. A los días ya se fueron la señora ZOILA y las hermanas y el nietecito que ella tiene. PREGUNTA: Cómo era GEOVANNY en ese momento de angustia. RESPUESTA: Él se le notaba nervioso, no lloraba pero sí era nervioso, pero su mamá sí estaba muy angustiada y el señor CAMPO ELÍAS prácticamente estaba al borde de la locura, no dormía, no comía, caminaba para arriba para abajo. PREGUNTA: Esa amenaza si era seria o no era seria. RESPUESTA: Toda amenaza es por maldad, cuando una persona tiene que irse del sitio es una amenaza ya complicada, no de cualquier vecino. PREGUNTA: Cómo está conformado el núcleo familiar del señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA. RESPUESTA: Su mamá, su papá, tiene 2 hermanas, un hermanito y un sobrino. PREGUNTA: Recuerda sus nombres. RESPUESTA: La señora ZOILA que es la mamá, CAMPO ELÍAS que es el papá, MARBEL que es la hermana, LEIDY que es la otra hermana, CARLITOS y el chiquito DIEGO PAUL. PREGUNTA: El señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA solicitó ayuda ante las autoridades correspondientes. RESPUESTA: Sí, uno de los nervios que tenía era que había pedido ayuda a la Policía y a las autoridades y no lo protegían. PREGUNTA: Qué acciones fueron desplegadas por las autoridades cuando conocieron los hechos donde se perpetraron las amenazas en contra del señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA. RESPUESTA: Si no lo protegieron allá, ninguna acción. PREGUNTA: Al señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA y a su núcleo familiar se le ocasionaron perjuicios por el hecho de desplazamiento en virtud de las amenazas. RESPUESTA: (...) Obviamente tienen que estar afectados. PREGUNTA: Usted sabe cómo eran recibidas las amenazas por parte de grupos al margen de la ley al señor GEOVANNY. RESPUESTA: Por escrito, y él recibía llamadas telefónicas. PREGUNTA: Tuvo acceso a mirar algún panfleto o a escuchar alguna llamada. RESPUESTA: El panfleto no lo vi, pero sí me consta cuando lo llamaron por lo nervioso que se puso. PREGUNTA: Por cuanto tiempo la familia en su residencia: llegaron como en enero de 2008, se fueron antes de que acababa el mes.”-Sic-

En audiencia de pruebas se recaudó la siguiente declaración de parte:

GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA: “(...) Yo soy oriundo de LA JAGUA DE IBIRICO, una vez que terminé mis estudios me regreso para mi casa y se me dio la oportunidad de ocupar el cargo de Inspector Central de Policía del municipio de LA JAGUA.

Cuando estaba de Inspector Central de Policía, me posesioné en abril de 2006 y estuve hasta principios de 2008 cuando renuncié. A finales de 2007 empecé a recibir unas amenazas telefónicas y a través de unos escritos que introdujeron en la puerta de mi casa, esas amenazas me decían que tenía los días contados en el municipio de LA JAGUA. Que tenía que desocupar el municipio, que me podían hacer daño a mí o algún miembro de mi familia. A raíz de eso yo presento mi carta de renuncia como inspector de policía, me trasladé hasta Valledupar posteriormente hasta Barranquilla y nuevamente aquí en la ciudad de Valledupar. PREGUNTA: Usted fue ante las autoridades respectivas a interponer las denuncias respectivas, qué hizo usted después de eso. RESPUESTA: Después que recibí las amenazas inmediatamente yo coloqué la denuncia ante la Personería municipal de LA JAGUA, presenté escritos (...) PREGUNTA: Que medidas tomó la administración o los organismos que están en la defensa de los derechos de la persona. RESPUESTA: En el consejo extraordinario de seguridad que se celebró, el Comandante de Policía y del Ejército me hicieron esas prevenciones; me dieron una carta, en resumidas era no dar papaya, no manejar a la misma hora de siempre de la oficina, que dejara de visitar los lugares de siempre que estaba visitando, pero la protección que ellos me dieron fue ninguna, fue nula, solamente el día del consejo extraordinario se limitaron a dar las recomendaciones (...) PREGUNTA: Cuando usted ya se vienen para Valledupar, las amenazas continuaron o cesaron. RESPUESTA: Las amenazas continuaron, por vía telefónica me siguieron llamando. Cuando llego a Barranquilla yo coloco la denuncia en la Fiscalía General de la Nación y ahí relaciono todos los números de donde me llamaban. PREGUNTA: Qué resultados sabe usted de esas investigaciones. RESPUESTA: No tengo ningún resultado, lo único fue que me notificaron de la Fiscalía de Barranquilla diciéndome que por los hechos se habían presentado en LA LAGUA DE IBIRICO el competente para conocer de la denuncia era la Fiscalía Seccional de Chiriguana. PREGUNTA: Cómo era su vida después de eso. RESPUESTA: Antes de que se ocasionaran los hechos mi vida era una vida normal (...) el hecho marcó mi vida y la de mi familia porque en virtud de eso el desplazamiento mi hermano y mi sobrino tocó sacarlos del colegio, mis hermanas mayores tuvieron que dejar sus trabajos, sus actividades, mi papá era muy emprendedor en LA LAGUA, mi papá a raíz de eso quedó en un estado de nervios y de depresión. PREGUNTA: Cuál fue la causa principal de las amenazas de las que usted fue objeto. RESPUESTA: En virtud al cargo que yo ejercía como Inspector de Policía de LA JAGUA DE IBIRICO. PREGUNTA: Usted tiene algún familiar que perteneció a las AUC. RESPUESTA: Que yo recuerde no. PREGUNTA: En el consejo de seguridad dice que usted tenía un tío que pertenecía a las autodefensas y que fue judicializado. Usted no cree que por ser familiar eso haya ocasionado las amenazas. RESPUESTA: Mi tío nunca perteneció a las AUC, mi tío también tuvo unas amenazas muchos años anteriores. Él tenía un carro de mudanzas y los paramilitares que estaba para la fecha en la JAGUA lo buscaron sus servicios para movilizarles aguacates (...) PREGUNTA: Cuál fue el último momento que supo de las amenazas. RESPUESTA: (...) Fue para el mes de octubre noviembre de 2008 en Barranquilla PREGUNTA: Volvieron al municipio. RESPUESTA: No PREGUNTA: Cómo era el tema de seguridad en el municipio de LA JAGUA DE IBIRICO para la época en que usted era Inspector de Policía. RESPUESTA: Era un tema muy complicado y caliente porque estaban las autodefensas en todo su furor, como Inspector de Policía teníamos la facultad para hacer los levantamientos de cadáveres. Fueron unos años muy difíciles porque yo me la pasaba haciendo levantamiento de cadáveres por muertes violentas."-Sic-

Prueba pericial (ratificación de dictamen)

RAFAEL ANTONIO NIEVES: "(...) Estoy de acuerdo, ésa es la metodología para esos casos. PREGUNTA: Puede ratificar el dictamen. RESPUESTA: Sí señor. PREGUNTA: Qué encontró usted en ese dictamen. RESPUESTA: (...) la familia que fue objeto de la violencia en Colombia sufre bruscamente unos problemas de tipo psicosociales. Lo primero que se sufre es la ruptura del tejido social, porque de ipso facto tienen que salir del lugar donde habitan para poder salvaguardar su integridad física o si no se dan las consecuencias del conflicto. Además de eso, la familia como núcleo por las condiciones que se tienen en donde lo primero

que se coge es lo que se tiene a la mano, eso produce una desintegración de ese núcleo familiar, y por ende comienza a vivirse unas consecuencias producto de esto como es el desarraigo y a vivir aquello que se convierte en una realidad, y es que cuando llegan a un lugar donde nadie los conoce comienzan a sentirse solos, a mirar esa diferencia que tienen con los demás y ello hace que comience a faltar las necesidades básicas que tiene todo hogar para poder vivir como dice la ley a la alimentación a la educación a un buen trabajo. Esa afectación que se da es la que hace que a falta de eso la gente tenga que mirar que hacer para subsanar las necesidades, lo fundamental, techo y alimentación. Cuando se comienza a buscar todo eso y se comienza a ver esa parte deshumana que se vive por la desconfianza a todo, empiezan a ver esa parte de desintegración y rezago y eso lleva a que esa familia que estaba viviendo en condiciones muy dignas tenga afectaciones que ameritan ser atendidas por profesionales de una rama específica, porque ese rechazo los lleva a que en su mente pasen muchas cosas que los llevan a un desequilibrio emocional. PREGUNTA: (...) A usted por qué le consta que la familia si vivió un desplazamiento. RESPUESTA: En el momento en que el colega RODRIGO APONTE me comenta esto, él es colega mío en la universidad Popular del Cesar, y decidimos qué se puede hacer, lo primero que hay que hacer es ir a la fuente y conversar con la gente que estaba en su entorno para ver cómo fueron las cosas; cuando uno hace eso se da cuenta que fue un caso fehaciente, máxime que la víctima era un funcionario público y para la época casi que había afectación en todos lo que eran funcionarios públicos. (...) PREGUNTA: Qué método utilizó su colega para realizar este dictamen pericial. RESPUESTA: Utilizamos la enografía que es un método que utilizamos para trabajar grupos focales; éstos grupos focales pueden ser indígenas, afros o un grupo familiar como es este caso. A ese grupo focal le aplicamos una encuesta al entorno, a los vecinos, para que ellos nos digan algunas cosas para poder mirar que es lo que hay ahí. Hicimos 3 encuestas a 3 personas aleatorias; además de eso el profesor RODRIGO miró algunos elementos como es la denuncia que colocó ante acción social, en la Fiscalía, una certificación en la Personería. Todos esos elementos llevan a que uno mire la veracidad de lo que le están diciendo. PREGUNTA: Ese método puede arrojar que todo no es verás. RESPUESTA: Éste es un método que es bastante exacto (...) PREGUNTA: El otro sociólogo manifiesta que hay algunas situaciones psiquiátricas en la familia, ustedes son expertos en ese tema para dar tal aseveración. PREGUNTA: Nosotros somos sociólogos, ese es un tema de la psiquiatría; lo que pasa es que por algunos comportamientos y algunos medicamentos que consume la persona uno puede deducir que uno tiene ese problema psíquico, y que esos comportamientos que presenta la persona, por la experiencia uno sabe que los eventos mas fuerte que sufre la persona en un desplazamiento es un desequilibrio mental (...) PREGUNTA: Si el desplazamiento lo sufrió el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA, por qué el otro sociólogo asevera que a ellos les afectó tan gravemente esta situación. RESPUESTA: GEOVANNY es la persona que recibe las amenazas, pero como vive con su grupo familiar tienen algunas actividades en el municipio, es un hogar muy unido, al sufrir él las amenazas y darlas a conocer a la familia afecta a toda la familia. PREGUNTA: Cuánto demora esta recuperación o nunca se van a recuperar de este evento. RESPUESTA: (...) La afectación psíquica no tiene fecha de cierre, es probable que con tratamiento se logre recuperar, pero no está descrito PREGUNTA: Existen evidencias de las encuestas y trabajos de campo. RESPUESTA: Sí PREGUNTA: Cuáles fueron los hechos más relevantes del cambio de vida de la familia. PADILLA DAZA RESPUESTA: Lo que más me causó impacto es que la hermana de GEOVANNY ejerce la prostitución para sobrevivir. (...)” -Sic-

2.3.6.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN: Las partes hicieron uso de este derecho dentro del término concedido en la audiencia de pruebas; y en él, la parte actora⁸ manifestó que con las pruebas aportadas y recaudadas se pudo demostrar la responsabilidad que recae en las demandadas por el desplazamiento forzado de que fue objeto el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA y su familia.

⁸Folios 400-405

Alegó, que tanto la POLICÍA como EJÉRCITO NACIONAL tuvieron conocimiento oportuno de la ocurrencia del acto violento, y a pesar de tener los instrumentos, recursos y estrategias para mitigar los efectos lesivos del desplazamiento forzado sufrido por el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA, omitieron ejercer sus deberes jurídicos.

Finalmente hizo uso de la jurisprudencia del Consejo de Estado para establecer la responsabilidad por falla en el servicio, que aduce, recayó en las demandadas.

2.3.6.1.- La NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL alegó,⁹ que el deber general de seguridad que debe prestar esa entidad es de medios y no de resultados; lo que indica, que el EJÉRCITO NACIONAL no está compelido a evitar en términos absolutos todas las manifestaciones de delincuencia en la sociedad.

Adujo, que en el expediente no reposa prueba alguna que indique que el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA solicitó al EJÉRCITO NACIONAL o a la POLICÍA NACIONAL protección para él y sus parientes; además de que la misión del EJÉRCITO NACIONAL es defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial, no el proveer protección concreta a los ciudadanos colombianos, pues dicha competencia radica en otras dependencias el Estado.

2.3.6.2.- La NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL alegó¹⁰ que no existe prueba que permita determinar que el desplazamiento sufrido por los actores provino de un mal funcionamiento de la entidad, sino que éste se produjo por el actuar delincencial de grupos armados al margen de la ley, configurándose con ello el eximente de responsabilidad denominado *hecho determinante de un tercero*.

En lo demás reiteró lo expuesto en su contestación inicial.

2.3.7.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.-

El Agente del Ministerio Público no emitió Concepto en esta instancia.

III.- SENTENCIA APELADA.-

EL JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, mediante sentencia del 21 de febrero del 2018 denegó las súplicas de la demanda, de conformidad con los argumentos que se resúmen a continuación:

“Analizadas las pruebas que se acaban de reseñar en conjunto, se evidencia, el desplazamiento; pero las mismas no dan cuenta de que dicho desplazamiento del grupo familiar obedeciera exclusivamente a las supuestas amenazas que manifestó el señor Geovanny Andrés Padilla Daza haber recibido de personas pertenecientes a grupos paramilitares, tal como se alega en la demanda; pues, de un lado, si bien se tiene acreditado que el mencionado demandante fungía para finales del año 2007 como inspector de policía del Municipio de la Jagua de Ibirico, también es cierto que dicho cargo lo desempeñó hasta el 02 de enero de 2008 y no existe certeza de que dichas amenazas estuvieran relacionadas con el ejercicio de dicho cargo público. En el mismo sentido, nótese que en el acta No. 001 del consejo de seguridad de fecha 21 de diciembre de 2007 queda claro que el señor inspector de la época, le quedaban once días en ese cargo, lógicamente por cambios de la

⁹Folios 377-379.
¹⁰ Folios 380-399

administración municipal al ser elegido nuevo Alcalde Municipal el señor Alfonso Palacio Niño para el periodo constitucional 2008-2011.

(...) De manera que para el Despacho, las pruebas que obran dentro del proceso no dan cuenta que en el 2007, año en que el aquí demandante formuló la denuncia penal por amenazas, se presentara un estado de violencia generalizada del conflicto armado que azotara la municipalidad de La Jagua de Ibirico; pues como bien lo certifica la representante del Ministerio Público-Personería Municipal de ésta entidad territorial "en la fecha en mención no ocurrió ningún caso de desplazamiento masivo".

Estos hechos, se reitera no eran la consecuencia de una situación generalizada, y al no estar probado que se trataba de un fenómeno de desplazamiento que afectara a buena parte de la población, es imposible endilgarle a estas entidades públicas una omisión de deber normativo alguno.

(...) En conclusión, como no se demostró por parte de los actores que las amenazas ocurrieron como consecuencia del contexto armado, y que fueron la causa de dicho desplazamiento del núcleo familiar, es decir no se estructuró el daño antijurídico y mucho menos se probó la falla del servicio en que incurrieron las accionadas, forzosamente habrá de negarse las pretensiones."-Sic-

IV.- RECURSOS INTERPUESTOS.-

El apoderado judicial de la parte demandante interpuso recurso de apelación de manera oportuna en contra de la sentencia de fecha 21 de febrero de 2018,¹¹ proferida por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR en los siguientes términos:

Manifestó, que el *A quo* desconoció la posición del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional con respecto al fenómeno de desplazamiento forzado.

Indicó, que si se acredita la existencia de daño y el título de imputación aplicable, el juez no puede desestimar el derecho a la reparación por no encontrarse demostrada la cuantía del daño por cuya indemnización se demanda.

Adujo, que el desplazamiento de que fue objeto el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA fue producto directo de las amenazas de muerte que recibió por parte de las Bacrim en su calidad de Inspector de Policía municipal, y no por el cambio de alcalde que se efectuó para la época; tal y como lo expuso el *A quo* en su fallo de primera instancia.

Señala que contrario a lo manifestado por el Juez de Primera Instancia, el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA sí presentó denuncia penal por el delito de amenazas con fines terroristas el día 3 de enero de 2008, recibiendo su proceso el radicado N° 08-001-600,1067-2008-215; lo que deja en entre dicho que el fallador haya realizado correcta apreciación de las pruebas aportadas al proceso.

Respecto al documento allegado por la Personería municipal de La Jagua de Ibirico, en el que indicó que para la época de los hechos no se presentaron desplazamientos masivos en el municipio, alegó el apoderado, que el hecho de que los desplazamientos no hayan sido masivos, no significa que dicho fenómeno no haya afectado al señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA y a su núcleo familiar.

¹¹Folios 425-431

Finalmente expuso, que el Estado falló en su posición de garante, toda vez que los instrumentos de prevención utilizados fueron inocuos, hubo ausencia de respuesta frente a las denuncias del actor, y la reacción de las autoridades Estatales fue apática.

V.- ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA.-

Mediante auto de fecha 10 de mayo de 2018¹² el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR admitió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante en contra de la sentencia proferida por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR de fecha 21 de febrero de 2018, ordenando notificarle personalmente al Ministerio Público, trámite que se surtió en debida forma.

Posteriormente, mediante auto de fecha 31 de mayo de 2018,¹³ se ordenó correr traslado a las partes por un término común de 10 días para alegar de conclusión y al Ministerio Público por 10 días más para que emitiera su concepto. El apoderado judicial de la parte actora hizo uso de este derecho y en él dio a conocer que el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA fue encontrado muerto con signos de tortura en 1° de enero de 2018 al interior de su vivienda en la ciudad de Valledupar. Desde hacía 2 años se desempeñaba como registrador de la Jagua de Ibirico.¹⁴

Alegó, que en los casos de desplazamiento forzado, al Estado le corresponde una doble responsabilidad, i) la de prevenir los hechos de desplazamiento, y ii) en el evento de que esto ocurra, le corresponde reparar a las víctimas.

En lo demás, reiteró lo expuesto en su escrito de apelación.

La apoderada judicial de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL presentó sus alegatos dentro del término,¹⁵ y en ellos expuso los mismos argumentos planteados en los alegatos de primera instancia.

VI.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.-

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto en esta instancia.

VI.- CONSIDERACIONES.-

Surtidas las etapas procesales previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para la instancia, procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia de fecha 21 de febrero de 2018, proferida por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, conforme a las siguientes precisiones:

7.1.- COMPETENCIA.-

La Corporación es competente para conocer del recurso de apelación propuestos en contra de la sentencia proferida por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, de conformidad con lo previsto en el

¹²Folio 437

¹³Folio 440

¹⁴Folios 450-454

¹⁵Folios 445-449

numeral 1º del artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

7.2.- PROBLEMA JURÍDICO.-

De acuerdo con lo expuesto en el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, corresponde a esta Corporación determinar si se cumplen los presupuestos exigidos para atribuirle responsabilidad a la Nación, por los perjuicios que alegan padecer GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA (Q.E.P.D.) y su núcleo familiar, con ocasión al desplazamiento forzado del cual aducen haber sido víctimas en el año 2008.

Lo anterior, con el fin de concluir si se debe confirmar la sentencia recurrida que negó las pretensiones incoadas en la demanda, o si por el contrario, resulta procedente revocarla y en su lugar acceder a las súplicas deprecadas por la parte actora.

7.3.- RESPONSABILIDAD ESTATAL POR ACTOS VIOLENTOS DE TERCEROS.-

En reciente pronunciamiento de unificación, la Sección Tercera del Consejo de Estado estudió la responsabilidad estatal por actos violentos de terceros, y señaló que así como la Constitución de 1991 no privilegió ningún título de imputación, el juez contencioso administrativo no puede escoger un único título en daños ocasionados por actos violentos de terceros, tales como ataques de grupos armados organizados al margen de la ley contra bienes o instalaciones del Estado, toda vez que en función de la situación fáctica probada dentro del proceso, los escenarios pueden variar:

“En lo que se refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a diversos “títulos de imputación” como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación.

En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta sentencia¹⁶.” –Sic-

En aras de respetar el precedente de unificación en esta materia, se debe aclarar que esta decisión, si bien, enmarca el desarrollo de la situación fáctica del caso concreto al título de imputación del daño especial, no por ello todos los casos de responsabilidad del Estado por hechos violentos de terceros, en el contexto del conflicto armado interno, se deben encauzar en el mismo título de imputación, máxime cuando la decisión dejó en la órbita de autonomía del juez su configuración,

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de abril 19 de 2012, rad. 21515, C.P. Hernán Andrade Rincón, reiterada en la sentencia de agosto 23 de 2012, rad. 23219, C.P. Hernán Andrade Rincón. Estas decisiones se refieren a los daños causados a inmuebles de propiedad de la población civil durante el ataque perpetrado por la guerrilla de las FARC a la estación de policía del municipio de Silvia (Cauca) el 19 de mayo de 1999.

de acuerdo a las diferentes variables fácticas y jurídicas que pueden presentarse en cada caso.

El H. Consejo de Estado ha considerado que el fundamento para declarar la responsabilidad del Estado por actos violentos de grupos organizados al margen de la ley, radica en la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial, aplicados de manera convergente, excluyente o alternativa¹⁷; sin embargo, teniendo en cuenta el contexto del conflicto armado interno y la sujeción al bloque de juridicidad por parte de los actores beligerantes, compuesto por obligaciones derivadas de normas imperativas de derecho internacional público y normas nacionales, es menester analizar, en primer término, la existencia de una falla del servicio dentro del régimen subjetivo de responsabilidad donde se dilucide si en la producción del daño intervino un comportamiento reprochable o ilícito del Estado, enmarcado en las obligaciones funcionales a cargo de la entidad demandada, esto es, una clásica falla en el servicio, base constitutiva por esencia del deber de reparación.

De lo anterior, podría concluirse que si existe una falla en el servicio derivada de una infracción del D.I.H., los títulos de imputación enmarcados dentro del régimen de responsabilidad objetiva se hacen inoperantes y no pueden, en principio, llegar a constituir el fundamento de la responsabilidad, por cuanto estos últimos se edifican sobre conductas de origen lícito y legítimo.

En tal virtud, el régimen subjetivo de responsabilidad no puede cohabitar conceptualmente con los regímenes objetivos de responsabilidad del Estado por daños causados por actos violentos de terceros, cuando se revela del acervo probatorio la existencia de una falla ostensible y clara a cargo de la entidad demandada; por lo tanto, la aplicación de estos regímenes es subsidiaria respecto del régimen de responsabilidad subjetiva. Lo anterior no significa que si no se demuestra una falla del servicio, que constituya el fundamento de la imputación del daño antijurídico al Estado, necesariamente se negaría la responsabilidad; por el contrario, habría que analizar el caso concreto bajo la óptica de la responsabilidad objetiva, en orden a garantizar el derecho fundamental a la reparación integral¹⁸.

A este tenor, siguiendo el precedente de unificación sentado en la materia¹⁹, según el cual se deja en libertad al juez contencioso administrativo de configurar libremente la imputación de responsabilidad, y de acuerdo con algunas consideraciones de la doctrina nacional²⁰, podemos decir que frente a los regímenes que estructuran la responsabilidad del Estado por daños producidos por actos violentos de terceros, que:

- i) Si la acción u omisión del Estado que produce el daño es ilegítima e imputable a este, el fundamento de la responsabilidad lo constituye la falla del servicio.
- ii) Si la actividad del Estado es, en cambio, legítima y, además, riesgosa, y el daño es producto de la concreción del riesgo que ella conscientemente crea para el cumplimiento de ciertos deberes legales y constitucionales asignados, el fundamento será el título de riesgo excepcional⁹.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de junio 9 de 2010, rad. 18536, C.P. Ruth Stella Correa.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-715 de septiembre 13 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de abril 19 de 2012, rad. 21515., C.P. Hernán Andrade Rincón.

²⁰ Cfr. M'CAUSLAND, María Cecilia. "Responsabilidad del Estado por daños causados por actos violentos de terceros", en *La filosofía de la responsabilidad civil. Estudios sobre los*

iii) Si la acción del Estado es legítima y no es riesgosa y se ha desarrollado en cumplimiento de un encargo o mandato legal y en beneficio del interés general, pero con ella se ha producido un perjuicio concreto, grave y especial a un particular o a un grupo de particulares, imputable al Estado, el fundamento será el título de daño especial.

Así las cosas, cuando quiera que se trate de determinar la responsabilidad de hechos de terceros en el marco del conflicto armado es importante señalar que puede configurarse tanto una responsabilidad subjetiva (falla del servicio), como una responsabilidad objetiva o sin falta (daño especial o riesgo excepcional), lo cual dependerá de las variables fácticas y jurídicas del caso en concreto.

De acuerdo a lo anterior, en primera medida se analizará el presente caso bajo la óptica de la responsabilidad subjetiva (falla del servicio), y en caso tal que se concluya que no se cumplen los presupuestos exigidos para que esta proceda, el tema se abordará desde la óptica de una responsabilidad objetiva o sin falta (daño especial o riesgo excepcional).

7.4.- ANÁLISIS DEL ASUNTO BAJO EXAMEN.-

En el presente caso, la parte actora pretende ser indemnizada por los perjuicios que alegan les fueron ocasionados, por el hecho de haber sido víctimas de desplazamiento forzado.

En la sentencia recurrida, el *A quo* resolvió negar las súplicas incoadas en la demanda, al considerar que no se reunían los presupuestos exigidos para declarar la responsabilidad extracontractual de la Nación, decisión contra la cual el apoderado de los demandantes interpuso recurso de apelación, alegando que con las pruebas que fueron arrimadas al plenario se acreditó la omisión en que incurrieron las demandadas, lo que incidió en la ocurrencia de los hechos que afectaron a GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA y su núcleo familiar.

De las pruebas obrantes en el expediente, se extrae que el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA se desempeñaba como Inspector de Policía del municipio de La Jagua de Ibiricó en diciembre del año 2007, cuando recibió amenazas que provenían de grupos armados que actuaban por fuera del marco de la ley.

De dichas amenazas, el 21 de diciembre de 2007 se dio aviso a diferentes autoridades del municipio de La jagua de Ibirico, tales como la Personera, el Alcalde, el Comandante de Policía y el Comandante del Batallón Especial y Vial No. 2 del Ejército Nacional.

Lo anterior, conllevó a que el mismo día en que se puso en conocimiento de las referidas autoridades, las amenazas que se presentaron en contra del hoy demandante, se adelantó un Consejo Extraordinario de Seguridad, en el que se indicó:

"(...) EL INSPECTOS GEOVANNY PADILLA: El día 20 en horas de la mañana, recibí una llamada a mi celular personal es un movistar, donde me decían que me tenían fichado, y a mi familia la tenían ubicada en Valledupar, y me mencionan a mi mamá, me volvieron a llamar a las 5:30 y a las 7:15 p.m, donde me reiteran lo mismo que me tengo que ir, que me aparte, que no sea sapo, y se me identifica como Samuel, de las Nuevas AUC, del cesar, lo que me parece raro es que me están llamando a mi celular personal, ese número sólo lo tienen mis hermanos, mi mamá, cuando llegue a mi residencia a las 7:30, recogí unos papeles en la puerta, pero no los revise, los coloque sobre la cama y salí cuando la policía me llamaron por la

inspección del cadáver de la señora que acecinaron, y hoy en la mañana revisando los papeles que había encontrado en la puerta, encontré un documento donde también me amenazaban, y se identifican como Samuel, ya este papel lo tiene la policía, personería y el alcalde; les pido a la fuerza pública que me colaboren. El Capitán CORREA: Ya tomamos las medidas del caso, le hemos suministrado al inspector el manual de recomendaciones y se les socializan las medidas de la policía Nacional, entre esas las personales, el señor Inspector decidió acogerse a un plan padrino, y yo el capitán correa soy su padrino personal, ya tenemos el personal de inteligencia para hacer un estudio de seguridad, el cual consiste en los datos personales del inspector y suministrarle los números de teléfonos de la policía. Estas son las acciones inmediatas que ha tomado la policía Nacional al momento de conocer la información. Sargento Peña: De acuerdo a lo que dice el panfleto es casi ilógico que faltando once días para irse del cargo, sería bueno que nos informe los casos que usted lleva, las conciliaciones, que se den en su oficina, sería bueno y lo digo con todo respeto, aquí toca coger cosa por cosa y tratar de descartar la idea es buscar de pronto una luz para el ejército y la policía, que nos ayude a aclarar la situación. EL INSPECTOR: Lo más relevante que me sucedió en la inspección fue el caso con dos personas que me denunciaron disciplinariamente, luego un señor que llegó ofuscado porque el abogado de almacenes carco lo iba a embargar y el quería que le citara al deudor principal, adicionalmente tengo un tío que perteneció a las autodefensas, y el fue judicializado y estuvo preso por 14 días, pero con el tengo poca comunicación. El sargento PEÑA: Nuevamente le pregunto si tiene algún caso para que falle, esto lo digo como para descartar. EL INSPECTOR: Solicito al señor Alcalde, a la fuerza pública, a la representante de la personería a que e garanticen mi seguridad, solcito toda la colaboración de ustedes. El capitán CORREA: Tengo problemas en asignarle un policía como escolta personal, porque no me alcanzan los hombres que tengo, por eso lo acogemos al plan padrino, y seguimos haciendo las investigaciones pertinentes, estos hechos son sujetos a investigación, Sargento PEÑA: Como ejército hacemos todo el esfuerzo para colaborarle, pero no es de nuestra competencia asignarle escolta personal, no queremos que con esto se llenen de pánico los demás funcionarios, la idea es manejar todo con prudencia y descartar todo lo que sea posible. (...) Respecto al caso del señor Inspector él se acogió al plan padrino y que tenga en cuenta las sugerencias y recomendaciones en materia de seguridad y que nos comente los desplazamientos fuera del área rural (...)” –Sic-

No obstante lo anterior, el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA (Q.E.P.D.) se desplazó a la ciudad de Valledupar (en donde afirmó las AUC le indicaron que ya tenían ubicada a su familia), para posteriormente trasladarse a Barranquilla.

En el expediente, también obra el dictamen aportado junto con la demanda, en el que se hace referencia a los perjuicios psicológicos que causó el desplazamiento en los actores, prueba que fue ratificada en el transcurso de este proceso.

Se destaca que a folios 208 a 223 se encuentran las constancias emitidas por el Departamento para la Prosperidad Social, en las que se evidencia que el señor GEOVANNY ANDRÉS PADILLA DAZA (Q.E.P.D.) y su núcleo familiar se encuentran registrados como desplazados por la violencia.

Lo expuesto, permite concluir que en efecto al señor PADILLA DAZA (Q.E.P.D.) se le ocasionó un daño, al haber sido víctima de desplazamiento forzado, situación que se corroboró con las afectaciones que padeció tanto éste como su núcleo familiar, las cuales se encuentran detalladas en la prueba pericial aportada junto con la demanda; sin embargo, el daño que padecieron los hoy demandantes no resulta atribuible a la Policía o al Ejército Nacional, menos aún su muerte ocurrida en el año 2018, diez años después de los hechos que dieron lugar al desplazamiento.

En relación con estos hechos cabe destacar:

Resulta pertinente indicar que al día siguiente que el hoy demandante puso en conocimiento de las autoridades que hacían presencia en el municipio de La Jagua de Ibirico, se realizó un consejo de seguridad en el que se tomaron medidas para contrarrestar la situación, teniendo en cuenta las características puntuales de las amenazas.

No obstante lo anterior, el señor PADILLA DAZA (Q.E.P.D.) prefirió dirigirse a la ciudad de Valledupar, al considerar que las medidas no eran suficientes para proteger su integridad y la de su familia, en donde afirmó recibió nuevas amenazas, esta vez siendo intimidados en su lugar de residencia, que en la llamada inicial le habían anunciado que la tenían identificada.

Sin embargo, esta situación no fue puesta en conocimiento de la Policía o del Ejército Nacional en la ciudad de Valledupar, lo que no resultaba irrelevante, si se tiene en cuenta que las medidas de seguridad que se propusieron en el consejo de seguridad realizado en el municipio de La Jagua de Ibirico, se originaron por unas condiciones específicas (llamadas y un panfleto), mas no se habían presentado intimidaciones de manera personal.

Es decir, que mientras el hoy demandante se estableció en la ciudad de Valledupar, no demostró haber acudido ante autoridad alguna para poner en conocimiento su situación, u obtener medidas de seguridad adicionales; actuaciones que desplegó cuando se encontraba en la ciudad de Barranquilla, en donde impetró la denuncia respectiva ante la Fiscalía General de la Nación.

Así las cosas, el que no se haya llegado a un buen fin con la denuncia instaurada ante la Fiscalía General de la Nación, no podría bajo ninguna óptica incidir en una declaratoria de responsabilidad endilgable a la Policía o al Ejército Nacional.

Conviene puntualizar que las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado en virtud del conflicto armado que afecta a nuestro país, tienen varias alternativas con el fin de obtener el resarcimiento de los perjuicios que les fueron ocasionados, situación que será analizada a continuación:

En primer lugar, es preciso hacer una distinción entre los trámites de reparación administrativa, de aquellos procesos en los que se condena al Estado en sede jurisdiccional²¹. Los primeros se caracterizan por ser mecanismos de carácter masivo, que ofrecen una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación. Son instancias rápidas, económicas y más flexibles en materia probatoria, aunque por ello mismo es poco probable obtener una reparación plena del daño sufrido. En estos casos, la responsabilidad del Estado encuentra fundamento constitucional en el artículo 2º de la Carta Política, es decir, en la obligación general de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos. Cuando el Estado falla y esos derechos son transgredidos de manera continua, sistemática y masiva, es necesario que las instituciones constituidas garanticen a las víctimas el goce efectivo a la justicia, la verdad y la reparación.

Por otro lado, la reparación en sede judicial hace énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. Este proceso articula entonces la investigación y sanción de los responsables, junto con las medidas reparatorias de restitución, compensación y rehabilitación de la víctima, en aras de obtener una reparación integral del daño ocasionado. El fundamento de las providencias que en este escenario se producen

²¹ Ver en este punto la sentencia SU-254 de 2013.

es el artículo 90 superior, que prescribe que el *"Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas"*.

La reparación en todo caso debe ser integral. Para ello operan criterios característicos no solo de la justicia distributiva, *"sino también de la justicia restaurativa, en cuanto se trata de la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas"*²². Por ello, dentro del concepto clásico de la *"restitutio in integrum"*, que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho violento, debe entenderse que dicho escenario es uno de garantía de sus derechos fundamentales. En la misma dirección, la Ley 1448 de 2011 consagra expresamente que las víctimas *"tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido"*²³.

En este punto es importante reiterar la profunda diferencia que existe entre las medidas propias de asistencia social que el Estado suministra a la sociedad en su conjunto, de los deberes específicos de reparación de las víctimas del conflicto. Tales instancias difieren en su naturaleza, carácter y finalidad:

*"Mientras que los servicios sociales tienen su título en derechos sociales y se prestan de manera ordinaria con el fin de garantizar dichos derechos sociales, prestacionales o políticas públicas relativas a derechos de vivienda, educación y salud, y mientras la asistencia humanitaria la ofrece el Estado en caso de desastres; la reparación en cambio, tiene como título la comisión de un ilícito, la ocurrencia de un daño antijurídico y la grave vulneración de los derechos humanos, razón por la cual no se puede sustituirlas o asimilarlas, aunque una misma entidad pública sea responsable de cumplir con esas funciones, so pena de vulnerar el derecho a la reparación"*²⁴. –Sic–

Por último, hay que advertir que la reparación no se agota con el componente económico fijado por la indemnización, sino que requiere de (i) la rehabilitación por el daño causado; (ii) programas simbólicos destinados a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas; así como (iii) medidas de no repetición para garantizar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de evitar que las vulneraciones continuas, masivas y sistemáticas de derechos se repitan²⁵.

De otro lado, la Ley 1448 de 2011, conocida como ley de víctimas, constituye el nuevo marco normativo encaminado a lograr la garantía y protección del derecho fundamental a la reparación integral, y calificado por la Corte como un *"ambicioso esfuerzo normativo del Estado colombiano enmarcado desde su origen dentro de un contexto de justicia transicional"*²⁶. En su artículo 25 establece que *"[l]as víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3 de la presente Ley"*, y que la misma incluye medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

En relación con la reparación administrativa para la población en situación de desplazamiento, el párrafo 3º del artículo 132 establece que ésta se entregará

²² Ibid.

²³ Ley 1448 de 2011, art. 25.

²⁴ Sentencia C-715 de 2012. Ver también sentencia C-1199 de 2008.

²⁵ Sentencia SU-254 de 2013.

²⁶ Sentencia SU-254 de 2013.

por núcleo familiar, en dinero y a través de diferentes mecanismos diseñados por el Gobierno Nacional. Fue así como se expidió el Decreto 4800 de 2011 que reglamenta los mecanismos para la implementación del programa masivo de asistencia, atención y reparación. Especial relevancia ostenta el capítulo III, el cual establece que la estimación del monto de la indemnización por vía administrativa se sujetará a la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial. Contempla para el delito de desplazamiento forzado un monto de hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.

Aunado a lo anterior, la Ley 975 de 2005, estableció que dentro de los procesos penales llevados dentro de la jurisdicción especial de Justicia y Paz es posible iniciar un incidente de reparación integral de los daños causados con la conducta criminal, *"el cual debe abrirse en la misma audiencia en la que la Sala del Tribunal Superior de Distrito judicial se declare la legalidad de la aceptación de cargos, previa solicitud expresa de la víctima, o del fiscal del caso, o del Ministerio Público a instancia de ella"*²⁷. En este incidente, los primeros obligados a reparar son los perpetradores de los delitos; luego, en subsidio y en virtud del principio de solidaridad, el grupo específico al que pertenezcan los perpetradores; y, residualmente, el Estado²⁸.

De conformidad con lo expuesto, la parte actora cuenta con otras alternativas para obtener los beneficios que contempla nuestra legislación, destinados a la población desplazada por la violencia, ya que se encuentran registrados como tal.

Por las consideraciones previamente señaladas, se reitera que no le asiste razón a la parte actora, ya que de las pruebas obrantes en el plenario no es factible endilgarle responsabilidad a la Policía o al Ejército Nacional, razón por la cual se confirmará la sentencia de primera instancia en la que fueron denegadas las súplicas incoadas en la demanda.

7.5.- DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA.-

De conformidad con lo expuesto, esta Corporación CONFIRMARÁ la sentencia proferida por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, de fecha 21 de febrero de 2018, en la que se negaron las súplicas incoadas en la demanda de la referencia.

7.6.- CONDENA EN COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO.-

Al respecto, la Sala de Decisión acudirá al de causación, en la medida que el artículo 188 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo²⁹, impone al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del Código General del Proceso³⁰.

²⁷ Art. 23 de la Ley 975 de 2005.

²⁸ Ver las sentencias C-370/06 y C-575/06.

²⁹ «Artículo 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.»

³⁰ «Artículo 365. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.
2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.
3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.
4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

En este orden, la Sala observa que al efectuar la valoración de las pruebas obrantes en el proceso, no existe ninguna que sugiera causación de expensas distintas a los gastos ordinarios del proceso, que son completa responsabilidad del demandante, razón que al margen de la conducta de las partes, sugiere que no procede su imposición al vencido, por lo que no se condenará en costas en este proceso.

DECISIÓN.-

En mérito de lo expuesto, esta Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia proferida por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, de fecha 21 de febrero de 2018, en la que se negaron las súplicas incoadas en la demanda de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

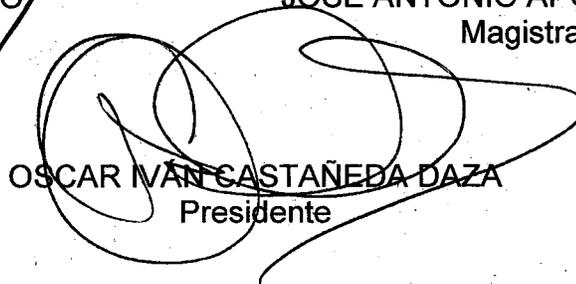
TERCERO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Este proveído fue discutido y aprobado en reunión de Sala de decisión efectuada en la fecha. Acta No. 100.


DORIS PINZÓN AMADO
Magistrada


JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA
Magistrado


OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA
Presidente

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.
6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.
7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.
8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.
9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo, podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.» (Negrillas y subrayado fuera del texto original).