



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., diez (10) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Mecanismo de revisión eventual de acción de grupo

Núm. único de radicación: 700013331007200501762-02

Acumulado: 700013331007200600041-01

Actor: Edalso Chávez Alquerque y otros¹

Demandados: Nación – Ministerio de Defensa – Armada Nacional – Policía Nacional y Departamento Administrativo para la Prosperidad Social².

Asunto: Resuelve sobre la procedencia de una petición de mecanismo de revisión eventual de acción de grupo y una solicitud de adición del grupo demandante

AUTO INTERLOCUTORIO

La Sala decide sobre la procedencia de la petición de mecanismo de revisión eventual de acción de grupo presentada por la parte actora, contra la sentencia proferida el 1.º de junio de 2017 por el Tribunal Administrativo de Sucre, en el asunto de la referencia y la solicitud de adición del grupo demandante.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) antecedentes; ii) consideraciones; y iii) resuelve; las cuales se desarrollarán a continuación.

I. ANTECEDENTES

1. La parte actora, en ejercicio de la acción de grupo prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 5 de agosto de

¹ Cfr. folios 570 a 577 del Cuaderno Principal 4, donde se encuentran relacionados las personas que conforman el grupo demandante de los procesos de acción de grupo identificados con los números únicos de radicación 700013331007200501762-02 y el proceso acumulado 700013331007200600041-01.

² A través del Decreto núm. 2094 del 22 de diciembre de 2016 “[...] por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social [...]”, se dispuso que la entidad era un organismo principal de la Administración Pública, del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación”.



1998³, presentó demanda contra la Nación – Ministerio de Defensa – Armada Nacional – Policía Nacional; Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con ocasión de la omisión en el deber de garantizar la seguridad de la población en el Departamento de Sucre, especialmente en las subregiones de los Montes de María, Sabanas de San Jorge y La Mojana, al permitir que grupos armados ilegales llegaran a los territorios y desplazaran a la población.

Pretensiones

2. Las pretensiones de la demanda presentada en el proceso identificado con número único de radicación 700013333002200501762 02 fueron las siguientes:

“[...] Que se declare administrativa y extracontractualmente responsable a las demandadas por los daños y perjuicios causados a los demandantes y sus núcleos familiares, determinados por la omisión en trazar una política seria, para hacer cesar definitivamente el desplazamiento forzado causado por la violencia que se presentó en varios corregimientos de los municipios del Departamento de Sucre, con asiento poblacional en el Municipio Sincelejo.

Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a las demandadas a pagar a cada uno de los actores y a los integrantes de sus núcleos familiares, la suma de mil (1000) gramos de oro fino, de acuerdo al precio que certifique el Banco de la República al tiempo de ejecutoria de la sentencia, o en su equivalente en cien (100) salarios mínimos mensuales.

Por concepto de daños materiales se pagará a cada uno de los demandantes la suma que resulte, a título de lucro cesante, daño emergente, daños morales, daños inmateriales o fisiológicos en relación de personas, actualizado con base en el IPC, para lo cual deberá tenerse en cuenta:

- a) El ingreso diario percibido por la actividad que realizan los demandantes como personas campesinas.*
- b) Se debe indemnizar desde la fecha en que se expide el certificado de la correspondiente Personería Municipal y las fechas que se muestran en el registro único de población desplazada por la violencia.*
- c) El daño inmaterial fisiológico causado a los demandantes por el desplazamiento originado por la violencia, debe ser resarcido como mil (1000) gramos de oro fino o su equivalente en cien (100) salarios mínimos mensuales, para cada uno de los demandantes por grupo familiar [...].”*

3. En el proceso identificado con el número único de radicación 700013331007200600041-01, las pretensiones fueron las siguientes⁴:

³ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

⁴ Cfr. Ver folios 577 a 581 del cuaderno principal 4.



“[...] Que se condene a las entidades demandadas a cancelar al grupo demandante la indemnización colectiva causada por permitir el desplazamiento, la cual consiste en el pago de los perjuicios y daños materiales, daños morales y fisiológicos, por la omisión de las autoridades civiles y la fuerza pública, lo cual constituye una falla en el servicio de protección y seguridad en la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares, la cual ha sido causante de la violación de innumerables derechos fundamentales constitucionales, trato inconstitucional, ilegal, injusto. La indemnización debe ser total e integral y debe ser equivalente a la sumatoria ponderada de las indemnizaciones individuales.

Qué se señalen los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que no han estado presentes en esta acción, a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente [...]”.

Presupuestos fácticos

4. Los presupuestos fácticos expuestos en la demanda presentada en el proceso identificado con número único de radicación 700013331007200501762-02 para fundamentar las pretensiones, en síntesis, son los siguientes: i) señaló que diariamente a la cabecera del Municipio de Sincelejo llegan familias desplazadas por la violencia de diferentes corregimientos y municipios del Departamento de Sucre; ii) precisó que estas familias, se han quedado habitando en zonas periféricas de la ciudad sin la atención por parte del Estado, concretamente, resaltó la omisión en la entrega de ayuda humanitaria; y, iii) indicó que la Fuerza Pública y, específicamente, el Ejército Nacional no ha logrado contener el avance de los grupos armados ilegales en el Departamento de Sucre.

5. A su vez, los presupuestos fácticos de la demanda presentada en el proceso identificado con número único de radicación 700013331007200600041-01, en síntesis, son los siguientes: i) señaló que el grupo demandante proviene de los municipios y corregimientos de Colosó, Chalán, Chengue, Ovejas, Caracol, San Onofre, Macayepo, Sincé, Pijiguay, entre otros, los cuales conforman la región de los Montes de María y sus alrededores, y está integrado por personas que han sido víctimas de la violencia generalizada en esa zona del país; y ii) que como consecuencia de lo anterior, debieron abandonar sus tierras por la presunta omisión del Estado en garantizarles seguridad en su territorio, lo que califican de falla en el servicio por la omisión en el cumplimiento de los deberes de protección y seguridad a la población.

6. El Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Sincelejo, mediante auto de 29 de octubre de 2009, acumuló el proceso identificado con el número único de



radicación 700013331007200600041-01 al proceso identificado con el número único de radicación 700013331007200501762-02.

Sentencia de 29 de enero de 2015 proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Sincelejo

7. El Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Sincelejo profirió sentencia, en primera instancia, el 29 de enero de 2015, en la que resolvió:

“[...] Primero: DECLARAR administrativamente responsable a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – ARMADA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL por los daños morales ocasionados a los miembros del Grupo demandante, identificado como la totalidad de las personas que se encuentran inscritas en el Registro único de población desplazada con asentamiento en el Municipio de Sincelejo, con ocasión del desplazamiento forzado al que fueron sometidos desde sus lugares de origen, ubicados en los MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE Y LOS MUNICIPIOS UBICADOS EN LAS SUBREGIONES DE LOS MONTES DE MARÍA, SABANAS DEL SAN JORGE Y LA MOJANA, de acuerdo con las motivaciones consignadas en la parte considerativa de esta providencia.

Segundo: Condenar a la Nación-Ministerio de Defensa - Armada Nacional - Policía Nacional a pagar la suma total de CINCUENTA Y SIETE MIL CIEN (57.100) SMMLV, divididos a favor de cada una de las personas del grupo demandante que concurrieron efectivamente a este proceso, a título de reparación del perjuicio moral causado por el desplazamiento forzado al que fueron sometidos los actores, de acuerdo con lo dicho en las consideraciones de esta sentencia. Las condenas correspondientes se encuentran relacionadas en el documento anexo No. 1 de esta providencia, que hace parte integral de la misma.

Tercero: Declarar administrativamente responsable a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hoy Nación - Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por los perjuicios morales causados a las personas miembros del grupo demandante, identificado como la totalidad de las personas que se encuentren inscritas en el Registro Único de Población Desplazada con asentamiento en el Municipio de Sincelejo, con ocasión del desplazamiento forzado a que fueron sometidos desde sus lugares de origen, ubicados en los municipios del Departamento de Sucre y los municipios ubicados en las subregiones de los Montes de María, Sábanas del San Jorge y la Mojana, por la no entrega oportuna de ayudas humanitarias.

Cuarto: Condenar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hoy Nación - Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a pagar la suma total de VEINTIOCHO MIL QUINIENTOS CINCUENTA (28.550) SMMLV, divididos a favor de cada una de las personas que integran el grupo demandante, que concurrieron efectivamente a este proceso, a título de reparación del perjuicio moral causado por la no entrega oportuna de ayudas humanitarias, de acuerdo con lo dicho en las consideraciones de esta sentencia. Las condenas correspondientes se encuentran relacionadas en el documento anexo No. 2 de esta providencia, que hace parte integral de la misma.

Quinto: Condenar a la Nación - Ministerio de Defensa - Armada Nacional-Policía Nacional a pagar a título de reparación del perjuicio moral causado por el desplazamiento forzado al que fueron sometidos los actores, la indemnización colectiva en suma de dinero equivalente a DOS MILLONES (2.000.000) de SMMLV, la que se destinará a cubrir las indemnizaciones individuales de los



integrantes del grupo que no se hicieron parte en este proceso pero que, en forma correcta y oportuna, se acojan a los efectos de esta sentencia.

Los pagos correspondientes deberán ser realizados por el Fondo para la Defensa de los Derechos Intereses Colectivos a favor exclusivamente de quienes acrediten que se encontraban inscritos en el Registro Único de Población Desplazada al mes de junio de 2008 y cuyo lugar de origen de residencia o asiento de su actividad económica sea alguno de los municipios del Departamento de Sucre y los municipios ubicados en las Subregiones de los Montes de María, Sabanas del San Jorge y la Mojana. En todo caso se dará cumplimiento a lo previsto en el numeral 3º del artículo 65 de la ley 472 de 1998.

Sexto: Condenar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hoy Nación - Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a pagar a título de reparación del perjuicio moral causado por el desplazamiento forzado al que fueron sometidos los actores, la suma equivalente a UN MILLON (1.000.000) de SMMLV, la que se destinará a cubrir las indemnizaciones individuales de los integrantes del grupo que no se hicieron parte en este proceso, pero que en forma correcta y oportuna, se acojan a los efectos de esta sentencia.

Los pagos correspondientes deberán ser REALIZADOS POR EL FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS, a favor exclusivamente de quienes acrediten que se encontraban inscritos en el Registro Único de Población Desplazada del mes de junio de 2008, cuyo lugar de origen de residencia o asiento de su actividad económica sea alguno de los MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE Y LOS MUNICIPIOS UBICADOS EN LAS SUBREGIONES DE LOS MONTES DE MARÍA, SABANAS DEL SAN JORGE Y LA MOJANA, y según información que repose en los archivos de la demandada, no hayan recibido oportunamente las correspondientes ayudas humanitarias de emergencia. En todo caso se dará cumplimiento en lo previsto en el numeral 3º del art. 65 de la ley 472 de 1998.

Séptimo: AUTORIZAR a las entidades demandadas y al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, para que las condenas que se imponen a través de esta providencia, se excluya a:

- 1) Las personas que hayan reclamado judicialmente, en forma individual o por medio de otras acciones resarcitorias que hayan sido adelantadas en otros despachos judiciales de acuerdo con la información que al respecto le corresponde llevar al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL.*
- 2) Las personas que, aun encontrándose inscritas en el R.U.P.D., no tengan condición de víctimas del desplazamiento forzado.*
- 3) Las personas que, aun encontrándose inscritas en el R.U.P.D., no tengan sus lugares de origen en los MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE Y LOS MUNICIPIOS UBICADOS EN LAS SUBREGIONES DE LOS MONTES DE MARÍA, SABANAS DEL SAN JORGE Y LA MOJANA.*
- 4) Las personas que hayan recibido reparación integral por vía judicial, por los mismos conceptos.*

Octavo: AUTORIZAR a las entidades demandadas y al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos para que las condenas que aquí se imponen se efectúen las deducciones a que haya lugar, por los valores que hayan sido reconocidos y pagados al grupo demandante a título de reparación administrativa, de acuerdo con lo dicho en la parte motiva de esta providencia.



Noveno: NEGAR las restantes pretensiones de las demandas que dieron lugar a este proceso [...].

Consideraciones del Juzgado

8. El Juzgado luego de realizar un estudio normativo y jurisprudencial relacionado con el desplazamiento forzado, la calidad o condición de víctimas del desplazamiento forzado, los derechos en favor de las personas que tengan dicha condición y las obligaciones legales del Estado, consideró que estaba probada la responsabilidad patrimonial del Estado *“[...] bajo el título de imputación de falla en el servicio, por la ocurrencia misma del hecho del desplazamiento forzado al cual fueron sometidos los demandantes desde sus lugares de origen ubicados en el Departamento de Sucre y los municipios ubicados en las subregiones de los Montes de María, Sabanas del San Jorge y la Mojana, como también por la no entrega oportuna de las ayudas humanitarias destinadas a la población desplazada [...].”*

9. Consideró que en el proceso se encontraba probado que el grupo demandante, identificado como la totalidad de las personas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada, fueron objeto de un desarraigo obligado, *“[...] compelido por hechos violentos que lo afectaron, cuyas circunstancias de modo, tiempo y lugar se encuentran consignadas en la declaración que sirvió de base para la inscripción y posterior verificación por la demandada DPS. Asimismo, que la administración pudo haber evitado la ocurrencia del hecho o, por lo menos, haber minimizado los efectos dañinos del mismo, y no lo hizo, responsabilidad que deriva del contenido obligatorio que la Constitución y la Ley imponen al Estado de preservar y proteger la vida, honra y bienes de sus asociados [...].”*

10. Indicó que no era procedente el litisconsorcio reclamado por la Nación-Ministerio de Defensa Nacional, toda vez que correspondía a dicha Cartera, a través de las diferentes fuerzas, el mantenimiento del orden público en el territorio nacional, sin que se encontrara demostrado que en algún evento o circunstancia se hubiera trasladado esa función a las entidades territoriales llamadas como litisconsortes necesarios, lo que determinó la falta de legitimación por pasiva de estas últimas para concurrir al proceso, al igual que de la Defensoría del Pueblo.

11. Respecto del perjuicio moral consideró que los pagos correspondientes deberían ser realizados exclusivamente a quienes probaran que se encontraban



inscritos en el Registro Único de Población Desplazada al mes de junio de 2008, cuyo lugar de origen de residencia o asiento de su actividad económica fuera alguno de los municipios del Departamento de Sucre y los municipios ubicados en las subregiones de los Montes de María, Sabanas del San Jorge y La Mojana, y según información que reposa en los archivos de la demandada, no hayan recibido oportunamente las respectivas ayudas humanitarias de emergencia.

12. Por último, negó el reconocimiento de los daños materiales invocados en la demanda por considerar que los demandantes no informaron acerca del hecho o los hechos de violencia que determinaron su movilización forzosa, limitándose a citar hechos generales de violencia ocurridos en la región, pero sin determinar cuál de ellos causó su movilización masiva y forzosa y, en esa medida consideró que, con base en los parámetros normativos y jurisprudenciales, no era posible atribuir responsabilidad a las demandadas por esta circunstancia.

Recursos de apelación

Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional

13. La Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional⁵ presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, con base en los siguientes argumentos⁶:

13.1. Sostuvo que se presentó una inexistencia de causa común, toda vez que la sentencia proferida, en primera instancia, no determinó: i) si los hechos generadores alegados por los demandantes eran uniformes para todo el grupo es decir, que las presuntas acciones o incursiones desarrolladas por determinado grupo armado ilegal al margen de la ley sucedieron en el mismo transcurso de tiempo y en las poblaciones donde residían; ii) si los hechos generadores tenían un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los demandantes, toda vez que el juez, para delimitar la conformación del grupo únicamente revisó el Registro Nacional de Población Desplazada, para concluir que cualquier persona inscrita tiene la calidad de desplazado con posibilidad de acogerse a los beneficios de la sentencia.

⁵ Mediante apoderado.

⁶ Cfr. Ver folios 588 y siguientes del cuaderno principal 4.



13.2. Asimismo, argumentó que: i) el grupo demandante no probó la condición de víctima de desplazamiento forzado; y ii) el título de imputación de falla en el servicio por omisión del deber de protección resulta contradictorio con las consideraciones de la sentencia, en la medida que no se logró determinar con certeza las situaciones fácticas que originaron los presuntos hechos de desplazamiento forzado de los accionantes ni la existencia de un requerimiento previo efectuado a la institución policial.

Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional

14. La Nación – Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional⁷ presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, con base en los siguientes argumentos⁸:

14.1. Indicó que no se configuraron los elementos para la procedencia de la acción de grupo; concretamente, señaló que no había prueba de la existencia de condiciones uniformes ni de la existencia de causa común, toda vez que no se demostró la calidad de desplazados de los demandantes, el lugar de origen de las personas que conforman el grupo, ni obra prueba que permita evidenciar la causa del desplazamiento forzado, presentándose una inexistencia del nexo causal, toda vez que no se aportó prueba directa o indirecta de la cual se pueda atribuir la responsabilidad.

Nación- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

15. La Nación – Departamento Administrativo para la Prosperidad Social⁹ presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, con base en los siguientes argumentos¹⁰:

15.1. Afirmó que carecía de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que, no estaba dentro de sus funciones combatir grupos armados ilegales para impedir que se produzcan los desplazamientos forzados de personas por causa de la violencia, los cuales, a su juicio, se encuentran en cabeza de los organismos de seguridad del Estado, precisando que su actuación se produce con posterioridad a los hechos que provocan el desplazamiento.

⁷ Mediante apoderado.

⁸ Cfr. Ver folio 589 y siguientes del cuaderno principal 4.

⁹ Mediante apoderado.

¹⁰ Cfr. Ver folio 591 del cuaderno principal 4.



15.2. Sostuvo que en el presente asunto no se evidenciaba la existencia de un daño real, claro y objetivo que le pueda ser atribuido, pues no fue el causante de los hechos de violencia que presuntamente obligaron a los demandantes a desplazarse, por lo que mal podría decirse que por su omisión en la gestión administrativa se presentó el hecho del desplazamiento para la fecha de ocurrencia de los hechos.

15.3. Por último, indicó que se presentaba una “[...] *indebida acumulación Procesal* [...]”, en la medida que no es parte en la acción de grupo identificada con el número único de radicación 700013331007200600041-01 y que, contrario a lo considerado en la sentencia apelada, ha realizado entrega de ayudas humanitarias a cada uno de los miembros del grupo¹¹.

Sentencia de 1.º de junio de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre

16. El Tribunal Administrativo de Sucre en la sentencia de 1.º de junio de 2017, resolvió¹²:

“[...] PRIMERO: REVOQUESE la sentencia apelada esto es, la proferida por el juzgado séptimo administrativo del circuito de Sincelejo del 25 de enero de 2015. En consecuencia, DENIÉGUESE las suplicas de la demanda por lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: ABSTÈNGASE de condenar en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, CANCELÈSE su radicación, y devuélvase el expediente al juzgado de origen, previa anotación en el Sistema Informático de la Administración Judicial Siglo XXI [...]”.

Consideraciones del Tribunal Administrativo de Sucre

17. Para fundamentar la decisión consideró que no existían pruebas que permitieran concretar que frente al grupo demandante existía una omisión del Estado en lo atinente a sus órganos de seguridad o de los entes encargados de suministrar el apoyo a la población desplazada.

¹¹ Cfr. Ver folio 591 del cuaderno principal 4.

¹² Cfr. folio 691 del cuaderno principal 4.



17.1. Consideró que, de conformidad con la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la responsabilidad del Estado cuando se ha causado y generado un daño por desplazamiento forzado, deriva del incumplimiento de las funciones y obligaciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido en su condición de garante y se exige determinar que la situación fáctica existió y que respecto de ella se concretaron cuatro elementos: i) la existencia de una obligación legal y reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; ii) la omisión de poner en funcionamiento los recursos disponibles para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; iii) un daño antijurídico y, iv) la relación causal entre la omisión y el daño.

17.2. En consecuencia, para atribuir responsabilidad al Estado debió demostrarse que le correspondía evitar la amenaza o riesgo inminente y no lo hizo, pese a disponer de las herramientas y la capacidad para contrarrestar el desplazamiento forzado, el cual, si bien es causado por un tercero -grupos al margen de la ley- no lo exoneraba de su deber legal de protección de los derechos humanos de las víctimas, lo que no implica que en todos los casos de desplazamiento deba imputarse al Estado la responsabilidad de manera automática, pues se debe tener en cuenta cuales fueron las bases probatorias y si ellas son suficientes para endilgarla.

17.3. Al resolver el caso concreto, determinó que no se pudo establecer que los actores hayan informado a las autoridades competentes sobre los hechos que originaron el desplazamiento o las circunstancias que generaron el temor por su integridad física y que llevaron a su huida, con el fin de que las autoridades competentes activaran los mecanismos de seguridad del Estado, en cumplimiento de la posición de garante que le demanda de la Constitución Política.

17.4. Aunado a lo anterior, de los informes rendidos por la Primera Brigada de Infantería de Marina de Corozal se pudo establecer que *“[...] para el Departamento de Sucre se adoptaron una serie de medidas a efectos de contrarrestar la actividad delictiva de los grupos armados al margen de la ley, por lo que no se puede endilgar una responsabilidad del Estado en este aspecto, esto, teniendo en cuenta además, que las autoridades no pueden garantizar de manera absoluta la anulación de los actos de los grupos armados al margen de la ley, porque su accionar delictivo en términos generales, no es de público*



conocimiento [...]”, sin que fuera posible realizar un análisis indiciario de notoriedad pública de la situación de violencia.

17.5. En esa medida, consideró que no se probó que para los demandantes “[...] *no haya habido protección, como componente de la obligación del Estado de mantener o preservar la seguridad y la respuesta misma, posterior a los hechos violentos que causaron el desplazamiento y que impide el retorno a lugares de origen a los desplazados, como elemento necesario para predicar el daño y la imputación de responsabilidad al Estado en este caso concreto [...]”.*

17.6. Respecto de la responsabilidad del Estado por la falta de entregas de ayuda humanitaria de emergencia consideró que: i) los demandantes no probaron que iniciaron alguna actuación tendiente a reclamar las ayudas; y ii) no obstante lo anterior, se probó que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizó los componentes de la ayuda humanitaria de los demandantes, concluyendo que no se ha omitido su reconocimiento y pago.

17.7. Indicó que no convergen al interior del proceso los elementos que con fuerza suficiente permitan arribar a la certeza que las políticas públicas sean fallidas para la ocurrencia del daño reclamado, para ello consideró “[...] *lo reclamado en este punto de análisis no es el desplazamiento mismo, sino el daño generado por la ausencia de un sistema de protección para combatir las carencias que afirman los demandantes les ha generado el desplazamiento, punto en el cual, revisado el plenario, no convergen al interior del proceso, los elementos que con fuerza suficiente permitan arribar a la certeza que las políticas públicas sean fallidas, para con ello, esta Sala pueda afirmar la existencia del daño reclamado y de contera del perjuicio generado a cada uno de los miembros del grupo que conforman la parte demandante, siendo que quien afirma la existencia de un daño o lo padece debe probar su configuración [...]”.*

18. El Tribunal Administrativo de Sucre, mediante auto de 6 de junio de 2017, corrigió de oficio el ordinal primero de la sentencia de 1.º de junio de 2017, precisando que la sentencia revocada fue proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Sincelejo el 29 de enero de 2015¹³.

¹³ Cfr. Folios 736 a 738 del Cuaderno Principal 4.



Petición de mecanismo de revisión eventual de acción de grupo

19. El abogado coordinador del grupo, mediante escrito de 6 de junio de 2017, solicitó seleccionar para revisión eventual la sentencia de 1.º de junio del mismo año, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre con fundamento en que “[...] el daño que se le endilga al Estado en esta oportunidad es el generado por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas los grupos familiares demandantes, y el daño generado por la ausencia frente a ellos de la política estatal frente al desplazamiento y la no entrega de las ayudas humanitarias [...]”. Para el efecto, indicó:

“[...] Vemos como el Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre Sala Tercera de Decisión, en la sentencia de fecha 1 de junio de 2017- definitiva-, deja de lado los conceptos de la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, contenida en la sentencia T-025 de 2004 y deja de aplicar la extensión de los efectos de unificación jurisprudencial, que reconoció los derechos fundamentales vulnerados a las víctimas del delito de desplazamiento forzado por el conflicto interno armado en Colombia, y al reconocimiento de una reparación integral por los daños antijurídicos ocasionados, contenidos y reconocidos en la sentencia SU-254 de 2013 y la SU-1150 del 2000 de la H. Corte Constitucional respectivamente, y la sentencia de unificación del Consejo de Estado de fecha 18 de febrero de 2010 y agosto 15 del 2007, radicado con los No. 2001-23-31-000-1998-0373-01 y 19001-23-31-000-2003-00385-01 respectivamente, en igual forma deja e ignora los conceptos y normas legales y constitucionales que amparan los derechos fundamentales a las víctimas del conflicto armado en Colombia por el delito de lesa humanidad de desplazamiento forzado, deja de lado y desestima por completo el material probatorio allegado al proceso, desconociendo flagrantemente el debido proceso, al revocar la sentencia proferida por el Juzgado 7º Administrativo del Circuito Oral de Sincelejo, de fecha 25 de enero de 2015.

Para sustentar lo anterior, en lo que tiene que ver con el motivo probatorio acreditado en legal forma en el expediente, se puede probar con documentos que no fueron objeto, ni tachados de falso las siguientes pruebas documentales [...].

En el expediente que nos ocupa se encuentra debidamente probado con grado de certeza la condición de víctima del delito de desplazamiento forzado de los integrantes de todos y cada uno de los accionantes en esta acción de grupo, de una forma irresponsable el Tribunal Administrativo de Sucre [...] manifiesta abiertamente “que la condición de desplazado de los integrantes de los grupos demandantes, no es motivo de debate en el caso que nos ocupa”, en otra de las consideraciones en la parte motiva de la sentencia en una forma de contradicción manifiesta que los actores no demostraron la calidad de y condición de víctimas, estas son las razones más que suficientes, para que el H. Consejo de Estado en la Sección Tercera proceda a la selección [...].

El Tribunal Administrativo de Sucre en la sentencia solicitada en revisión, dejó de aplicar los conceptos jurisprudenciales contenidos en la sentencia T-025 del 2004, que es el fundamento de la presente acción de grupo, y no aplicó lo reconocido y resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia de unificación contenida en la SU-254 de 2013, y no aplicó, ni acogió los precedentes jurisprudenciales y sentencias de unificación resueltas por el H. Consejo de Estado [...].



19.1. Sostuvo que la responsabilidad del Estado se produce por la acción o por la omisión en su obligación de atender y de reparar a las víctimas una vez ocurrido el desplazamiento forzado, y que los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado son un hecho notorio y se han reconocido los perjuicios materiales y morales por el daño producto de la vulneración masiva, sistemática y continua de los derechos fundamentales de las personas desplazadas.

19.2. Por último, indicó que la sentencia se apartó y dejó de lado los postulados de la Ley 387 de 1997, en la cual se determinó a cargo del Estado la obligación de proveer las ayudas humanitarias de emergencia a la población que resulta afectada por el desplazamiento forzado.

Solicitud de adición del grupo demandante

20. Mediante escrito de 30 de enero de 2021¹⁴ se solicitó adicionar a varias personas al grupo demandante.

20.1. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social¹⁵ solicitó no tramitar la solicitud de adición al grupo presentada por la parte demandante o, en su defecto, negarla en razón a que no fue presentada dentro de la oportunidad legal¹⁶.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

21. La Sala abordará el estudio de las consideraciones, en las siguientes partes: i) la competencia; ii) el problema jurídico; iii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la petición de mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y de grupo; y iv) el análisis del caso concreto.

Competencia

22. Vistos: i) el artículo 36A de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996¹⁷, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 22 de enero de 2009¹⁸, que determinó que el Consejo de Estado, a través de sus secciones podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias proferidas con ocasión de las acciones

¹⁴ Cfr. Índice 19 SAMAI.

¹⁵ Mediante apoderado

¹⁶ Cfr. Índice 21 SAMAI.

¹⁷ "Estatutaria de la Administración de Justicia".

¹⁸ "Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia".



populares o de grupo; y ii) el Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019¹⁹, en especial el párrafo 1.º del artículo 13: esta Sala es competente para conocer de la petición de mecanismo de revisión eventual de la sentencia proferida en el proceso de la acción de grupo de la referencia.

Problema jurídico

23. De acuerdo con la petición de mecanismo de revisión eventual le corresponde a la Sala determinar si se debe seleccionar o no para su revisión eventual la sentencia de 1.º de junio de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre en el proceso de la referencia.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la petición de mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y de grupo

24. Vista la Ley 1285, en especial el artículo 11 que adicionó a la Ley 270, en especial el artículo 36A, sobre el mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios, que textualmente indica:

[...] Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios.

*En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo **podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia [...]**. (Destacado de la Sala)*

25. De conformidad con la normativa citada, se considera que el mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y de grupo fue instituido para unificar la jurisprudencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en materia de derechos e intereses colectivos, solamente procede contra decisiones judiciales proferidas en segunda instancia por los tribunales administrativos²⁰,

¹⁹ Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado

²⁰ Con ocasión de la implementación de los Juzgados Administrativos en el año 2006, entró en aplicación el inciso primero del artículo 16 de la Ley 472 de 1998, según el cual “[...] De las Acciones Populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles del circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial el que pertenezca el Juez de la primera instancia [...]”.



siempre que se trate de sentencias o de una providencia que determine la finalización o el archivo del proceso.

26. La Corte Constitucional, en sentencia C-713 de 15 de julio de 2008²¹, precisó que “[...] *la facultad de revisión eventual por parte del Consejo de Estado es compatible con la condición de ese órgano como Tribunal Supremo de la jurisdicción contencioso administrativa, reconocida en el artículo 237-1 de la Carta Política. En efecto, su condición de Tribunal Supremo se proyecta, en esencia, desde una perspectiva de orden sistémico para integrar y unificar la jurisprudencia en lo que concierne a dicha jurisdicción, en el marco de la Constitución y la ley [...]*”.

27. A su vez, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado²², al pronunciarse sobre el alcance del mecanismo de revisión eventual, consideró que:

27.1. El Consejo de Estado, como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo: i) ostenta la vocación constitucional de unificar la jurisprudencia nacional en la materia y ii) es el órgano constitucionalmente responsable de garantizar que tanto los jueces y tribunales que integran la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como los órganos y entidades que ejercen funciones administrativas, al igual que los usuarios de dicha Jurisdicción, cuenten con una jurisprudencia uniforme, no inmutable, y constante, respetuosa de los principios de igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima, buena fe y publicidad de la actividad judicial, que sirva de manera efectiva y eficaz como fuente auxiliar de la Administración de Justicia.

27.2. Como órgano de cierre, sus pronunciamientos están llamados a ser una orientación, última y definitiva, en la actividad de impartir justicia encomendada a todos los jueces y tribunales que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

²¹ Sentencia C-713 de 15 de julio de 2018, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 14 de julio de 2009, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 2007-00244-01; (ii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 15 de junio de 2010, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, número único de radicación: 05001-33-31-029-2008-00327-01



28. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo²³, sobre la labor de unificación consideró, a título meramente enunciativo y no exclusivo, algunos eventos generales en los cuales está llamada a operar, a plenitud, la tarea unificadora del Consejo de Estado, con la advertencia de que esta mención no excluía la posibilidad de que con posterioridad, y en atención a la finalidad de unificación, puedan llegar a considerarse otras hipótesis que harían posible la selección de la providencia para fines de revisión, así:

28.1. Cuando uno o varios de los temas contenidos en la providencia respectiva hubiere merecido tratamiento diverso por la jurisprudencia del Consejo de Estado, de manera que resulte indispensable fijar una posición unificadora.

28.2. Cuando uno o varios de los temas de la providencia, por su complejidad, por su indeterminación, por la ausencia de claridad de las disposiciones normativas en las que se funda o por un vacío en la legislación, sean susceptibles de confusión o involucren disposiciones respecto de las cuales quepan diferentes formas de aplicación o interpretación.

28.3. Cuando por la variación jurisprudencial del Consejo de Estado en el transcurso de un proceso exista la necesidad de sentar la jurisprudencia.

28.4. Cuando uno o varios de los temas de la providencia no hubieren sido objeto de desarrollos jurisprudenciales, por parte del Consejo de Estado.

29. Además, esta Corporación²⁴ ha considerado que “[...] si la finalidad del mecanismo de revisión eventual es la unificación de la jurisprudencia, no es posible utilizarlo como un nuevo recurso o una instancia adicional dentro del trámite de las acciones populares o de grupo. Lo que, en consecuencia, descarta que puedan exponerse en la solicitud razones de inconformidad con la providencia o replantear el tema de fondo ya discutido y definido en las instancias respectivas [...]”.

²³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 14 de julio de 2009, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 20001-23-31-000-2007-00244-01

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto, 18 de noviembre de 2021, Radicación número: 05001-33-33-022-2018-00077-01(AP)REV, Actor: Consorcio Puentes CYC, Demandado: departamento de Antioquia.



Requisitos de procedencia de la revisión eventual

30. Visto el artículo 36A de la Ley 270 se considera como requisitos para la prosperidad del aludido mecanismo, los siguientes:

30.1. Petición de parte o del Ministerio Público. Se necesita petición expresa de parte o del Ministerio Público, lo que descarta la decisión oficiosa de revisión por la autoridad judicial.

30.2. Petición presentada en oportunidad. La petición debe presentarse dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia que ponga fin al proceso.

30.3. La providencia cuya revisión se solicita debe haberse proferido por un Tribunal Administrativo. Las decisiones proferidas por los jueces administrativos no se revisan, bajo el entendido de que ellos acatan el precedente jurisprudencial vertical fijado por el respectivo Tribunal que funge como su superior funcional y, en esa medida, se encuentra salvaguardada la coherencia sistémica de la jurisprudencia.

30.4. La providencia cuya revisión se pretende debe ser de aquellas que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso. La petición de mecanismo eventual de revisión recae únicamente sobre las sentencias o demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos.

30.5. Que la petición esté debidamente sustentada. En la petición debe hacerse una exposición razonada de las circunstancias que imponen la revisión, con el propósito de unificar jurisprudencia y deberá contener un nivel de trascendencia e incidencia directa e inmediata en la decisión respectiva, sin que sea procedente para cuestionar el análisis probatorio o la interpretación de normas jurídicas realizadas por los jueces.

Análisis del caso concreto

31. La Sala, de conformidad con el marco normativo y desarrollos jurisprudenciales indicados *supra*, procederá a determinar si se cumplen o no los requisitos para seleccionar para su revisión eventual la sentencia de 1.º de junio



de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre en el proceso de la referencia, en los siguientes términos:

Petición de parte o del Ministerio Público

32. La petición fue presentada por el abogado coordinador del grupo demandante, en esa medida cumple con el citado requisito.

Petición presentada en oportunidad

33. La petición fue presentada el 6 de junio del 2017²⁵ y, teniendo en cuenta que la sentencia fue notificada el 2 de junio del mismo año²⁶, se considera que se presentó dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia, cumpliendo con el citado requisito.

La providencia cuya revisión se solicita debe haberse proferido por un Tribunal Administrativo en la que se determine la finalización o el archivo del respectivo proceso

34. La petición fue presentada para la revisión eventual de la sentencia proferida el 1.º de junio de 2017 por el Tribunal Administrativo de Sucre, en segunda instancia, cumpliendo con estos requisitos.

Que la petición esté debidamente sustentada.

35. En la petición debe hacerse una exposición razonada de las circunstancias que imponen la revisión, con el propósito de unificar jurisprudencia y deberá contener un nivel de trascendencia e incidencia directa e inmediata en la decisión respectiva.

36. Para sustentar la petición se indicó que: i) el Tribunal no tuvo en consideración el material probatorio obrante en el plenario que obligaba a concluir que los demandantes eran desplazados y que les asistía el derecho a la reparación integral; ii) la sentencia del Tribunal se apartó de la jurisprudencia del Consejo de Estado, especialmente de las sentencias de 15 de agosto de 2007 y

²⁵ Cfr. Ver folio 695 del cuaderno principal 4.

²⁶ Cfr. Ver folios 692 a 694 del cuaderno principal 4.



de 18 de febrero de 2010 proferidas respectivamente en los procesos identificados con números únicos de radicación 190012331000200300385-01²⁷ y 200012331000199803713-01²⁸, en las que presuntamente los demandantes se encontraban en iguales circunstancias y se accedió a las pretensiones de las demandas; iii) también se apartó de las sentencias SU-1150 de 2000²⁹, T-025 de 2004³⁰ y SU-254 de 2013³¹, proferidas por la Corte Constitucional; y, iv) la sentencia desconoció lo previsto en la Ley 387 de 18 de julio 1997³².

37. La Sala, en los términos de la petición de mecanismo de revisión eventual, y conforme a lo expuesto por esta Corporación³³ al resolver asuntos similares, considera que no se encuentra cumplido el requisito de sustentación, toda vez que no se precisaron los puntos de divergencia de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre los que pretende la revisión eventual de la sentencia proferida el 1.º de junio de 2017, con base en los siguientes argumentos:

37.1. La parte demandante se limitó a mostrar su inconformidad frente a la decisión de negar las pretensiones de la acción de grupo, pero no expuso razonadamente sobre las circunstancias que justifican la unificación. Aunque en la petición se alude a la calidad de desplazado y el derecho a la reparación integral, lo cierto es que no se consignaron las razones para explicar por qué se justifica la revisión, con efectos de unificación jurisprudencial.

37.2. La Sala precisa que la Sección Tercera de esta Corporación³⁴ ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la responsabilidad extracontractual del Estado, por la vulneración de los derechos de la población civil afectada por el desplazamiento forzado, en casos de incursiones de grupos armados al margen de la ley.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 15 de agosto de 2007, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 190012331000200300385-01.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 18 de febrero de 2010, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 200012331000199803713-01.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia SU- 1150 de 30 de agosto de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 22 de enero de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³¹ Corte Constitucional, sentencia SU-254 de 24 de abril de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³² *“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.*

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto de 12 de diciembre de 2018, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, número único de radicación 050013331027200900047-01.

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 5 de marzo de 2021, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, número único de radicación 44001-23-33-000-2015-00086-01; ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 21 de febrero de 2011, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, número único de radicación 50001 23 31 000 2001 00171 01. Posición reiterada en la sentencia de 14 de marzo de 2016, número único de radicación 50001 23 31 000 2002 00094 01.



37.3. En efecto, el Consejo de Estado ha trazado una importante jurisprudencia para estudiar asuntos relacionados con la indemnización de los perjuicios individuales que se originan en una causa común como lo es el desplazamiento forzado.

37.3.1. La reiterada jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en concordancia con los criterios establecidos por la Corte Constitucional, ha servido de orientación para que los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo decidan otros casos de responsabilidad del Estado por las acciones o las omisiones de las autoridades públicas que no previnieron o no reaccionaron ante los hechos violentos generadores del desplazamiento forzado, en las que ha determinado que la responsabilidad del Estado se presenta por el incumplimiento de las funciones y obligaciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido en su condición de garante, exigiendo determinar que la situación fáctica existió y que respecto de ella se concretaron cuatro elementos: i) la existencia de una obligación legal y reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; ii) la omisión de poner en funcionamiento los recursos disponibles para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; iii) un daño antijurídico y, iv) la relación causal entre la omisión y el daño.

37.4. En esa medida, frente al argumento del presunto desconocimiento de las sentencias de 15 de agosto de 2007 y de 18 de febrero de 2010 proferidas por esta Corporación en los procesos identificados con números únicos de radicación 190012331000200300385-01³⁵ y 200012331000199803713-01, respectivamente, es relevante precisar que en ambos procesos se analizó la responsabilidad del Estado por la falla en el servicio de seguridad a la población como consecuencia del desplazamiento forzado a que fueron sometidos, en el primer proceso, los habitantes de la región del Naya por la incursión de un grupo al margen de la ley en abril de 2001 y, en el segundo proceso, los habitantes de los predios ubicados en la Hacienda Bellacruz, situada entre los Municipios de La Gloria, Pelaya y Talameque, Cesar, por la incursión de un grupo al margen de la ley perpetrada a partir de 14 de febrero de 1996.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 15 de agosto de 2007, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 190012331000200300385-01.



37.5. En los citados procesos se analizaron: i) los criterios jurisprudenciales que, de manera pacífica, ha establecido la Sección Tercera del Consejo de Estado para establecer la responsabilidad del Estado por la condición de desplazados y la obligación de su reparación integral; y ii) al analizar las pruebas, en ambos casos, se acreditó que las autoridades demandadas tenían conocimiento de la amenaza concreta de las incursiones de grupos armados en las poblaciones que sufrieron el desplazamiento forzado sin que hubieran recibido la ayuda humanitaria de emergencia por esta condición.

37.6. De lo anterior se colige que las sentencias citadas *supra* analizaron los mismos criterios para determinar la responsabilidad del Estado que en la sentencia objeto del mecanismo eventual de revisión, en la que se concluyó, después de analizar las pruebas y de conformidad con los criterios establecidos por la Corte Constitucional que se encontraba probada la condición de desplazados del grupo demandante, no obstante lo anterior, no concurrían los requisitos para la declaratoria de responsabilidad administrativa frente a las demandadas, toda vez que, no se probó en el plenario que las personas que integran el grupo demandante hubieran avisado a las autoridades la situación que impuso el desplazamiento y, adicionalmente, concluyendo, por este motivo, que no se probó que “[...] *no haya habido protección, como componente de la obligación del Estado de mantener o preservar la seguridad y la respuesta misma, posterior a los hechos violentos que causaron el desplazamiento y que impide el retorno a lugares de origen a los desplazados, como elemento necesario para predicar el daño y la imputación de responsabilidad al Estado en este caso concreto [...]*”

37.7. Asimismo, que los demandantes no probaron que iniciaron alguna actuación tendiente a reclamar las ayudas, no obstante lo anterior, se probó que recibieron la ayuda humanitaria por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, sin que existan, por estos motivos, criterios divergentes en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

37.8. Respecto al argumento del presunto desconocimiento de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional, se considera que la petición del mecanismo de revisión eventual es procedente cuando existen contradicciones o divergencias interpretativas respecto de sentencias proferidas por el Consejo de Estado y no respecto de providencias proferidas por otras jurisdicciones. No obstante lo anterior, es preciso indicar que la jurisprudencia del Consejo de



Estado ha sido concordante frente a los criterios establecidos por la Corte Constitucional frente a la condición de desplazados y el derecho a una reparación integral³⁶ por el daño antijurídico que le sea atribuible al Estado.

37.9. Por último, respecto al argumento de la valoración probatoria y la indebida aplicación de la Ley 387, esta Sala considera que el mecanismo de revisión eventual no es la oportunidad para prolongar la discusión ya terminada por la sentencia, ni para mejorar los argumentos expuestos en cada instancia, ni para tratar de imponer un criterio jurídico diferente al fijado por los jueces de instancia, es decir: no es el mecanismo para cuestionar la actividad interpretativa, ni la valoración probatoria del juez, ni para que el afectado con la sentencia proponga cuestiones que no alegó oportunamente en el proceso originario.

Sobre la solicitud de adición al grupo

38. De conformidad con el artículo 55 de la Ley 472, en lo referente a la oportunidad para integrar el grupo, se observa que: i) quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas; y, ii) quien no concurra al proceso podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia.

39. Atendiendo a que el 30 de enero de 2021 se solicitó adicionar a varias personas para integrar el grupo demandante³⁷; esta Sala considera que esta solicitud no procede en el marco del mecanismo de revisión eventual de sentencia de acción de grupo y, en esa medida, la rechazará por improcedente, toda vez que no fue presentada dentro de la oportunidad prevista en el artículo 55 de la Ley 472.

³⁶ En efecto en la sentencia T-370 de 2013 la Corte Constitucional consideró: “[...] El reconocimiento del derecho a las víctimas a la reparación integral se fundamenta en varios principios y preceptos constitucionales, así como en disposiciones contenidas en el bloque de constitucionalidad. En primer lugar, es preciso hacer una distinción entre los trámites de reparación administrativa, de aquellos procesos en los que se condene al estado en sede jurisdiccional. Los primeros se caracterizan por ser de carácter masivo, que ofrecen una vía expedita que facilita el acceso a 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 encuentran fundamento constitucional en el artículo 2° 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 es el artículo 90 superior, que prescribe que el estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas [...]”.

³⁷ Cfr. Índice 21 SAMAI.



Conclusión

40. En suma, la Sala no seleccionará para revisión la sentencia proferida el 1.º de junio de 2017 por el Tribunal Administrativo de Sucre por considerar que en el caso *sub examine*, no existen posiciones jurídicas divergentes que requieran ser unificadas por esta Corporación, y, por el contrario, lo que evidencia es el desacuerdo de la parte actora frente a lo decidido por el Tribunal Administrativo de Sucre, en segunda instancia, pretendiendo utilizar el mecanismo de revisión eventual como una instancia adicional para controvertir lo resuelto, no siendo este el objeto de la mencionada figura jurídica.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

III. RESUELVE:

PRIMERO. NO SELECCIONAR PARA REVISIÓN la sentencia proferida el 1.º de junio de 2017 por el Tribunal Administrativo de Sucre, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: RECHAZAR por improcedente la solicitud de adición del grupo demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría General **DEVOLVER** el expediente a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Sucre.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., cuatro (4) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Mecanismo de revisión eventual de acción de grupo

Núm. único de radicación: 700013331007200501762-02

Acumulado: 700013331007200600041-01

Actor: Edalso Chávez Alquerque y otros¹

Demandados: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional – Policía Nacional y Departamento Administrativo para la Prosperidad Social².

Asunto: Resuelve sobre una solicitud de insistencia de una petición de mecanismo de revisión eventual de acción de grupo

AUTO INTERLOCUTORIO

La Sala decide sobre la solicitud de insistencia de la petición de mecanismo de revisión eventual de acción de grupo presentada por la parte actora, contra la sentencia proferida el 1.º de junio de 2017 por el Tribunal Administrativo de Sucre, en el asunto de la referencia.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) antecedentes; ii) consideraciones; y iii) resuelve; las cuales se desarrollarán a continuación.

I. ANTECEDENTES

1. La parte actora, en ejercicio de la acción de grupo prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 5 de agosto de

¹ Cfr. folios 570 a 577 del Cuaderno Principal 4, donde se encuentran relacionadas las personas que conforman el grupo demandante de los procesos de acción de grupo identificados con los números únicos de radicación 700013331007200501762-02 y el proceso acumulado 700013331007200600041-01.

² A través del Decreto núm. 2094 del 22 de diciembre de 2016 “[...] por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social [...]”, se dispuso que la entidad era un organismo principal de la Administración Pública, del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación”.



1998³, presentó demanda contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional – Policía Nacional; Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con ocasión de la omisión en el deber de garantizar la seguridad de la población en el Departamento de Sucre, especialmente en las subregiones de los Montes de María, Sabanas de San Jorge y La Mojana, al permitir que grupos armados ilegales llegaran a los territorios y desplazaran a la población.

Pretensiones

2. Las pretensiones de la demanda presentada en el proceso identificado con número único de radicación 700013333002200501762 02 fueron las siguientes:

“[...] Que se declare administrativa y extracontractualmente responsable a las demandadas por los daños y perjuicios causados a los demandantes y sus núcleos familiares, determinados por la omisión en trazar una política seria, para hacer cesar definitivamente el desplazamiento forzado causado por la violencia que se presentó en varios corregimientos de los municipios del Departamento de Sucre, con asiento poblacional en el Municipio Sincelejo.

Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a las demandadas a pagar a cada uno de los actores y a los integrantes de sus núcleos familiares, la suma de mil (1000) gramos de oro fino, de acuerdo al precio que certifique el Banco de la República al tiempo de ejecutoria de la sentencia, o en su equivalente en cien (100) salarios mínimos mensuales.

Por concepto de daños materiales se pagará a cada uno de los demandantes la suma que resulte, a título de lucro cesante, daño emergente, daños morales, daños inmateriales o fisiológicos en relación de personas, actualizado con base en el IPC, para lo cual deberá tenerse en cuenta:

- a) *El ingreso diario percibido por la actividad que realizan los demandantes como personas campesinas.*
- b) *Se debe indemnizar desde la fecha en que se expide el certificado de la correspondiente Personería Municipal y las fechas que se muestran en el registro único de población desplazada por la violencia.*
- c) *El daño inmaterial fisiológico causado a los demandantes por el desplazamiento originado por la violencia, debe ser resarcido con mil (1000) gramos de oro fino o su equivalente en cien (100) salarios mínimos mensuales, para cada uno de los demandantes por grupo familiar [...]”.*

3. En el proceso identificado con el número único de radicación 700013331007200600041-01, las pretensiones fueron las siguientes⁴:

³ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

⁴ Cfr. Ver folios 577 a 581 del cuaderno principal 4.



“[...] Que se condene a las entidades demandadas a cancelar al grupo demandante la indemnización colectiva causada por permitir el desplazamiento, la cual consiste en el pago de los perjuicios y daños materiales, daños morales y fisiológicos, por la omisión de las autoridades civiles y la fuerza pública, lo cual constituye una falla en el servicio de protección y seguridad en la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares, la cual ha sido causante de la violación de innumerables derechos fundamentales constitucionales, trato inconstitucional, ilegal, injusto. La indemnización debe ser total e integral y debe ser equivalente a la sumatoria ponderada de las indemnizaciones individuales.

Qué se señalen los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que no han estado presentes en esta acción, a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente [...]”.

3.1. El Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Sincelejo, mediante auto de 29 de octubre de 2009, acumuló el proceso identificado con el número único de radicación 700013331007200600041-01 al proceso identificado con el número único de radicación 700013331007200501762-02.

Sentencia de 29 de enero de 2015 proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Sincelejo

4. El Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Sincelejo profirió sentencia, en primera instancia, el 29 de enero de 2015, en la que resolvió:

“[...] Primero: DECLARAR administrativamente responsable a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – ARMADA NACIONAL- POLICÍA NACIONAL por los daños morales ocasionados a los miembros del Grupo demandante, identificado como la totalidad de las personas que se encuentran inscritas en el Registro único de población desplazada con asentamiento en el Municipio de Sincelejo, con ocasión del desplazamiento forzado al que fueron sometidos desde sus lugares de origen, ubicados en los MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE Y LOS MUNICIPIOS UBICADOS EN LAS SUBREGIONES DE LOS MONTES DE MARÍA, SABANAS DEL SAN JORGE Y LA MOJANA, de acuerdo con las motivaciones consignadas en la parte considerativa de esta providencia.

Segundo: Condenar a la Nación-Ministerio de Defensa - Armada Nacional - Policía Nacional a pagar la suma total de CINCUENTA Y SIETE MIL CIEN (57.100) SMMLV, divididos a favor de cada una de las personas del grupo demandante que concurrieron efectivamente a este proceso, a título de reparación del perjuicio moral causado por el desplazamiento forzado al que fueron sometidos los actores, de acuerdo con lo dicho en las consideraciones de esta sentencia. Las condenas correspondientes se encuentran relacionadas en el documento anexo No. 1 de esta providencia, que hace parte integral de la misma.

Tercero: Declarar administrativamente responsable a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hoy Nación - Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por los perjuicios morales causados a las personas miembros del grupo demandante, identificado como la totalidad de las personas que se encuentren inscritas en el Registro Único de Población Desplazada con asentamiento en el Municipio de Sincelejo, con ocasión del desplazamiento forzado a que fueron sometidos desde sus lugares de origen, ubicados en los municipios del Departamento de Sucre y los municipios ubicados



en las subregiones de los Montes de María, Sábanas del San Jorge y la Mojana, por la no entrega oportuna de ayudas humanitarias.

Cuarto: Condenar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hoy Nación - Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a pagar la suma total de VEINTIOCHO MIL QUINIENTOS CINCUENTA (28.550) SMMLV, divididos a favor de cada una de las personas que integran el grupo demandante, que concurrieron efectivamente a este proceso, a título de reparación del perjuicio moral causado por la no entrega oportuna de ayudas humanitarias, de acuerdo con lo dicho en las consideraciones de esta sentencia. Las condenas correspondientes se encuentran relacionadas en el documento anexo No. 2 de esta providencia, que hace parte integral de la misma.

Quinto: Condenar a la Nación - Ministerio de Defensa - Armada Nacional-Policía Nacional a pagar a título de reparación del perjuicio moral causado por el desplazamiento forzado al que fueron sometidos los actores, la indemnización colectiva en suma de dinero equivalente a DOS MILLONES (2.000.000) de SMMLV, la que se destinará a cubrir las indemnizaciones individuales de los integrantes del grupo que no se hicieron parte en este proceso pero que, en forma correcta y oportuna, se acojan a los efectos de esta sentencia.

Los pagos correspondientes deberán ser realizados por el Fondo para la Defensa de los Derechos Intereses Colectivos a favor exclusivamente de quienes acrediten que se encontraban inscritos en el Registro Único de Población Desplazada al mes de junio de 2008 y cuyo lugar de origen de residencia o asiento de su actividad económica sea alguno de los municipios del Departamento de Sucre y los municipios ubicados en las Subregiones de los Montes de María, Sabanas del San Jorge y la Mojana. En todo caso se dará cumplimiento a lo previsto en el numeral 3º del artículo 65 de la ley 472 de 1998.

Sexto: Condenar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hoy Nación - Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a pagar a título de reparación del perjuicio moral causado por el desplazamiento forzado al que fueron sometidos los actores, la suma equivalente a UN MILLON (1.000.000) de SMMLV, la que se destinará a cubrir las indemnizaciones individuales de los integrantes del grupo que no se hicieron parte en este proceso, pero que en forma correcta y oportuna, se acojan a los efectos de esta sentencia.

Los pagos correspondientes deberán ser REALIZADOS POR EL FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS, a favor exclusivamente de quienes acrediten que se encontraban inscritos en el Registro Único de Población Desplazada del mes de junio de 2008, cuyo lugar de origen de residencia o asiento de su actividad económica sea alguno de los MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE Y LOS MUNICIPIOS UBICADOS EN LAS SUBREGIONES DE LOS MONTES DE MARÍA, SABANAS DEL SAN JORGE Y LA MOJANA, y según información que repose en los archivos de la demandada, no hayan recibido oportunamente las correspondientes ayudas humanitarias de emergencia. En todo caso se dará cumplimiento a lo previsto en el numeral 3º del art. 65 de la ley 472 de 1998.

Séptimo: AUTORIZAR a las entidades demandadas y al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, para que las condenas que se imponen a través de esta providencia, se excluya a:

1) *Las personas que hayan reclamado judicialmente, en forma individual o por medio de otras acciones resarcitorias que hayan sido adelantadas en otros despachos judiciales de acuerdo con la información que al respecto le corresponde llevar al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL.*



2) *Las personas que, aun encontrándose inscritas en el R.U.P.D., no tengan condición de víctimas del desplazamiento forzado.*

3) *Las personas que, aun encontrándose inscritas en el R.U.P.D., no tengan sus lugares de origen en los MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE Y LOS MUNICIPIOS UBICADOS EN LAS SUBREGIONES DE LOS MONTES DE MARIA, SABANAS DEL SAN JORGE Y LA MOJANA.*

4) *Las personas que hayan recibido reparación integral por vía judicial, por los mismos conceptos.*

Octavo: AUTORIZAR a las entidades demandadas y al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos para que las condenas que aquí se imponen se efectúen las deducciones a que haya lugar, por los valores que hayan sido reconocidos y pagados al grupo demandante a título de reparación administrativa, de acuerdo con lo dicho en la parte motiva de esta providencia.

Noveno: NEGAR las restantes pretensiones de las demandas que dieron lugar a este proceso [...].”

5. El Juzgado luego de realizar un estudio normativo y jurisprudencial relacionado con el desplazamiento forzado, la calidad o condición de víctimas del desplazamiento forzado, los derechos en favor de las personas que tengan dicha condición y las obligaciones legales del Estado, consideró que estaba probada la responsabilidad patrimonial del Estado “[...] bajo el título de imputación de falla en el servicio, por la ocurrencia misma del hecho del desplazamiento forzado al cual fueron sometidos los demandantes desde sus lugares de origen ubicados en el Departamento de Sucre y los municipios ubicados en las subregiones de los Montes de María, Sabanas del San Jorge y la Mojana, como también por la no entrega oportuna de las ayudas humanitarias destinadas a la población desplazada [...]”.

Sentencia de 1.º de junio de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre

6. El Tribunal Administrativo de Sucre en la sentencia de 1.º de junio de 2017, resolvió⁵:

“[...] PRIMERO: REVOQUESE la sentencia apelada esto es, la proferida por el juzgado séptimo administrativo del circuito de Sincelejo del 25 de enero de 2015. En consecuencia, DENIÉGUESE las suplicas de la demanda por lo expuesto en la parte motiva de la providencia [...].”

6.1. Para fundamentar la decisión consideró que no se encontraban pruebas que permitieran concretar que frente al grupo demandante existía una omisión

⁵ Cfr. folio 691 del cuaderno principal 4.



del Estado en lo atinente a sus órganos de seguridad o de los entes encargados de suministrar el apoyo a la población desplazada. Asimismo, determinó que no se pudo establecer que los actores hayan informado a las autoridades competentes sobre los hechos que originaron el desplazamiento o las circunstancias que generaron el temor por su integridad física y que llevaron a su huida, con el fin de que las autoridades competentes activaran los mecanismos de seguridad del Estado, en cumplimiento de la posición de garantes que les demanda la Constitución Política.

6.2. Respecto de la responsabilidad del Estado por la falta de entregas de ayuda humanitaria de emergencia consideró que: i) los demandantes no probaron que iniciaron alguna actuación tendiente a reclamar las ayudas; y ii) no obstante lo anterior, se probó que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social entregó los componentes de la ayuda humanitaria a los demandantes, concluyendo que no se ha omitido su reconocimiento y pago.

Petición de mecanismo de revisión eventual de acción de grupo

7. El abogado coordinador del grupo, mediante escrito de 6 de junio de 2017, solicitó seleccionar para revisión eventual la sentencia de 1.º de junio del mismo año, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre con fundamento en que *“[...] el daño que se le endilga al Estado en esta oportunidad es el generado por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas los grupos familiares demandantes, y el daño generado por la ausencia frente a ellos de la política estatal frente al desplazamiento y la no entrega de las ayudas humanitarias [...]”*.

8. Para sustentar la petición se indicó que: i) el Tribunal no tuvo en consideración el material probatorio obrante en el plenario que obligaba a concluir que los demandantes eran desplazados y que les asistía el derecho a la reparación integral; ii) la sentencia del Tribunal se apartó de la jurisprudencia del Consejo de Estado, especialmente de las sentencias de 15 de agosto de 2007 y de 18 de febrero de 2010 proferidas respectivamente en los procesos identificados con números únicos de radicación 190012331000200300385-01⁶ y 200012331000199803713-01⁷, en las que presuntamente los demandantes se encontraban en iguales circunstancias y se accedió a las pretensiones de las

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 15 de agosto de 2007, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 190012331000200300385-01.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 18 de febrero de 2010, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 200012331000199803713-01.3



demandas; iii) también se apartó de las sentencias SU-1150 de 2000⁸, T-025 de 2004⁹ y SU-254 de 2013¹⁰, proferidas por la Corte Constitucional; y, iv) la sentencia desconoció lo previsto en la Ley 387 de 18 de julio 1997¹¹.

Auto de 10 de octubre de 2022 proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado

9. Esta Sección, mediante auto de 10 de octubre de 2022, resolvió no seleccionar para revisión la sentencia de 1.º de junio de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, por considerar que la parte actora no sustentó las razones por las cuales se imponía la necesidad de unificar jurisprudencia en materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, por la presunta vulneración de los derechos de la población civil afectada por el desplazamiento forzado, en casos de incursiones de grupos armados al margen de la ley y, adicionalmente, precisó que la Sección Tercera de esta Corporación ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre esta materia¹².

10. Asimismo, la Sala consideró que la petición del mecanismo de revisión eventual es procedente cuando existen contradicciones o divergencias interpretativas respecto de sentencias proferidas por el Consejo de Estado y no respecto de providencias proferidas por otras jurisdicciones. No obstante lo anterior, resaltó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido concordante frente a los criterios establecidos por la Corte Constitucional frente a la condición de desplazados y el derecho a una reparación integral¹³ por el daño antijurídico

⁸ Corte Constitucional, sentencia SU- 1150 de 30 de agosto de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁹ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 22 de enero de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia SU-254 de 24 de abril de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹ "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 5 de marzo de 2021, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, número único de radicación 44001-23-33-000-2015-00086-01; ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 21 de febrero de 2011, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, número único de radicación 50001 23 31 000 2001 00171 01. Posición reiterada en la sentencia de 14 de marzo de 2016, número único de radicación 50001 23 31 000 2002 00094 01.

¹³ En efecto en la sentencia T-370 de 2013 la Corte Constitucional consideró: "[...] El reconocimiento del derecho a las víctimas a la reparación integral se fundamenta en varios principios y preceptos constitucionales, así como en disposiciones contenidas en el bloque de constitucionalidad. En primer lugar, es preciso hacer una distinción entre los trámites de reparación administrativa, de aquellos procesos en los que se condene al Estado en sede jurisdiccional. Los primeros se caracterizan por ser de carácter masivo, que ofrecen una vía expedita que facilita el acceso a 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



que le sea atribuible al Estado, en las que ha determinado que la responsabilidad del Estado se presenta por el incumplimiento de las funciones y obligaciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido en su condición de garante, exigiendo determinar que la situación fáctica existió y que respecto de ella se concretaron cuatro elementos: i) la existencia de una obligación legal y reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; ii) la omisión de poner en funcionamiento los recursos disponibles para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; iii) un daño antijurídico y, iv) la relación causal entre la omisión y el daño, los cuales fueron analizados por el Tribunal Administrativo de Sucre.

11. Por último, se consideró que el mecanismo de revisión eventual no era la oportunidad para prolongar la discusión ya terminada por la sentencia, ni para mejorar los argumentos expuestos en cada instancia, ni para tratar de imponer un criterio jurídico diferente al fijado por los jueces de instancia, es decir: no es el mecanismo para cuestionar la actividad interpretativa, ni la valoración probatoria del juez, ni para que el afectado con la sentencia proponga cuestiones que no alegó oportunamente en el proceso originario.

Insistencia de petición de selección para mecanismo de revisión eventual de acción de grupo

12. La parte actora presentó insistencia de selección para el mecanismo de revisión eventual de la sentencia de 1.º de junio de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, en la que elevó la siguiente solicitud:

“[...] Solicito muy comedidamente a los Honorables Consejeros de Estado, que conforman la Sala de la Sección Primera del Honorable Consejo de Estado, que reconsideren la decisión proferida en el auto de fecha 10 de octubre de 2022, donde se (sic) [...] y se proceda a seleccionar la demanda de Acción de Grupo de la referencia para la eventual revisión, por considerar que las pretensiones y hechos de la demanda son las propias de una Acción de Grupo, puesto que busca obtener conjuntamente la reparación de un mínimo de 20 personas por las actuaciones de un mismo agente, por tal razón resultan aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 472 de 1998 y por cumplir la solicitud y la demanda con los requisitos mínimos, para que proceda la selección de la demanda de Acción de Grupo, para una revisión eventual y como consecuencia de lo anterior, se reconozca y unifique el contenido de las sentencias de unificación

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 es el artículo 90 Superior, que prescribe que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas [...]”.



jurisprudencial SU-254 de 2013 y SU 1150 de 2000 de la Honorable Corte Constitucional y las sentencias de unificación contenidas y proferidas por el Honorable Consejo de Estado de fecha 18 de febrero de 2010 y agosto 15 del 2007, radicado con los No. 2001-23-31-0001998-0373-01 y 19001- 23-31-000-2003-00385-01 respectivamente, para que se reconozca las condenas allí reconocidas aplicando el principio de igualdad de condiciones de los actores [...]"

13. Afirmó que: i) la petición de selección para revisión eventual cumple con los requisitos de acuerdo con lo resuelto por esta Sala en la providencia de 10 de octubre de 2022; ii) era necesario aplicar los criterios jurisprudenciales contenidos en las sentencias SU-1150 de 2000¹⁴ y SU-254 de 2013¹⁵, proferidas por la Corte Constitucional, y los contenidos en las sentencias de 26 de enero de 2006¹⁶, proferida en el proceso identificado con el número único de radicación 250002326000200100213-01 y en las sentencias de 15 de agosto de 2007 y de 18 de febrero de 2010 proferidas respectivamente en los procesos identificados con números únicos de radicación 190012331000200300385-01¹⁷ y 200012331000199803713-01¹⁸, en las que presuntamente los demandantes se encontraban en iguales circunstancias y se accedió a las pretensiones de las demandas; y, iii) la solicitud de insistencia se elevaba con el fin de proteger los derechos fundamentales de los integrantes del grupo demandante y la aplicación del derecho fundamental a la igualdad.

14. Por último, realizó algunas transcripciones jurisprudenciales sin identificar las providencias relacionadas con: i) los criterios a partir de los cuales se determinan los miembros de un grupo y, ii) la indemnización colectiva en las acciones de grupo, omitiendo exponer las razones de las presuntas contradicciones o divergencias jurisprudenciales que justificaran la necesidad de proferir una sentencia de unificación en la materia.

Intervención del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

15. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, mediante escrito recibido en la Secretaría General del Consejo de Estado el 26 de octubre de 2022¹⁹, se opuso a la insistencia de selección para revisión eventual de la

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia SU- 1150 de 30 de agosto de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia SU-254 de 24 de abril de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 26 de enero de 2006, CP. Ruth Stella Correa Palacio, número único de radicación 250002326000200100213-01.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 15 de agosto de 2007, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 190012331000200300385-01.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 18 de febrero de 2010, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 200012331000199803713-01.

¹⁹ Cfr. Índice 35 del expediente digital, Samai.



sentencia de 1.º de junio de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, argumentando que la parte actora no se sustentó la solicitud.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

16. La Sala abordará el estudio de las consideraciones, en las siguientes partes: i) la competencia y la oportunidad; ii) el problema jurídico; iii) el marco normativo de la insistencia de la petición de mecanismo de revisión eventual; y iv) el análisis del caso concreto.

Competencia y oportunidad

17. Vistos: i) el artículo 36A de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996²⁰, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 22 de enero de 2009²¹, en especial, el inciso 2.º sobre insistencia que indica “[...] Cuando se decida sobre la no escogencia de una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrán insistir acerca de su selección para eventual revisión, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de aquella [...]”; ; y ii) el Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019²², en especial el parágrafo 1.º del artículo 13²³: esta Sala es competente para conocer sobre la insistencia de la petición de mecanismo de revisión eventual de la sentencia proferida en el proceso de la acción de grupo de la referencia.

18. Asimismo, la Sala considera que el auto de 10 de octubre de 2022 proferido por esta Sección, mediante el cual no seleccionó para revisión la sentencia proferida el 1.º de junio de 2017 por el Tribunal Administrativo de Sucre fue notificado por estado de 20 de octubre de 2022²⁴ y la insistencia se presentó el 26 del mismo mes y año²⁵; es decir dentro del término indicado *supra*.

Problema jurídico

19. Corresponde a la Sala determinar si es procedente la solicitud de insistencia interpuesta contra el auto de 10 de octubre de 2022 proferido por esta Sección y,

²⁰ “Estatutaria de la Administración de Justicia”.

²¹ “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia”.

²² Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado

²³ “[...] De la insistencia de que trata la parte final del artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 conocerá **la misma Sección** que resolvió sobre su no selección, a menos que a petición de cualquier Consejero la Sala Plena de lo Contencioso decida resolverla [...]”

²⁴ Cfr. Índice 29 del expediente digital, Samai.

²⁵ Cfr. Índice 33 del expediente digital, Samai.



en esa medida, si se cumplen o no los requisitos para seleccionar para su revisión eventual la sentencia de 1.º de junio de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre en el proceso de la referencia.

Marco normativo de la insistencia de la petición de mecanismo de revisión eventual

20. Vistos el artículo 36A de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996²⁶, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 22 de enero de 2009²⁷, en especial, el inciso 2.º sobre insistencia del mecanismo de selección eventual de revisión.

Análisis del caso concreto

21. La parte actora insiste en la necesidad de seleccionar para revisión eventual la sentencia de 1.º de junio de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, indicando que: i) se cumplieron los requisitos mínimos para la selección del mecanismo de revisión eventual de la referencia; ii) la necesidad de aplicar los criterios jurisprudenciales contenidos en las sentencias SU-1150 de 2000²⁸ y SU-254 de 2013²⁹, proferidas por la Corte Constitucional, y los contenidos en las sentencias de 26 de enero de 2006³⁰, proferida en el proceso identificado con el número único de radicación 250002326000200100213-01 y en las sentencias de 15 de agosto de 2007 y de 18 de febrero de 2010 proferidas respectivamente en los procesos identificados con números únicos de radicación 190012331000200300385-01³¹ y 200012331000199803713-01³², en las que presuntamente los demandantes se encontraban en iguales circunstancias y se accedió a las pretensiones de las demandas; y, iii) que la solicitud de insistencia se elevaba con el fin de proteger los derechos fundamentales de los integrantes del grupo demandante y la aplicación del derecho fundamental a la igualdad.

22. La Sala analizará los argumentos expuestos por la parte actora en la solicitud de insistencia, de la siguiente manera:

²⁶ "Estatutaria de la Administración de Justicia".

²⁷ "Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia".

²⁸ Corte Constitucional, sentencia SU- 1150 de 30 de agosto de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-254 de 24 de abril de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 26 de enero de 2006, CP. Ruth Stella Correa Palacio, número único de radicación 250002326000200100213-01.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 15 de agosto de 2007, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 190012331000200300385-01.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 18 de febrero de 2010, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 200012331000199803713-01.



Sobre el cumplimiento de los requisitos mínimos para la selección del mecanismo de revisión eventual de la referencia

23. La Sala, mediante el auto de 10 de octubre de 2022, consideró que no se encontraba cumplido el requisito de sustentación, toda vez que no se precisaron los puntos de divergencia de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre los que pretendía la revisión eventual de la sentencia proferida el 1.º de junio de 2017. Para el efecto, se indicó:

[...] 37.1. La parte demandante se limitó a mostrar su inconformidad frente a la decisión de negar las pretensiones de la acción de grupo, pero no expuso razonadamente sobre las circunstancias que justifican la unificación. Aunque en la petición se alude a la calidad de desplazado y el derecho a la reparación integral, lo cierto es que no se consignaron las razones para explicar por qué se justifica la revisión, con efectos de unificación jurisprudencial.

37.2. La Sala precisa que la Sección Tercera de esta Corporación ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la responsabilidad extracontractual del Estado, por la vulneración de los derechos de la población civil afectada por el desplazamiento forzado, en casos de incursiones de grupos armados al margen de la ley.

37.3. En efecto, el Consejo de Estado ha trazado una importante jurisprudencia para estudiar asuntos relacionados con la indemnización de los perjuicios individuales que se originan en una causa común como lo es el desplazamiento forzado [...]"

24. Asimismo, se consideró que la reiterada jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en concordancia con los criterios establecidos por la Corte Constitucional, ha servido de orientación para que los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo decidan otros casos de responsabilidad del Estado por las acciones o las omisiones de las autoridades públicas que no previnieron o no reaccionaron ante los hechos violentos generadores del desplazamiento forzado, en las que ha determinado que la responsabilidad del Estado se presenta por el incumplimiento de las funciones y obligaciones que el ordenamiento jurídico les ha atribuido en su condición de garantes, exigiendo determinar que la situación fáctica existió y que respecto de ella se concretaron cuatro elementos: i) la existencia de una obligación legal y reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; ii) la omisión de poner en funcionamiento los recursos disponibles para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; iii) un daño antijurídico y, iv) la relación causal entre la omisión y el daño, los cuales al ser estudiados se determinó que no se probaron en el proceso de la referencia.



25. Por lo expuesto anteriormente la Sala reitera las consideraciones expuestas *supra*, determinando que no hay lugar a seleccionar la sentencia proferida, en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Sucre, toda vez que los argumentos respecto al cumplimiento de los requisitos mínimos fueron desarrollados en el auto de 10 de octubre de 2022, sin que se evidencie que la parte actora hubiera formulado algún reparo respecto a lo resuelto por la Sección Primera del Consejo de Estado; por el contrario, reiteró los argumentos establecidos en la petición inicial.

Sobre la aplicación de criterios jurisprudenciales de sentencias proferidas por la Corte Constitucional y la Sección Tercera del Consejo de Estado

26. Respecto a la necesidad de seguir los criterios contenidos en las sentencias SU-1150 de 2000 y SU-254 de 2013, proferidas por la Corte Constitucional, y los contenidos en las sentencias de 15 de agosto de 2007 y de 18 de febrero de 2010 proferidas por la Sección Tercera de esta Corporación respectivamente en los procesos identificados con números únicos de radicación 190012331000200300385-01³³ y 200012331000199803713-01³⁴, en las que presuntamente los demandantes se encontraban en iguales circunstancias y se accedió a las pretensiones de las demandas: la Sala destaca que en el auto de 10 de octubre de 2022 se estudió este cargo concluyendo, por un lado, que el mecanismo de revisión eventual no es el medio para unificar jurisprudencia de otras jurisdicciones, y, por el otro, que frente a las sentencias de 15 agosto de 2007 y 18 de agosto de 2010, proferidas por esta Corporación no se evidenciaba la existencia de una divergencia jurisprudencial que impusiera la necesidad de unificar jurisprudencia. Frente a este último punto se consideró:

[...] 37.4. Frente al argumento del presunto desconocimiento de las sentencias de 15 de agosto de 2007 y de 18 de febrero de 2010 proferidas por esta Corporación en los procesos identificados con números únicos de radicación 190012331000200300385-01 y 200012331000199803713-01, respectivamente, es relevante precisar que en ambos procesos se analizó la responsabilidad del Estado por la falla en el servicio de seguridad a la población como consecuencia del desplazamiento forzado a que fueron sometidos, en el primer proceso, los habitantes de la región del Naya por la incursión de un grupo al margen de la ley en abril de 2001 y, en el segundo proceso, los habitantes de los predios ubicados en la Hacienda Bellacruz, situada entre los Municipios de La Gloria, Pelaya y Talameque, Cesar, por la incursión de un grupo al margen de la ley perpetrada a partir de 14 de febrero de 1996.

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 15 de agosto de 2007, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 190012331000200300385-01.

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 18 de febrero de 2010, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, número único de radicación 200012331000199803713-01.



37.5. En los citados procesos se analizaron: i) los criterios jurisprudenciales que, de manera pacífica, ha establecido la Sección Tercera del Consejo de Estado para establecer la responsabilidad del Estado por la condición de desplazados y la obligación de su reparación integral; y ii) al analizar las pruebas, en ambos casos, se acreditó que las autoridades demandadas tenían conocimiento de la amenaza concreta de las incursiones de grupos armados en las poblaciones que sufrieron el desplazamiento forzado sin que hubieran recibido la ayuda humanitaria de emergencia por esta condición.

37.6. De lo anterior se colige que las sentencias citadas supra analizaron los mismos criterios para determinar la responsabilidad del Estado que en la sentencia objeto del mecanismo eventual de revisión, en la que se concluyó, después de analizar las pruebas y de conformidad con los criterios establecidos por la Corte Constitucional que se encontraba probada la condición de desplazados del grupo demandante, no obstante lo anterior, no concurrían los requisitos para la declaratoria de responsabilidad administrativa frente a las demandadas, toda vez que, no se probó en el plenario que las personas que integran el grupo demandante hubieran avisado a las autoridades la situación que impuso el desplazamiento y, adicionalmente, concluyendo, por este motivo, que no se probó que “[...] no haya habido protección, como componente de la obligación del Estado de mantener o preservar la seguridad y la respuesta misma, posterior a los hechos violentos que causaron el desplazamiento y que impide el retorno a lugares de origen a los desplazados, como elemento necesario para predicar el daño y la imputación de responsabilidad al Estado en este caso concreto [...]”.

37.7. Asimismo, que los demandantes no probaron que iniciaron alguna actuación tendiente a reclamar las ayudas, no obstante lo anterior, se probó que recibieron la ayuda humanitaria por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, sin que existan, por estos motivos, criterios divergentes en la jurisprudencia del Consejo de Estado [...]”.

27. En esa medida, al realizar una lectura integral de la solicitud de insistencia, la Sala concluye que los argumentos están dirigidos a que la decisión de segunda instancia sea revocada, porque la parte actora no está de acuerdo con el análisis probatorio realizado por el Tribunal Administrativo de Sucre ni con la aplicación de normas que regulan el asunto; es decir, que no busca la unificación jurisprudencial, sino que se acceda a las pretensiones de la demanda, lo cual, como se precisó, no es objeto del mecanismo de revisión eventual.

28. Ahora bien, en la solicitud de insistencia se hace referencia a la necesidad de seguir el criterio adoptado en la sentencia de 26 de enero de 2006 proferida en el expediente identificado con número único de radicación 250002326000200100213-01³⁵. La Sala destaca que la mencionada providencia fue proferida en el trámite del grado jurisdiccional de consulta previsto en el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil y en esta sentencia se declaró a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional y Policía Nacional, patrimonialmente responsables por los perjuicios morales ocasionados a los

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 26 de enero de 2006, CP. Ruth Stella Correa Palacio, número único de radicación 250002326000200100213-01.



integrantes del grupo, conformado por las personas que aparecían inscritas en el Registro de la Red de Solidaridad Social y aquellos que para el mes de mayo de 1999, habitaban el Corregimiento La Gabarra del Municipio de Tibú en el Departamento de Norte de Santander como consecuencia del desplazamiento forzado a que fueron sometidos.

29. Al respecto, la Sala considera que la solicitud de insistencia de selección para revisión eventual no es la etapa procesal para formular nuevos argumentos que no fueron propuestos en la petición de selección inicial, toda vez que, de aceptarse nuevos argumentos en esta etapa, estos serían presentados de manera extemporánea, por cuanto el término legal previsto para sustentar la petición de selección se encuentra vencido. En este punto, la Sala ha sostenido lo siguiente³⁶:

“[...] en la insistencia para la revisión eventual, no es posible modificar los argumentos expuestos inicialmente, en tanto el artículo 11 de la Ley 1285 estableció un término de ocho (8) días, contados a partir de la notificación de la sentencia que ponga fin al proceso, para formular y fundamentar la solicitud. Precisamente, si en la insistencia se incluyen nuevos argumentos para la revisión, estos son formulados de forma extemporánea y no pueden ser admitidos; en caso contrario, se violaría el derecho al debido proceso de la parte contraria y el principio de lealtad procesal que exige a las partes asumir con responsabilidad las cargas procesales [...]”.

30. En el mismo sentido, la Sala considera que las nuevas referencias jurisprudenciales, sin identificar, contenidas en la solicitud de insistencia relacionadas con: i) los criterios a partir de los cuales se determinan los miembros de un grupo y, ii) la indemnización colectiva en las acciones de grupo, no son argumentos suficientes para seleccionar la sentencia de 1.º de junio de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre para su revisión eventual, toda vez que obedecen a argumentos que no fueron expuestos en la petición inicial y, adicionalmente, la parte actora omitió precisar la divergencia jurisprudencial que haría necesaria una sentencia de unificación en la materia.

Sobre el reconocimiento de derechos fundamentales

31. Por último, la Sala advierte que el mecanismo de revisión eventual no es el medio procesal para lograr la protección de los derechos constitucionales fundamentales siendo el fin de la revisión eventual la unificación de jurisprudencia

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 25 de abril de 2019, CP. Hernando Sánchez Sánchez, número único de radicación 15238-33-33-001-2016-00238-01.



en asuntos que se tramitan en acciones populares y de grupo al interior de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

32. Es pertinente destacar que la labor de selección que se realiza en estos eventos, debe atender el criterio de necesidad, comoquiera que se encuentran involucrados principios como el de la seguridad jurídica y el debido proceso. En consecuencia, únicamente es posible seleccionar para revisión eventual aquellos casos en los que se verifique que resulta indispensable un pronunciamiento que unifique jurisprudencia, lo cual, se reitera, no ocurre en el caso *sub examine*.

Conclusión

33. La Sala confirmará el auto de 10 de octubre de 2022 proferido por esta Sección, que no seleccionó para revisión eventual la sentencia de 1.º de junio de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre por considerar que, en el caso *sub examine*, no existen posiciones jurídicas contradictorias o divergentes respecto a la interpretación sobre el alcance de la ley aplicada por el Tribunal Administrativo de Sucre, ni se desconocieron sentencias de unificación o jurisprudencia reiterada proferida por esta Corporación, que imponga la necesidad de proferir una sentencia de unificación en materia de responsabilidad del Estado con ocasión del delito de desplazamiento forzado en el trámite de las acciones de grupo, siendo la solicitud de insistencia una reiteración de los argumentos inicialmente expuestos por la parte actora, sin que se observen razones que permitan arribar a una conclusión diferente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

III. RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR el auto de 10 de octubre de 2002 proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante el cual no seleccionó para revisión eventual la sentencia de 1.º de junio de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre en el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría General **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.



Número único de radicación: 700013331007200501762-02
Acumulado: 700013331007200600041-01

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero Estado
Ausente en comisión

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
Sincelejo, primero (1) de junio de dos mil diecisiete (2017).

SALA TERCERA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: César Enrique Gómez Cárdenas.

ACCIÓN: GRUPO
RADICACIÓN: 70-001-33-33-002-2005-01762-01.
70-001-33-31-007-2006-00041-00.
DEMANDANTES: EDALSO ENRIQUE CHÁVEZ ALQUERQUE
Y OTROS; - SANDRA SIOMARA PAYARES
SENA Y OTROS
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA -
ARMADA NACIONAL - POLICÍA
NACIONAL - DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO PARA LA
PROSPERIDAD SOCIAL-DPS Y OTROS
INSTANCIA: SEGUNDA.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide El Tribunal, los recursos de apelación interpuestos por los accionados en contra de la sentencia proferida el 29 de enero de 2015, por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO - SUCRE, dentro de los procesos acumulados y radicados con los números **70-001-33-33-002-2005-01762-01** y **70-001-33-31-007-2006-00041-01**, en la cual figuran como accionados la **NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA - ACCIÓN SOCIAL - DEPARTAMENTO DE SUCRE - MUNICIPIO DE SINCELEJO- PERSONERÍA MUNICIPAL DE SINCELEJO.**

1. ANTECEDENTES:

1.1. DE LAS PARTES EN EL PROCESO.

1.1.1. PARTE DEMANDANTE Y ADICIÓN AL GRUPO PRIMIGENIO:

EDALSO ENRIQUE CHÁVEZ ALQUERQUE, JOSÉ RODRÍGEZ CONTRERAS,
EVER TORRES PITALUA, MARÍA MOLINA PÉREZ, ÁNGELA MARÍA GÓMEZ

570

LONDOÑO, ELEDIS RUIZ CHÁVEZ, LUIS ALBERTO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, JORGE PATERNINA PÉREZ, GENOVEVA RIVERA ACOSTA, PEDRO PABLO ROQUEME FLOREZ, DILMA RODRÍGUEZ JULIO, ÁNGELA RUIZ CHÁVEZ, BERSAYDA RUIZ CHÁVEZ, GLORIA E. CHÁVEZ VILLALBA, HERMINIA PÉREZ MENDOZA, GEORGINA JULIO MOGUEA, CATALINA JIMÉNEZ BERRIO, DELCY DEL CARMEN PÉREZ PÉREZ, LUIS RUIZ HIGUITA, ANA ISABEL CONTRERAS SALAS, ROSA ISABEL CAPACHERO MENDOZA, BERTA CÁRDENAS SALGADO, LUDYS ARRIOLA BUELVAS, ESMERALDA DEL CARMEN BARRETO PASO, ANA DEL CARMEN CHÁVEZ SOLAR, PETRONA OSORIO VARILLA, NACIRA RUIZ DE CHÁVEZ, ELIDA MERCEDES RIVERA, ARMANDO ARIAS ALTAMIRANDA, CLAUDIA PATRICIA SALCEDO CONTRERAS, JAIME RAFAEL TOVAR MONTES, ARGEMIRO TOVAR MONTES (Sic), IVAN MOGUEA LAGARES, GUSTAVO BUELVAS, MARLENE CASIANY TAPIAS, PLUTARCO MENDOZA MENDOZA, DIODOMILDO ZÚÑIGA MARTÍNEZ, CELINA BOLAÑO PUENTES, GABRIEL MANJARRES PARRA, LUZ MARINA VILLADIEGO GUERRA, LUIS MANJARRES BARRETO, JAVIER EDUARDO CHAMORRO SALCEDO, EUSTORGIO MANJARRES PARRA, ZOILA CANCHILA VITOLA, DARIO DE JESÚS PALACIO PÉREZ, ANIBAL JOSÉ CHAMORRO RIVERO, ADA LUZ CHAMORRO PEÑA, JOSÉ EUGENIO CANCHILA VITOLA, LEONOR MARÍA SALCEDO CONTRERAS, OMAR MONTES CARPINTERO, HERLINDA GÓMEZ, CARMEN CARPINTERO DE CARVAJAL, MANUELA SILGADO, LEONARDO DE JESÚS BENÍTEZ MONTOYA, EMIRO SALCEDO POLO, LUZ MARINA TOVAR NARVÁEZ, ANTONIO CHÁVEZ ALQUERQUE, EDUARDO PIZARRO ACOSTA, MARGELIS MENDEZ MERCADO, HERSILIA TERESA PATERNINA ALQUERQUE, CARLOS RICARDO BANQUEZ, ANGELBERTO BERRIO BERRIO, MARYURI PATERNINA, ANATILDE CHÁVEZ VILLALBA, ROSA DOMÍNGUEZ ANILLO, YANETH ZÚÑIGA MEDINA, GREGORIA TAPIAS MARIMON, EVERLIDES DE LA ROSA, MANUEL JOSÉ CASTILLO FLÓREZ, AIDA ESTER DE LA ROSA, YANETH ARRIETA, RAMIRO ANTONIO MANJARRES PARRA, ORFELINA MORENO NAVARRO, LEIDA ELENA SIERRA FUENTES, MIGUEL GIRON, ROSA ISABEL CARO, DELFINA VITOLA RIVERA, EDITH DIMAS, EISLEY RIVERA, JULIO MANUEL RIVERA COLÓN, ANA ISABEL FLÓREZ JIMÉNEZ, MARTA TORRES JULIO, JULIO CHAMORRO RIVERO, ANA LUISA SOLAR, LINO ANTONIO BARRETO SALAS, NORVITA MÁRQUEZ PEÑA, ENITH DEL CARMEN BALLESTA DE BALLESTERO, NINI JOHANA VILORIA HOYOS, JALEO MÁRQUEZ PEÑA, YANETH RICARDO BÁNQUEZ, PIEDAD PÉREZ PELUFO, LUZ DARY PEREIRA CONTRERAS,

EDUARDO HERNÁNDEZ NOVOA, GUILLERMO VITOLA, SORMELIA VITOLA RIVERA, PEDRO SALAS SANTOS, DORMELINA VITOLA RIVERA, TEOBALDO DÍAZ CHÁVEZ, MANUEL TORRES JULIO, PETRONA MESTRA ÁLVAREZ, ADONIS FAJARDO MAESTRA DAMARIS CASIANI TAPIAS, DELIS VIDES GUERRA, RAQUEL SALGADO ESTRADA, ALEXANDER MARTÍNEZ VILLAMIL, MARÍA CAROLINA ARROYO CASTILLO, CARLOS ARROYO RAMOS, AUGUSTO ARROYO RAMOS, RAMIRO BARRETO MUÑOZ, ONEDIS YEPES MEDINA, UBALDINA GUTIERREZ OYOLA, JULIO MANUEL SALAS PÉREZ, YARLEDIS GUTIERREZ SALAS, PORFIRIA ISABEL CASTILLO, LEOVIGILDO VILLADIEGO GUERRA, DORIS PÉREZ DE PÉREZ, BEATRIZ OVIEDO GUTIERREZ, GUILLERMO MENDOZA ROMERO, CILIA PELUFO LUNA, GRACIELA PIZARRO DE CHÁVEZ, MAGALIS SAMI POMARES, REMBERTO NÚÑES RODRÍGUEZ, FARIÑA NÚÑES DÍAZ, ENITH ÁLVAREZ SIERRA, RAFAEL LUNA PELUFO, CARLOS MERCADO PIZARRO, NICASIO MERCADO RODRÍGUEZ, EDELDA DÍAZ MÁRQUEZ, LEONOR SOLENO TAPIAS, LUIS ZAMBRANO ARENAS, MARELBIS URUETA DÍAZ, OSVALDO MONTES SANTOS, LUZ MARINA PEÑA CAMPO, ELIZABETH MONTES CONTRERAS, ESTHER RIVERA DE LOZANO, MARGARITA SIERRA HERNÁNDEZ, JOSÉ ARRIETA MARTÍNEZ, JULIO CORRALES CASTILLO, ROSIRIS PASO ALQUERQUE, CARMEN PATERNINA FLOREZ, AMELIA ALTAMIRANDA CAMPO, LIDUVINA RUBIO DE RODRÍGUEZ, NANCY TOVAR VITOLA, DENIVIT DE LAS NIEVES PÉREZ SALGADO, DELFINA CARMONA BARRAZA, ANA VÁSQUEZ PÉREZ, DELCY VITOLA RIVERA, YOFANYS SALAS PÉREZ, LUIS MENDOZA MONTES, NELVA SALAS PÉREZ, LUIS PACHECO MONTES, BLADIMIRO CHÁVEZ ALQUERQUE, SANTA BARBOZA JULIO, ÁNGEL LÓPEZ ZURITA, RAMON ALTAMIRANDA CASTILLO, LUIS ERNESTO FLÓREZ RÍOS, BEATRIZ HERRERA MORALES, MARCELIANO CAÑOLES PÉREZ, PABLO LUNA LUNA, CARMEN ELENA VILLALOBOS ÁLVAREZ, HERNANDO OQUENDO SÁNCHEZ, GILBERTO ARROYO ALTAMIRANDA, MARLIS ROMERO BENÍTEZ, ANA SOLANO TORRES, ERCILIA SIERRA DIMAS, DARIO ROMERO SUAREZ, LILIA PASSO SALAZAR, OLGA DE LA ROSA NÚÑEZ, WALDITRUDIS POLO GARCÍA, ELSY ROCHA MARMOL, ENALBA ROQUEME URZOLA, JESÚSITA LÓPEZ CORREA, NURIS RIVAS TRUJILLO, PEDRO NEL CASTRO MORALES, ROSARIO ALJURE PARRA, CANDIDA TRUJILLO CASARUBIO, ISIDORA CANONIGO DE SALAZAR, OCTAVIANO PATERNINA MARTÍNEZ, MARY LUZ OZUNA RIVERO, ANA CASTILLO REYES, NORIS GÓMEZ MONTES, ÓSCAR MANJARRES OVIEDO,

MATILDE LÓPEZ PETRO, JHONY PATERNINA PÉREZ, YADIRA SIERRA DIMAS, JORGE RIVERA COLON, MINERVA TORRES JULIO, PEDRO SEQUEA MEZA MONTES, EUCLIDES ROMERO TORRES, MIGUEL JULIO MOGUEA, YONIS SANTIS DÍAZ, ANIBAL NÚÑES MEJIA, LUIS AGUILAR RAMÍREZ, ÁLVARO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, DORMELINA RIVAS TRUJILLO, BLANCA BANQUEZ ROMERO, MARCELIS SILGADO SOLENO, NERIS BARBOZA DE HORTA, DILSON MILANES SERPA, MARÍA MEDRANO VIERA, LEDIS CHIQUILLO OZUNA, EMILDA SIERRA HERNÁNDEZ, MARITZA VILLADIEGO RAMOS, GLADIS RACINE ÁLVAREZ, MARÍA PÉREZ MONTES, DANIS VIDES GUERRA, JORGE CAÑOLE GARCÍA, DENIS HERRERA DÍAZ, RAFAEL ALVIS TORRES, ANDRÉS ARIAS GRACIA, FRANCISCO JAVIER HERRERA, ADA ARRIETA MARTÍNEZ SIXTA MADERA RIVERA, HEIDER CASTILLO MEDINA, JUDID ACOSTA ORTEGA, YANETH BARRAGÁN BARBOZA, HUMBERTO SIERRA HERNÁNDEZ, LUIS EDUARDO TOSCANO, NESTOR CERRA MADERA, EDUARDO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, MARÍA LÓPEZ DE MÁRQUEZ, AURIELSTELA GÓMEZ POSADA, ENIS CORREA CUADRADO, LUIS MANJARRES PARRA, DAMASO ARRIETA RAMÍREZ, LIRIS PÉREZ GÓMEZ, LETICIA RODRÍGUEZ MANJARRES, LUIS CUETO CONTRERAS, MARLENE DÍAZ FUENTES, MANUEL PATERNINA ARRIETA, LUZ ORTEGA NOVOA, EVER MONTES COLON, ROSA PATERNINA MONTES, FANNY CUETO CONTRERAS, LIDIS PATERNINA PÉREZ, HILDA MEJIA GARCÍA, HERNAN PATERNINA FLOREZ, ISMEIRA RODRÍGUEZ RUBIO, ELSY BORJAS ORTEGA, BIALIS CARMONA ÁLVAREZ, JOSÉFINA IBARRA ANAYA, FLORA MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, DANILSA FERNÁNDEZ SEQUEDA, HUMBERTO HERNÁNDEZ VÁSQUEZ, MILAN LUNA MÁRQUEZ, MARIELA BELTRÁN RUIZ, DARIS ALVIS FERNÁNDEZ, FRANCIA PONCE CHAMORRO, MANUEL DOMÍNGUEZ RODRÍGUEZ, DILIA ARDILA PACHECO, ARIEL RIVERA CORREA, DAGOBERTO MONTES SUAREZ, LILIANA ROMERO DE LA OSSA, LUIS HENAO BELTRÁN OSCAR BECERRA SIERRA, MAIRA HERNÁNDEZ MONTERROZA, MAGALY NARVÁEZ DE FUNEZ, JAQUELIN MADERA TORRES, SADIS SALAZAR HERNÁNDEZ, RUGERO REDONDO TORRES, ARGENIDITH SERPA CRESPO, ALEJANDRO GÓMEZ MARTÍNEZ, ALEJANDRO GÓMEZ SÁNCHEZ, ANTONIO JULIO PONCE, ROBINSON CHAMORRO ROMERO, GLADIS CONTRERAS HERNÁNDEZ, DENIS MARTÍNEZ HERAZO, ROGER RUÍZ ARRIETA RAMONA MEZA HERNÁNDEZ, EDILMA MORENO MEZA, CARMEN CARO ÁLVAREZ, NAFER MONTES ARRIETA, JERONIMO OSORIO, ELIZABETH CARVAJAL

572

CARPINTERO, YOLANDA MADRID MARTÍNEZ, MARGARITA GÓMEZ MADERA, JESÚS TORRES ZABALA, YIDA REYES MARTÍNEZ, URLÉNIS MONTES MANJARRES, ESTILITA FERIA CONTRERAS, RICARDO BARRETO PÉREZ, DEISA CORREA DE ARROYO, BELISARIO PIÑERES CASTRO, DIGNA CORREA FERNÁNDEZ, WADITH PIÑERES BELTRÁN, IBETH MELENDEZ CASSIANI, BERCELIO VÁSQUEZ TORRES, MARÍA CASTRO DE MARTÍNEZ, ROSA BARON BERRIO, ARELIS FIGUEROA NAVARRO, DABEIBA NAVARRO PONCE, VIRGELINA MEDINA QUINTERO, ANA HENAO BOSSIO, MARÍA JARABA DOMINIGUEZ (Sic), SIMÓN SUAREZ OCHOA, AMALIA NAVARRO PONCE, IVAN SALCEDO FIGUEROA, LUIS MÁRQUEZ ACOSTA, ISMAEL CANTILLO LAMBRAÑO, JAIRO CANTILLO MARTÍNEZ, MANUEL PUENTES RODRÍGUEZ, EMILSE TOSCANO PÉREZ, MARÍA BENÍTEZ BENÍTEZ, DORMELINA MENDOZA MARTÍNEZ, VICTOR BELTRÁN CHAMORRO, LENIRIS PÉREZ NAVARRO, OSMIN GÓMEZ TORO, NAIDER ESCUDERO CASIRO, DANIEL MARTÍNEZ POVEDA, ORNELA PONCE, IVAN OLIVERA BLANCO, IRINA AGUILAR LIDUEÑAS, AROLD MEDINA MONTES, ENILDA BARRETO SALAS, OMAIRA CARO DE LAMBRAÑO, AMALIA BENÍTEZ GUERRERO, GRACIELA RAMOS VÁSQUEZ, NESTOR MARTÍNEZ CALDERA, CARMEN HERNADEZ SIERRA, LIDIA BERRIO SOLIPAZ, VIVIANA VITOLA JIMÉNEZ, LEIDIS ROMERO CAMAÑO, MARÍA SALAS RIVERA, WILFRIDO LUNA GONZÁLEZ, CARMEN SALAZAR JULIO, FELIX LAMBRAÑO PONCE, MARELVIS MANJARRES PARRA, MARÍA ROMERO GUERRA, JHON CALDERÓN PÉREZ, ENA RIVERA TEJADA, EVER PARRA BARRETO, JAQUELINE CÁRDENAS CAMAÑO, NELLY JIMÉNEZ JULIO, MARÍA ÁLVAREZ OSORIO, JOSÉ MORALES OCHOA, EDILBERTO SUAREZ OCHOA, ANIBAL ROMERO VELÁSQUEZ, RUBY ROMERO PATERNINA, GERMAN VERA CÁRDENAS, LUZ ROMERO VELÁSQUEZ, ENEDIS MONTES SALCEDO, YOLANDA ARDILA DE ARIZA, ESTELA MADERA ORTEGA, ÁNGELA NARVÁEZ MADERA, ANA LÓPEZ PATERNINA, JUANA MURILLO DÍAZ, CONSUELO MÁRQUEZ PEÑA, BEATRIZ ROMERO CASTRO, JORGE NARANJO TAMARA, MARISOL CÁRDENAS PÉREZ, ROCÍO PÉREZ MENDEZ, CARMEN GÓMEZ MARTÍNEZ, ADA RODRÍGUEZ CAMPO, SILVIO SALCEDO SIERRA, DIANA OSORIO FLÓREZ, MARÍA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, ALBERTINA TEJADA GAMBOA, DELFINA FIGUEROA PÉREZ, ROSALBA BARRAGÁN BARBOZA, DERNEYIS SANTOS GARCÍA, JORGE PEREIRA FERNÁNDEZ, LEVER SILVA SANES, YUDIS SANTOS GARCÍA, NELLYS SANTOS GARCÍA, MANUEL MONTERROZA MONTERROZA, MANUEL PÉREZ ÁLVAREZ, JULIA ÁLVAREZ

DÍAZ, RAFAELA DÍAZ, ANA PÉREZ GÓMEZ, JULIO SALAS VITOLA, LILIANA DÍAZ ORTEGA ILAYALI TORRES NARVÁEZ, ARCENIA MARTÍNEZ TEHERAN, GLORIA SANTOS MONTIEL, ARGENIDA TORRES DE ARRIETA, CECILIO ÁLVAREZ MOLA, HILDA ALVILA CÁRDENAS, ALBEIRO MENDEZ URZOLA, LUIS MELEZDEZ ARRIETA, JULIO ESCOBAR DÍAZ, HILDA ACOSTA CHAMORRO, ELIS TORRES SALAS, YENIS TORRES SALAS, BENIGNO TAPIAS BLANCO, CARLOS BELEÑO DÍAZ, JORGE HERNÁNDEZ TANO, PLACIDO ARRIETA BOLAÑOS, DEIDIS VELÁSQUEZ LUNA, WALTER FABRA NAVARRO, MARILIN SIERRA VILLADIEGO, JOSÉ ACOSTA MEZA, PATRICIA SERMEÑO.

-Al grupo anterior se adicionaron las siguientes personas: REGINA DEL CARMEN MONTES CONTRERAS, MARIO RAFAEL CHAMORRO HERNÁNDEZ, IDAN DE JESÚS CHAMORRO ROMERO, LUIS DAVID MEDINA TORRES, LILIANA DEL SOCORRO OCHOA MERCADO, MIRIAM ESTER MERCADO MARTÍNEZ, LUZ MARINA CHAMORRO FERNÁNDEZ, REBECA MILADYB ARROYO GÓMEZ, JORGE ELIÉCER HENAO DÍAZ, EVÁNGELINA MARÍA SALGADO CONTRERAS, ARTURO ALBERTO BELTRÁN RUIZ, JORGE ENRIQUE NÚÑES RUE, CARMEN MARÍA ROMERO TUIRAN, NORIS ESTER CAÑOLES TAPIAS, BLANCA ISABEL CASTILLO REYES, ROSA NELLY SIERRA MONTES, DIANA PATRICIA VÁSQUEZ NORIEGA, MARÍA CARIDAD CONTRERAS FABRA, WILBER ANTONIO RAMÍREZ MEZA, URIBE DE JESÚS SALGADO CONTRERAS, JOSÉ BENITO GÓMEZ GARIZAO, POLICARPA SOLAR BERRIO, CARMEN ELENA CHAMORRO PRIETO, ELIDA ROSA VILLEGAS OCHOA, LEIDA MARÍA GARCÍA CAÑOLE, DORIS MARIELA CAÑOLES DE GARCÍA, ALBA LUZ GONZÁLEZ POLO, ESILDA BERRIO VAQUERO, CRISTOBAL SEGUNDO CHAMORRO PRIETO, NEISA MARÍA RESTREPO DE MEZA, MIRIAM MARGOTH RADA ORTEGA, SOFIA DEL CARMEN BLANQUICETH TORREGROSA, MARÍA JIVIS LINDARTE LINDARTE, SHIRLY DEL CARMEN GARCÍA REYES, LUZ MARY GUERRA BARRIOS, NELCY MARÍA DÍAZ BERRIO, RAMIRO ANTONIO ÁLVAREZ MARMOLEJO, PEDRO MANUEL RIOS HERNÁNDEZ, YIRA CAUSIL SALGADO, SOFIA ANARIS TORRES VILLARREAL, EMIRO ANTONIO MARTÍNEZ PALENCIA, FRANCISCO MÁRQUEZ DÍAZ, SAÚL BERTEL ESPITIA, BERTILDA MARÍA HERNÁNDEZ, LUIS ALBERTO ORTEGA, EDUARDO JOSÉ PATERNINA ARRIETA, RAMIRO MANUEL PIZARRO ACOSTA, CARMEN GRACIELA GARCÍA DE SANTOS, OSCAR HERNÁNDEZ CAÑOLES, DANILSA MILENA CARDONA OSPINO, LILIANA DEL CARMEN FUENTES PATERNINA, ANA MILENA ARRIETA ORTEGA, ANTONIO CRISTINA

523

PÉREZ PABUENA, LILIAN MARÍA GUERRERO PERALTA, JOSÉ MARÍA NARVÁEZ URIBA, ARLETH CECILIA PÉREZ GÓMEZ, LUDIS MENDOZA ÁVILA, CANDELARIA ISABEL ACOSTA CAMARGO, ANTONIO CARLOS ARRIETA PONCE, YOLIMA PÉREZ CEBALLOS, MARIDES ISABEL PÉREZ ALQUERQUE, WILLIAM JOSÉ BURGOS OCHOA, YANETH JUDITH MEDINA OSORIO, WILLIAM JAVIER DE ARCO ORTEGA, WILLIAM ANTONIO GARCÍA MOROS, CLAUDIA PATRICIA DURÁN ARENAS, GLORIA ISABEL ATENCIA LUNA, MIRIAM MARTÍNEZ SOTO, GILMA ROSA ROJAS ATENCIA, MARÍA GERALDINA PÉREZ OLIVERA, JORGE LUIS ACOSTA ARIAS, GUIDO MIGUEL GENIS VILLEGAS, JULIO NOVOA MONTES, ELDA MARINA PONCE GALEANO, LUISA DEL ROSARIO JARABA TOVAR, ANIBAL EDUARDO GUERRA MARTÍNEZ, ALCIRA ISABEL ACOSTA CORREA, GLENDIS DEL CARMEN MERCADO PÉREZ, JOSÉ FRANCISCO JIMÉNEZ PALLARES, ÁLVARO VIRGILIO SALAS ANGULO, MARÍA DOLORES LEONES MANJARRES, APOLINAR MANUEL RUIZ CONTRERAS, DAHISID VIOLETA RIVERA GARCÍA, JOSÉ INOCENCIO RAMÍREZ LÓPEZ, BEATRIZ DEL SOCORRO TAPIAS DE MONTES, PEDRO RAFAEL CÁRDENAS OLIVERA, WISTON RAFAEL CÁRDENAS PARRA, ERNEDIS EDITH PARRA BARRETO, MARÍA DEL ROSARIO GUERRA MARTÍNEZ, NILTON MIGUEL NARVÁEZ PEREIRA, FELIPE SANTIAGO DE ÁVILA MORENO, PATRICIO AGUIRRE HERNÁNDEZ, CILON MANUEL HERNÁNDEZ NAVARRO, ARNERIA MARÍA PÉREZ PATERNINA, GEORGINA CASTRO ENCISO, OLGA LUDYS BAENA PATIÑO, YADIRA ISABEL HERRERA ALFARO, MARINA ESTER MONTES MERIÑO, ENILFA ESTHER RUIZ BASILIO, NORIS GRACIELA MONTES MONTES, MIGUEL IGNACIO ROMERO AGUILAR, TERESA DEL SOCORRO GONZÁLEZ TOVAR, JUAN FEDERINO MANJARRES BARRETO, JORGE ELIÉCER LARA MONTES, YANILIS CRISTINA BARRETO BERRIO, DORIS MERIÑO MONTES, MERCEDES MARIELA MARTÍNEZ YERENA, MARELY DORLAY MONTES MONTES, ROSA MARÍA PEDROZA VELÁSQUEZ, IVAN SEGUNDO FERNÁNDEZ BELTRÁN, ÁLVARO ENRIQUE MARTÍNEZ PÉREZ, AIDA DEL SOCORRO LUNA MARTELO, YALITZA ISABEL MARTÍNEZ CALDERA, YACIRA DEL CARMEN ACUÑA MENDOZA, DELIA ISABEL CALDERA PUENTES, YOLANDA ESTHER LORA DE LAGUNA, DIOSA AMPARO BASILIO BASILIO, ANTONIO SEGUNDO CAUSADO PUENTES, ABEL SEGUNDO ARRIETA MARTÍNEZ, AURA ELENA BELTRÁN DE CHAMORRO, LUZ MARINA CHAMORRO BELTRÁN, DANIS DEL SOCORRO GÓMEZ SARMIENTO, DENIS MARÍA GÓMEZ SARMIENTO, NELLY DEL SOCORRO BELTRÁN DE PAREDES, CARMEN MARÍA

MARIOTA DE LUNA, ARIS HUMBERTO MENDOZA BLANCO, ELIZABETH ESTHER PÉREZ CHIMA, MARÍA YANET BENÍTEZ MONTOYA, KARINA PAOLA MEZA FERNÁNDEZ, NANCY ESTHER PATERNINA PÉREZ, ROSA LEN BLANCO MERCADO, TOMASA DEL CARMEN SILGADO RIVERA, OSIRIS MORENO TORRES, ENILDA MARÍA VILLEGAS OCHOA, ROSA ALICIA RAMÍREZ LÓPEZ, GLADYS ISABEL RAMÍREZ LÓPEZ, MARÍA GENEROSA ARRIETA DE SEVILLA, MARÍA GENEROSA ARRIETA DE SEVILLA, NURIS MARÍA LEONES MONTERROZA, MARÍA DEL CARMEN RAMÍREZ LÓPEZ, JORGE SEGUNDO SERMENO RIVERA, ISABEL CRISTINA ATENCIA PAJARO, ANA ROSA MONTOYA BORJA, YORLIS ANTONIO MERCADO MEDINA, MEIRA MARÍA MÁRQUEZ RAMOS, LILIANA ESTHER OSPINO ARRIETA, CLAUDIA PATRICIA TAPIAS MADRID, TELMO MANUEL RACINE BATISTA, LUZ ELENA MARTÍNEZ PONCIANO, JOSÉ LUIS MEDINA FIGUEROA, MILAGRO SOFIA VILLAMIL SIERRA, RICARDO MANUEL MONTES CORRALES, PABLO ENRIQUE LUNA PELUFFO, YENIS MILET PATERNINA PÉREZ, ANA ISABEL CASILLO DE DÍAZ, MARIBEL DEL ROSARIO LEONES POLO, OSCAR OVIEDO TORRES, AIDA ESTER ARRIETA PÉREZ, JULIO DARIO RICARDO VALERO, YANETH MARÍA SEVILLA RAMÍREZ, EUGENIO BERRIO TAPIA, MARGARITA EROTIDA SILVA HERNÁNDEZ, MARTA ISABEL RAMÍREZ HERAZO, EDILBERTO JOSÉ DOMÍNGUEZ SILVA, MARINA ISABEL PELUFFO CARET, CARLINA HERNÁNDEZ DÍAZ, LUZ ELENA AREVALO ARIAS, EDUARDO ELIAS DÍAZ POLO, NORCY DEL SOCORRO SANTOS TREJOS, MARY LUZ DE HOYOS GARAY, ESTELA DEL SOCORRO PATERNINA YENERIS, NALBA ROSA MONTES VILLALBA, EUSTORGIO MANUEL NARVÁEZ RUIZ, NICANOR JOSÉ SOTELO PÉREZ, CARMEN MARÍA PACHECO SIERRA, JESÚS ARRIETA SIERRA, JAIME DE JESÚS ESTRADA, OSCAR NICOLÁS ARRIETA SANTOS, ASTRID DEL CARMEN SANTOS SIERRA, EMILSON RAFAEL TOVAR PEÑA, NAHER ENRIQUE TOVAR PEÑA, ANASARIO JOSÉ BASILIO VILORIA, EMIRO JUAN MESA NOVOA, SIXTO MANUEL GONZÁLEZ MONTES, HUGO ALBERTO SOTELO PEÑA, GILMA ROSA JIMÉNEZ JIMÉNEZ, ANA FIDENCIA OCHOA PLAZA, ESTHER MENDOZA DE RODRÍGUEZ, ALIDA ELENA PÉREZ MANHARRÉS, ALIS MARINA ARRIETA ARRIETA, GLORIA INES MARTÍNEZ MONTOYA, DAMARIS MONTES PASOS, MARÍA TERESA GUTIERREZ ALANDATE, NELLY DEL SOCORRO HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, ENOR ELI BASILIO BASILIO, JOSÉFA MARÍA GUERRA VERGARA, BETTYS DEL CARMEN BUSTAMANTE GUERRA, DOMINGO RAFAEL GUERRA SIERRA, VIVIANA ISABEL DÍAZ PUENTES, CENOBIA ISABEL SALAS SANTOS,

574

NEIDA DEL SOCORRO PUENTES DE RIVERA, ANA ISABEL NARANJO MONTES, FERNANDO MANUEL RAMÍREZ LÓPEZ, JAIRO ANTONIO LUNA LUNA, CRISTINA DE DIOS QUIRQZ NOVOA, MERLIS YOJANA NOVOA RIOS, GABRIEL FRANCISCO RIVERO BUELVAS, ROSARIO DEL CARMEN BARRETO OLIVERA, ROSA ESTHER MARTÍNEZ DE CARRERA, ROBERT JAROL NARVÁEZ CARRASCAL, ALBA ENT HERRERA OSORIO, EDITH DEL SOCORRO HERNÁNDEZ PÉREZ, ANA LUCÍA MADERA PASTRANA, CARMELITA TARAZONA DE BONET, WILINTON JOSÉ ARRIETA ARRIETA, EVER SEGUNDO ARRIETA ARRIETA, MARIELA ESTHER PELUFFO DE LORA, CARLOS ALBERTO TOSCANO PIANETA, MIRIAM ISABEL PUENTES BARBOZA, ALBERTO JOSÉ CHADID MERCADO, ADELAIDA ROSA ALQUERQUE CHÁVEZ, ERNILDA LUCÍA PATERNINA SALCEDO, GREGORIO FERNANDO ÁLVAREZ HERAZO, BLANCA DEL CARMEN ÁLVAREZ HERAZO, BLANCA ROSA HERAZO ÁLVAREZ, JAIDER MANUEL MARTÍNEZ OCHOA, VICTOR MANUEL NAVARRO ARRIETA, BLANCA DEMETRIA MARTÍNEZ PÉREZ, JULIO RAFAEL MARTÍNEZ OCHOA, AMABIS ELEIDA MENDOZA SIERRA, MARCELA LUCÍA VERGARA BARRETO, NAZLY VERGARA BLANCO, MARÍA ÁNGELICA BENÍTEZ NAVAS, ARTURO RAFAEL REDONDO RIVERO, ALBA REGINA LAMBRAÑO SALCEDO, OSVALDO PAZ MOGUEA, CILIA PATRICIA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, MIGUEL CRISTOBAL PÉREZ DE ÁVILA, ARGELIA TORRES VALENCIA, SENAI DA MARÍA HERNÁNDEZ VERGARA, FELIX GREGORIO FLOREZ DE LA OSSA, MANUEL DE JESÚS BADEL PÉREZ, JOSÉFINA MARÍA CUELLO GUERRERO, ROSA LUISA BELTRÁN CHAMORRO, MARITZA ESTER DE ÁVILA TORDECILLA, LUDIS ESTER CÁRDENAS HERNÁNDEZ, CANDELARIA ISABEL LAMBRAÑO, NORA MARÍA BLANCO PÉREZ, MARÍA GEORGINA PÉREZ PÉREZ, ENCARNACIÓN CONTRERA SILGADO, ENRIQUE ANTONIO PÉREZ HERNÁNDEZ, JOSÉFINA MARÍA HERNÁNDEZ PÉREZ, EDITH STELLA VERBEL CHAMORRO, YOHANIS SALAS TRESPALACIOS, YARIMA ROSA MERCADO GARCÍA, EDER DE JESÚS ARIAS DÍAZ, JULIO VIDAL MARTÍNEZ ACEVEDO, ÁNGEL BENILDO GARRIDO MERCADO, ALONSO DE JESÚS NAVARRO CARO, SONIA ISABEL MONTES CONTRERAS, EVER MANUEL PÉREZ VERGARA, LAURIANO JOSÉ MENDOZA DÍAZ, GUILLERMO RAFAEL ROMERO TERAN, CANDIDA ROSA MARTÍNEZ CORTEZ, LEDIS PATRICIA PÉREZ PAREDES, EDITH MARTÍNEZ SOTO, CRISTINA ISABEL ROMERO BARRIOS, ORLANDO RAFAEL OVIEDO MENDOZA, ALCIDES MANUEL OVIEDO TORRES, OSCAR ANTONIO OVIEDO MERIÑO, JORGE LUIS SARMIENTO CUETO, MARGARITA ROSA LONDOÑO BURGOS,

FELIX JOAQUIN ANAYA VERGARA, BEATRIZ MARÍA GARCÍA MENDOZA, OSCAR SILGADO MERCADO, MOISÉS ANTONIO MARTÍNEZ SUAREZ, MIRLEY DÍAZ TAPIA, MARLY ARRIETA TAPIA, NELCY ISABEL MARTÍNEZ TORRES, JOSÉ PRUDENCIO TORRES HERRERA, ANA FRANCISCA PERALTA RUENES, BEATRIZ ELENA GARCÍA ÁLVAREZ, CRISTOBAL ENRIQUE MARTÍNEZ BUELVAS, CELINA EMPERATRIZ CONTRERAS SALCEDO, CECILIA DEL SOCORRO CONTRERAS SALCEDO, JOSÉ DE LA CRUZ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, MARÍA ADIELA GIL GARCÍA, RAQUEL GARCÍA BLANQUICET, JULIO CESAR HERRERA MERCADO, ARACELYS TAPIA BAZA, DARLINSON JOSÉ PUENTES REYES, LIGIA ISABEL PLATA DE RAMÍREZ, YOLIMA ROSA SIMANCA VEGA, EDUARDO JAIME CAMPOS CARABALLO, JAVIER, DE JESÚS VILLEGAS GALLEGO, NEIDA DE JESÚS SANTOS PEREIRA, EMIDET ROSA HERNÁNDEZ PACHECO, ALFARO ANTONIO ALEMAN DÍAZ, ETILVIA ISABEL TOBIO DE CASTILLA, MEREDITH DEL CARMEN OVIEDO TORRES, HERNANDO RAFAEL DÍAZ PACHECO, INES SUSANA MONTES GÓMEZ, IRMA DEL CARMEN CONTRERAS HEREDIA, LUZLLIRA LICONA BARRAGÁN, YALUSI DEL CARMEN CERRA MADERA, ERIDEL MANUEL SIERRA ÁLVAREZ, JUDITH DEL CARMEN RAMOS PADILLA, SUSANA DURÁN DE TERAN, ÁLVARO ENRIQUE BELTRÁN TAMARA, YASNIRIS BARBOZA BERRIO, ALIRIO JOSÉ MARTÍNEZ PALENCIA, CASIMIRA MARTÍNEZ PALENCIA, MIRIAM MARTÍNEZ PALENCIA, INGRIS PÉREZ ORTEGA, DILUBINA FERIA CONTRERAS, FRANCISCA JULIO TORRES, YOMAIRA MARTÍNEZ PALENCIA, CARLOS VICENTE ZABALA PÉREZ, MARLENY DEL CARMEN CARABALLO ARRIETA, JAIRO ANTONIO MANJARRES MÁRQUEZ, GUALBERTO BERRIO OSUNA, JUAN EVÁNGELISTA MEZA VERGARA, SILVESTRE TAPIA ARRIETA, DANIEL ENRIQUE PÉREZ GUALDRON, ANDRÉS AVELINO BERRIO E SALAS, EDULFA ROSA JUNCO ARROYO, VICENTE OVIEDO MEDINA, DINA LUZ CABALLERO ESCORCIA, NIDIA ROSA MONTES TOVAR, FLOR MARÍA TOVAR RIVERA, ROSA ISABEL RIVERA SIERRA, NICOLÁS FELIPE OVIEDO MOGEA, LUZ MARINA MÁRQUEZ GAMARRA, JORGE ELIÉCER MARIOTA CHAMORRO, JULIAN MENDOZA VALDES, JOSÉ JAVIER PEÑA CABALLERO, CARMEN ALICIA HERNÁNDEZ URANGO, GLORIA ISABEL CONTRERAS VILORIA, FABIO DE JESÚS DUQUE QUINTERO, LIRIS MARÍA FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, GLADYS MARIELA VILLEGAS OCHOA, CENEDIS CERRA YEPES, MARÍA VICTORIA CASTILLO LUNA, ROSIRIS DEL CARMEN LAMAR NAQR, LEIDY JOHANA PÉREZ RODRÍGUEZ, SELMA PATRICIA LÓPEZ RODRÍGUEZ, ELENA ISABEL RODRÍGUEZ RUIZ, DANIEL ANTONIO NOVOA

GUERRERO, YENNY LUZ LAGUNA MARTÍNEZ, CIRLEDIS MARÍA BARON CASSIANI, SIRANNEY RIVERA GIRON, FERNAL ANTONIO ALCIA PÉREZ, AMAURYS RAFAEL HERNÁNDEZ CÁRDENAS, MANUEL FRANCISCO UPARELA DÍAZ, ADELA DEL SOCORRO VITAL RAMOS, CANDELARIA ELENA MARRUGO SALAS, ROGELIO ENRIQUE PINEDA HERNÁNDEZ, NIDIA DEL SOCORRO CÁRDENAS DE FERNÁNDEZ, JANIS DEL SOCORRO LEDEZMA SIERRA, OLGA ROSA LAQUERQUE CHÁVEZ, NORMA MONTES CHÁVEZ, FERNEL DE JESÚS MENDEZ AGUIRRE, MONICA PATRICIA CORREA RODELO, PEDRO ANTONIO DE ARCO CARRERA, MANUEL LUCIO RODRÍGUEZ RIVERA, YONHY JOSÉ RODRÍGUEZ, ELINA ESTER MONTES HERNÁNDEZ, YAMILA DE JESÚS MUNIVE BALDOVINO, BIDANIA ISABEL MADERA MADERA, MARTA CECILIA MONTERROZA ARRIETA, JOSÉFA MARÍA PEÑA VEGA, MIRIAM ELENA MOSQUERA MOLINA, JUANA DOLORES MARTÍNEZ CHAMORRO, FLOR REYES DE OSPINO, VICTOR RAFAEL RICARDO ANAYA, SANDRA ELENA ABAD TARRAS, RUMALDO ANTONIO BUELVAS SANTOS, ALFONSO MANUEL ARRIETA DÍAZ, KAREN DAYANA PUENTES PATERNINA, ROSIRYS PATERNINA CHÁVEZ, FARIDES DEL CARMEN CASTILLO DE PÉREZ, ANA MERCEDES PEÑA VEGA, CLARA ELENA PERDOMO HERRERA, SANTIAGO ENRIQUE CASTILLO PÉREZ, LUIS JAVIER RIVERO ATENCIA, ANTONIO JOSÉ VELÁSQUEZ HERRERA, ANA SANTIAGO TORDECILLO OSPINO, EDGAR MANUEL ABARCAS CHAMORRO, EMILIA ROSA GARCÍA TOVAR, DELCY BARRETO DE NARVÁEZ, MARÍA CRISTINA ÁLVAREZ OSORIO, ADIMIR JOSÉ PÉREZ PATERNINA, CANDELARIA HERNÁNDEZ PÉREZ CHACON, HERNAN ALBERTO DE VIVERO MERCADO, ENALDIS MONTES TOVAR, PEDRO MANUEL GARCÍA BELTRÁN, FRANCISCO NARVÁEZ BENÍTEZ, DANIEL ENRIQUE RIOS HERNÁNDEZ, OSMARI ESTER PRENS CONTRERAS, GLORIA ESTHER DÍAZ GUERRA, MARELVIS VERGARA ARROYO, LUIS CARLOS HERNÁNDEZ DÍAZ, LUZ SIERRA LUNA, LUZ DE MARÍA VILLEGAS DE ACOSTA, DIANA ALVIS ROMERO, ANA MARÍA GUTIERREZ MARTÍNEZ, LUZ MADENYS ORTEGA RODRÍGUEZ, BALBINA DE JESÚS SANEZ FABRA, BERTULIA BARBOZA ARRIETA, NELLY PIZARRO DÍAZ, YASMIDIS DEL CARMEN TORRES SÁNCHEZ, ANIBAL GUERRA MARTÍNEZ, NUBIA ESTHER PADILLA JIMÉNEZ, MARÍA DE LA CRUZ VILLEGAS DE DÍAZ, GABRIEL ENRIQUE MANJARRES PARRA, MANUEL FRANCISCO BANQUET PÉREZ, HECTOR GUILLERMO NOVOA CONTRERAS, SILVIO MANUEL SALCEDO SIERRA, NORMA ISABEL PADILLA MONTES, MARÍA BERNARDA RAMOS CESPEDES, LUIS MIGUEL BEJAMBRE

RAMOS, OSME ABAT MARTÍNEZ CORENA, ISAAC BRAVO ÁLVAREZ, JULIA CAROLINA MANJARRES DE MONTES, GABRIEL EMIRO BENÍTEZ ATENCIA, BETTYS RIVERA BRAVO, DANILSA DEL CARMEN RIVERA CRUZ, ENRIQUETA ISABEL SANTOS BOHÓRQUEZ, ANTONIO ISABEL ARCO ORTEGA, VICTORINA RODRÍGUEZ JULIO, JULIO ENRIQUE PÉREZ BENÍTEZ, HUMBERTO RAFAEL VILLABA MORALES, MIGUEL ANTONIO ARIAS PAREDES, YADIRA CENETH SANTOS MONTES, ARGIRO DE JESÚS GIL PELAEZ, YOSLEBIS MARÍA HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, DAISI BESATRIZ NARVÁEZ NARVÁEZ, SERGIO SEGUNDO PEÑA NAVARRO, ALCIRA ACOSTA CORREA, ELEIDA CASTRO SANABRIA, ELIZABETH VEGA RAMÍREZ, PROFIRIO BENAVIDES RAMOS, ANA ISABEL SOTELO PASTRAN, RAFAEL ANTONIO SIERRA VILORIA, REINALDO ARTURO QUINTERO QUINTERO, EDILSON DE JESÚS QUINTERO QUINTERO, SAMUEL DEL CRISTO DÍAZ PAYARES, MERCEDES ISABEL DE ÁVILA SERPA, BERLIDES DEL SOCORRO TORRES CARRASCO, VIDAL DAVID BORJA OZUNA, ENITH DEL SOCORRO MEDINA TORRES, DIAMILETH CARRASCO VILLEGAS, CLAUDINA MARÍA VILLEGAS MERCADO, BETZAIDA TAMARA ROSARIO, ALCIDES MANUEL BANQUEZ MEZA, EVERLIDES MARÍA MENDOZA DE GONZÁLEZ, DEYSI DEL CARMEN PINA OROZCO, SANTA MARÍA SIERRA HERNÁNDEZ, BENITO ANTONIO BUELVAS CARRASCAL, FERNANDO LUIS CEBALLOS CEBALLOS, CARLOS JULIO QUINTERO QUINTERO, PEDRO CLAVER QUINTERO CASTAÑO, MARÍA ROSALBA CEBALLOS GARCÍA, JOSÉ VICENTE QUINTERO CEBALLOS, EUSTACIA DOLORES PARRA BENAVIDES, DILIA ROSA PELUFFO LORA, DARIEL DEL CARMEN SALCEDO, ALIDA LUZ FLOREZ TOVAR, JAIRO DE JESÚS CEBALLOS GARCÍA, JUAN BAUTISTA BOHÓRQUEZ ROMERO, RAFAEL SEGUNDO DÍAZ ARROYO, JOSÉ MANUEL CAMARGO NISPERUZA, VICTOR MIGUEL MENDEZ, DIOSELINA VELÁSQUEZ BERRIO, ÁNGELA MARÍA VELÁSQUEZ BERRIO, MANUEL ESTEBAN RIALES VERGARA, ANA CECILIA VERGARA ARROYO, MARÍA DUBIRGEN SALAS RIVERA, ELIAS GUILLERMO FONSECA GARCÍA, JULIA CLORINDA CARRASCO CUMPLIDO, MANUEL SALVADOR MARTÍNEZ ORTIZ, MARCIAL MERCADO CERMEÑO, ESTALY JOSÉ MERCADO GARCÍA, PRUDENCIO BANQUET ROMERO, ÁNGELICA MARÍA PÉREZ CASTRO, ARGENIDA ISABEL HURDA DIAS, SONIA LUZ JEREZ GÓMEZ, HERMOGENES LARA ALDANA, MARTIN LARA MARTÍNEZ ORLANDO EMILIO SÁNCHEZ DÍAZ, ROSIRIS CANDELARIA SÁNCHEZ ÁVILA, ELIZABETH MARÍA ARRTIETA VILORIA, MILEIDIS DEL CARMEN BANQUEZ ORTEGA, NUBIA ROSA CHAVARRIA CASTRILLON,

NESTOR ANTONIO PÉREZ CORREA, RICHARD NILSON CUETO MELENDEZ, CARMEN EDITH GARCÍA FLOREZ, EVA ISABEL MENA PALENCIA, MARÍA PALOMINO DÍAZ, MARTHA ALICIA DÁVILA GONZÁLEZ, FREDY JOSÉ HERNÁNDEZ ANGARITA CARMEN ADELA BOTERO RODRÍGUEZ, BETTY LUZ BERRIO ARROYO, RAFAEL ENRIQUE BERRIO VILLEGAS, WILLIAN RAFAEL CORRALES CÓRDOBA, PEDRO PABLO TOBIAS TERAN, YOMAIRA MARÍA MUÑIZ ARIAS, DIANITH CANDELARIA RODELO MAURI, MARÍA DEL TRANSITO TREJO HERNÁNDEZ, LUZ MARINA MONTES SÁNCHEZ, SAMIRIS JULIO MENDOZA, MARÍA ESTELA CARMONA MEDINA, JUAN DE DIOS BALETA GALINDO, VITALIA ESTEHER NAVARRO MENDEZ, CARMEN EDITH SACOSTA LÓPEZ, ADELA DEL PILAR CARDONA CASTAÑO, CARMEN ELENA RODRÍGUEZ HERRERA, SANDRA ELENA ZAPATA AGUIRRE, JULIO MANUEL YEPES MENESES, NANCY ELENA CARMONA MIRANDA, JESÚS MARÍA ARRIETA, ARELY URUETA DÍAZ, FRANCIA ELENA VILLEGAS TAPIA, FIDEL ANTONIO FUENTES CARRASCAL, ADOLFO ENRIQUE GUEVARA FLOREZ, ISMAEL DE LA ROSA NAVARRO, FRANCIA MARÍA MENDEZ CASTILLO, RAFAEL PÉREZ ÁLVAREZ, NARCISA GUERRA MARTÍNEZ, LUZ MARINA CARVAJAL ZULUAGA, LILIA DEL SOCORRO GIRALDO ZULUAGA, ERNEUA DEL CARMEN BELTRÁN PENATES, BETTY DEL CARMEN LÓPEZ BELTRÁN, MARTHA LUZ SUAZA RIOS, NANCY GUARÍN GARCÍA, LUZ YANED GUARIN BOTERO, NORALBA MARIN BOTERO, EPIFANIO QUIROZ JIMÉNEZ, NESTOR ALFONSO MONTES CHARTUNI, ELIZABETH OCAMPO MARIN, NORIS DEL CARMEN MUÑOZ POLANCO, JOSÉ JAIME MUÑOZ BOLEMO, KELMER JOSÉ POLANCO MUÑOZ, CECILIA DEL CARMEN ALJURE PARRA, LEDYS RODRÍGUEZ PARDO, SAÚL GREGORIO ALVIS NARANJO, YARLBCY DEL CARMEN VILLA BERTEL, NIVIS ESTEHER RIVERA SOLAR, NEMESIA GÓMEZ REQUENA, FREDIS DE JESÚS HERRERA HERRERA, BLANCA ISABEL RODRÍGUEZ DE RIVERA, ALEJANDRA ARCADIO GONZÁLEZ ALMARIO, ENITH DE LA CANDELARIA YEPEZ YEPEZ, ALBA ROSA PÉREZ DE MARTÍNEZ, ELSA MARÍA PEÑA SALCEDO, ARNESO GALVAN SÁNCHEZ, AMAURY ENRIQUE NÚÑES ALDANA, LUIS PABLO BALETA GALINDO, JAIME ANDRÉS BUELVAS MARTÍNEZ, JUVENAL ENRIQUE PÉREZ MURILLO, DIANA MARÍA JIMÉNEZ, YANETH MARÍA TORRES SALAS.

- PARTE DEMANDANTE PROCESO ACUMULADO Radicado N° 70-001-33-31-007-2006-00041-01:

SANDRA SIOMARA PAYARES SENA, JOSÉ MARÍA SERPA MERCADO, JOSÉ GABRIEL PÉREZ HERRERA, MAGIN MARIANO ARIAS RODRÍGUEZ, YOMAIRA MEDINA RAMOS, MARTHA MARTÍNEZ PÉREZ, SILVIA PÉREZ PIÑERES, ANA CARLINA TUIRAN ALMANZA, AMIRA LEONOR CONTRERAS JULIO, BRUDIS GÓMEZ RAILLO, AIDE DEL CARMEN RODRÍGUEZ CASTRO, SEGUNDO NOVOA MÁRQUEZ, LUIS UBALDO CALIS CONTRERAS, GRACIELA CONEO ACEVEDO, OMAIRA CHAMORRO JULIO, LUZ PAREDES MONTES, JOSÉ TOVAR TOVAR, PEDRO SANTOS ARIAS, ETILDE PÉREZ HERNÁNDEZ, MADIS MONTES MORENO, DORIS VARELA DE DÍAZ, EMIRO ROCHA PÉREZ, MARÍA CANTILLO MÁRQUEZ, HELENA HORTENCIA ARRIETA MEDINA, YOJARIS ARRIETA, HIGINIA GUTIERREZ DE VARGAS, FEDERICO MORA BLANCO, ALCIRA BLANCO CASTILLO, ELSA GARCÍA CÁRDENAS, GILBERTO MERCADO SERMEÑO, WILIAN RAFAEL ALVIS CASTILLO, EBER GARCÍA LUNA, ALEJANDRO SALOMÓN HERRERA ARRIETA, MARTHA GARCÍA DÍAZ, ELENA HORTENSIA ARRIETA MEDINA, ELIZABET CARMONA JULIO, MEREDITH OCHOA ZABALA, EDINSON DE ÁVILA SEÑALES, NELLIS MARÍA VARGAS MEDINA, LIBIA ISABEL CAREY TOBIAS, ABENICIO RAFAEL BENÍTEZ SALGADO, PEDRO HERRERA MORALES, ALFONSO RAFAEL BUELVAS YEPEZ, ROSA VARGAS MONTERROZA, ADA DAMARIS MEZA FUENTES, ELSA REGINA ORTEGA SUAREZ, NESTOR PÉREZ CHAMORRO, MANUEL ENRIQUE BOLAÑO PALACIO, ÁNGELA MARÍA SEQUEA LÓPEZ, DIOCELINA DE ÁVILA DE MONTES, GREGORIO PÉREZ SIERRA, HORTENSIA ROMANY YEPEZ, NELIS ARAGON, ALFONSO ARAGON GUALDRON, ESTHER ÁLVAREZ TOVAR, NAIN BATISTA ARROYO, AMIRA DÍAZ PADILLA, RAFAEL CHAMORRO MADRID, AUGUSTA DE ÁVILA ALVIS, DAMARIS VÁSQUEZ TORRES, LUIS VÁSQUEZ CARILLO, FRANCIS BATISTA ARROYO, ESTEBANA DÍAZ BARRIO, SANTANDER PÉREZ SIERRA, ELVIRA VALAZQUEZ (Sic) DE ÁVILA, ARLEY LUNA RIVERO, LUZ M. ORTEGA ARRIETA, EMIRO R. ROCHA PÉREZ, GLADIS M. ANILLO ANGULO, LUZ MARINA BENAVIDEZ RODRÍGUEZ, ALBERTO JOSÉ VILORIA BOHÓRQUEZ, AURA ESTELA MOGUEA MERCADO, ENILSE ZÚÑIGA BENÍTEZ, NORIS MARIELA NAYA (Sic) PÉREZ, NURIS DEL CARMEN PACHECO CAMPUZANO, SONIA GONZÁLEZ COTERA, BETY DEL CARMEN MOGOYON CORENA, ENA LUZ MERCADO MARTÍNEZ, PEDRO RAFAEL CASTRO TORRES, ELIAS JOSÉ MORALES PASTRANA, ENIT DEL CARMEN ROMERO BUELVAS.

52X

-Al grupo anterior se adicionaron las siguientes personas; LEOPOLDO MANUEL PLAZA ACOSTA, MARTHA CESILIA FLOREZ VEGA, AMÉRICO MIGUEL BENÍTEZ JEREZ, ROSIRIS MARÍA MONTES CANCHILA, LUZ MARY LORA CÁRDENAS, ADALBERTO PONCE LÓPEZ, ALEJANDRINA ELENA LÓPEZ DE PONCE, MARÍA DEL PILAR RENTERÍA SÁNCHEZ, FRANCISCO MANUEL GONZÁLEZ GUERRA, NARLIS MARÍA CONTRERAS MANJARREZ, ANTONIO MANUEL CUETO ACOSTA, ANIVAL ENRIQUE BANQUEZ RICARDO, CARMEN MERCEDEZ RIVERA DE GONZÁLEZ, AURA ESTELA CARDOZO BOLAÑO, ODALIS YOHANA ARROYO MÁRQUEZ, ELIO RAMON OSORIO DÍAZ, FREDI DE JESÚS ROJAS QUIROS, EDILVERTO MANUEL ROSA ACOSTA, SANDRA LUZ DÍAZ VERGARA, RAMON DÍAZ CUETO, GIRLESA RESTREPO GIRALDO, ROSMARI DEL SOCORRO PÉREZ MELUK, JAIME JOSÉ RODRÍGUEZ ALQUERQUE, OMAR JOSÉ CHIMA PADILLA, JOSÉFINA MARÍA CUELLO GUERRERO, CARMENZA PRIMESA ESCOBAR, SARA ELENA DÍAZ BERRIO, GREGORIA JUDITH MESA ROMERO, MARTHA INES IZASA SIERRA, ENIO ENRIQUE CÁRDENAS NAVARRO, MANUEL ENRIQUE MESA FERNÁNDEZ, LUIS EDUARDO VILLALBA BARRIOS, ISMAEL SEGUNDO MORENO RETAMOZO, NILET DEL ROSARIO CAUSI MÁRQUEZ, PABLO JUVINICIO MARTÍNEZ VARGAZ, CARMEN MARÍA MONTES DE JARABA, MARICELA PÉREZ SALCEDO, MERIDA ISABEL TARRA BELTRÁN, JOSÉ ALEJANDRO LARA MEJIA, YOLANDA DÍAZ BERRIO, YOLANDA CHAMORRO MARTÍNEZ, ALCADIO PALENCIA ROMERO, CANDELARIA DEL CARMEN RIVERO REYES, ALMERINA ISABEL TARRA BELTRÁN, JUDITH ESTER VILORIA MEJIA, JESÚS ELIÉCER JIMÉNEZ MORENO, MARLUBIS QUINTERO FERIA, GEORGINA DEL CARMEN PÉREZ TATIS, URBANO RAFAEL CÁRDENAS GARCÍA, ARMIS LUZ HERRERA DÍAZ, CINDY PAOLA HERNÁNDEZ MANJARREZ, MILENYS BARRETO ACOSTA, YESENIA MERCEDES ROMERO ROSARIO, ALICIA JOSÉFINA GÓMEZ QUINTERO, EMERENCIA BEATRIZ MENDOZA PEÑATE, JUANA CASTAÑEDA PRETEL, ENILMIA DEL CARMEN TOVAR CÁRDENAS, NORMA DE JESÚS GARIZADO MARTÍNEZ, WILSON RICARDO MERCADO, OLINDA OSPINO CALIZ, YOMAIRA PATRICIA ROBLES, ENKIS ANDRÉS RIVERA OSORIO, VIVIANA DEL CARMEN ACEVEDO BOHÓRQUEZ, IRIS MARÍA MEZA MERCADO, PABLO RAMON SERNA ROBLES, LUIS CARLOS OSORIO ACEVEDO, EMERIO CARMELO BENAVIDEZ OSPINO, ALFONSO MANUEL OSORIO GARRIDO, ÁNGELA MARÍA GÓMEZ CORREA, CELSO MANUEL HERRERA OSORIO, RIGOBERTO OSORIO GÓMEZ, SILVIA ELENA HERAZO BENAVIDES, LUIS

OSORIO MENDOZA, SANDRA MILEDIS ARRIETA FONNEGRA, GLORIA DEL CARMEN FONNEGRA, JUAN RAFAEL ARRIETA ROJAS, RAQUEL MARÍA QUIROZ RODELO, ADAN JOSÉ OSORIO GARRIDO, MARINA OSORIO GÓMEZ, REMBERTO BAUTISTA DE LA OSSA JORGE, MARY LUZ HOSTIA MUÑOZ, ERMI LUCIO OSORIO OSORIO, MANUEL FRANCISCO OSORIO HOSTIA, ABEL JOSÉ HOSTIA BALMACEDA, PEDRO ENRIQUE OSORIO ACEVEDO, ROSIRIS DEL CARMEN MONTES LÓPEZ, RUBY DEL CARMEN OSORIO DÍAZ, GLORIA DEL CARMEN CONTRERAS DÍAZ, GLORIA SOFIA DÍAZ OSORIO, CARMEN EDITH HERRERA BORQUEZ, MIGUEL BOHÓRQUEZ ACOSTA, PABLO JOSÉ MERCADO TURIZO, HORACIO BANEGAS HERRERA, MARIXA ANA JULIA BANEGAS HERRERA, HUMBERTO RAFAEL ORTEGA BANEGA, PABLO RAFAEL MERCADO DÍAZ, MARICELA JIMÉNEZ BORQUEZ, MIRIAN BORQUEZ ACEVEDO, DARLI DE JESÚS BENÍTEZ PADILLA, HEIDYS LUZ HERNÁNDEZ BENAVIDEZ, ÁLVARO MIGUEL ACEVEDO NAVARRO, MARCOS DE JESÚS OSPINO ORTEGA, JOSÉ MIGUEL TURIZO ATENCIA, EDILSA DEL SOCORRO BORQUEZ NAVARRO, ANA ELIZABETH HERNÁNDEZ BENAVIDEZ, HUMBERTO BORQUEZ ACEVEDO, DEIVIS RAFAEL OSPINO OSORIO, JOSÉ DE JESÚS PEÑATE PÉREZ y ALBEIRO PÉREZ MARTÍNEZ.

1.1.2. PARTE DEMANDADA EN EL PROCESO:

Las anteriores demandas fueron dirigidas en contra de la **NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA - ACCIÓN SOCIAL¹- DEPARTAMENTO DE SUCRE - MUNICIPIO DE SINCELEJO- PERSONERÍA MUNICIPAL DE SINCELEJO-SUCRE.**

1.2. DE LAS PRETENSIONES Y HECHOS DE LA DEMANDA.

1.2.1. - PROCESO N° 70-001-23 31-007- 2005-01762-01.

Pretende la parte demandante lo siguiente²:

- 1.3. Que se declare administrativa y extracontractualmente responsable a las demandadas por los daños y perjuicios causados a los demandantes y sus núcleos familiares, determinados por la omisión en trazar una política seria, para hacer cesar definitivamente el desplazamiento forzado causado por la violencia que se presentó en varios

¹ Actualmente Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-DPS-.

² Fol. 1 a 58 del cuaderno principal.

corregimientos de los municipios del Departamento de Sucre, con asiento poblacional en el Municipio de Sincelejo.

- 1.4. Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a las demandadas a pagar a cada uno de los actores y los integrantes de sus núcleos familiares, la suma de mil (1000) gramos de oro fino, de acuerdo al precio que certifique el Banco de la República al tiempo de ejecutoria de la sentencia, o en su equivalente en cien (100) salarios mínimos mensuales.
- 1.5. Por concepto de daños materiales se pagará a cada uno de los demandantes la suma que resulte, a título de lucro cesante, daño emergente, daños morales, daños inmateriales o fisiológicos en relación de personas, actualizado con base en el I.P.C., para lo cual deberá tenerse en cuenta:
 - a) El ingreso diario percibido por la actividad que realizan los demandantes como personas campesinas.
 - b) Se debe indemnizar desde la fecha en que se expidió el certificado de la correspondiente Personería Municipal y las fechas que se muestran en el Registro Único de Población Desplazada por la violencia.
 - c) El daño inmaterial fisiológico causado a los demandantes por el desplazamiento originado por la violencia, debe ser resarcido como Mil (1000) gramos de oro fino o su equivalente en Cien (100) salarios mínimos mensuales, para cada uno de los demandantes por grupo familiar.

1.2.2. DE LOS SUPUESTOS FÁCTICOS DEL PROCESO N° 70-001-23-31-007- 2005-01762-01.

Se narra en la demanda, que en la cabecera del municipio de Sincelejo-Sucre, diariamente se vienen presentando familias o núcleos de desplazados por la violencia de los distintos corregimientos y de las mismas cabeceras de los municipios del Departamento de Sucre y de otros lugares de la Costa Atlántica, en general de todo el país, los cuales buscan refugio, protección y seguridad.

Mencionan los demandantes que, en una forma inhumana se han quedado viviendo en los distintos barrios de la periferia de la ciudad, algunos han hecho cambuches, otros viven alquilados, otros arrimados donde sus parientes y familiares. Que el Estado ha sido omisivo en brindarles la ayuda necesaria, desconociendo que han perdido todos sus bienes como producto de la violencia que ejercen los grupos al margen de la ley que operan en esta región del país y en todo Colombia como lo son: ELN, FARC, ERP y los mal llamados Autodefensas Campesinas AUC, grupos que tienen azotada a la gran mayoría de los Municipios del Departamento de Sucre y los municipios ubicados en la subregiones de los Montes de María, Sabanas, San Jorge y la Mojana.

- N.3.
- ✓ Considera que la población desplazada tienen un sin número de derechos, entre los cuales destaca el derecho a recibir ayuda humanitaria tanto nacional como internacionalmente, Art 93 de la C.N y los Art. 2 - 1, 15 de la ley 387 de 1997. Asimismo, tienen derecho, a la educación de jóvenes y adultos desplazados; acceder a programas de formación y capacitación técnica, programas educativos especiales que garanticen un rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento Interno, para lo cual cita los Art.64, 70 de la C.N., ley 387 de 1997-Art. 19-9, 12.

Sostienen que los núcleos familiares desplazados por la violencia con asentamiento en el municipio de Sincelejo - Sucre, han agotado todas las vías administrativas para que le restablezcan sus derechos, sin embargo las instituciones del Estado no han dado cumplimiento a sus obligaciones legales, lo que viene a constituirse una omisión por parte de los funcionarios activos del Estado, una violación a la legislación que los ampara y por ende a la Constitución Política, debiendo por tanto, responder por los daños y perjuicio que le han ocasionado a estas familias o núcleos de desplazados, que hoy acuden a la justicia Colombiana a través de esta acción de grupo, con el fin de que les restablezcan sus derechos vulnerados y les paguen los daños y perjuicios que le han ocasionado por su conducta omisiva.

Argumenta además que, la fuerza pública integrada por el Ejército Nacional la Armada Nacional, y la Policía Nacional, no han hecho nada para erradicar estos grupos al margen de la ley de los corregimientos y veredas de los

599

municipios del Departamento de Sucre, todo por el contrario, diariamente se cometen extorsiones, homicidios, secuestros, hasta el punto que los ganaderos de estos municipios han tenido que dejar sus fincas y propiedades abandonadas, así como le consta al comandante de la Primera Brigada de Infantería.

Mencionan que, resulta insólito como el municipio de los Palmitos; fue tomado por la guerrilla, siendo que a escasos cinco (5) minutos del casco municipal queda la Escuela de Carabineros Rafael Núñez, la cual cuenta con equipos de combate y el personal de carabineros entrenado para prestar seguridad a los habitantes. Asimismo, se cuenta con la sede de la Primera Brigada de Infantería de Marina, con el Batallón Bafín No. 5, dotada de todos los equipos, armamento y helicópteros de combate con la cual bien podrían repelerse las agresiones de estos grupos y garantizar la integridad de los habitantes, igualmente, destaca que a escasos de 10 minutos de la cabecera municipal existe un sitio que se denomina el Bongo que mantiene a más de diez agentes de Policía bien entrenados contra guerrillas, pese a todo ello, los esfuerzos no han sido suficientes para garantizar la convivencia de las familias en esta región del país, viendo obligados a emigrar a otras partes.

Consideran que estos grupos al margen de la ley le han perturbado la vida, la tranquilidad, la honra, la propiedad a muchas familias que se han tenido que desplazar dejando en el campo las parcelas, sus bienes, sus animales; sin que haya por parte del gobierno municipal, departamental y nacional una política para atender a estas familias desplazadas por la violencia, para que retornen a sus tierras de origen, lo único que ha hecho esa entidad es registrarlo en el Registro Único Nacional de Desplazado, sin que les brinden una atención en salud. Igualmente, menciona que nunca han hecho una visita al municipio para constatar la forma inhumana en que viven, tampoco se ha presentado un proyecto en vivienda, jamás se les ha hablado a estas familias ni dictado una charla por parte de los funcionarios SNAIPD y de la Red de Solidaridad Social para ver cómo va hacer el retorno a sus tierras de origen, y cual va hacer la logística que se necesita para la retomo a sus lugares de origen.

Destaca que con el accionar de los funcionarios del Estado, esto es, los de la Fuerza Pública integrada por el Ejército Nacional, conjuntamente con los

funcionarios de la Red de Solidaridad Social, Nacional y Territorial de Sucre, se refleja su conducta omisiva, lo cual se encuadra en el artículo 90 de la Constitución Nacional, como quiera que de esta forma se les ha causado daños y perjuicios de tipo moral, material así como lucro cesante, daño emergente y daños Inmateriales, fisiológicos en relación de personas.

Precisa que el daño moral que se le ha causado a cada uno de los miembros del núcleo familiar que han sido desplazados por la violencia, consiste en el hecho de que ellos recuerden diariamente lo vivido, hecho que los mantiene acosados y tristes, al no poder regresar a sus tierras de origen y por ende, no poder disfrutar de sus viviendas, parcelas, finquitas, que hoy se encuentran en total abandono, enmontadas, con la impotencia de no hacer nada por su recuperación, porque no pueden regresar a su tierra porque el Estado no les ha garantizado su retorno y seguridad.

Refiere que, los daños materiales, que se le han causado a todos y cada uno de los núcleos familiares desplazados por la violencia, es el sustento que ellos deben acoger como producto del trabajo que realizaban en el campo es decir, el resultado de la siembra, cultivos, crianza de animales, como cerdo, ave de corral, así mismo las ganancias de la labor de ordeños y criando ganado, actividades que hoy no pueden realizar porque no tienen los medio de trabajo en el lugar que se han refugiado o desplazado.

Mencionan además que, los demandantes en sus sitios de residencia no encuentran trabajo porque las personas y la sociedad en general por el solo hecho de ser desplazados los miran como personas que fueron delincuentes y los discriminan donde quiera que pasan, negándoles con ello, la posibilidad de conseguir un empleo digno que les permita alimentarse y educar a sus hijos y a las personas que tienen a su cargo, así de esta forma, se les han violado, todos los derechos fundamentales, por el hecho del desplazamiento, se les han negado y nunca han recibido ayuda humanitaria, tales como son alimentos esenciales, agua potable, alojamiento, vivienda básicas, vestidos adecuados, servicios médicos y sanitarios esenciales, se les ha negado el derecho a retornar a regresar o a la reubicación en alguna de las partes del territorio nacional; se le han negado el derecho a un censo que los identifiquen especialmente de su situación personal y familiar para que les definan mientras retornen a su lugar de origen, para ver cómo pueden

580

trabajar y conseguir o generar ingresos que le permiten vivir dignamente autónomamente con su núcleo familiar.

Adicionalmente, afirman que, tanto a los demandantes como a su grupo familiar, se les ha causado perjuicios fisiológicos, ya que si bien es cierto, se mantuvo el reconocimiento del perjuicio moral como componente exclusivo de los perjuicios extra patrimoniales tanto por la H. Corte Suprema de Justicia a partir del fallo de 1.922, como por el H. Consejo de Estado, la jurisprudencia continuó evolucionando, y fue así como se admitió la Procedencia de una indemnización de un daño inmaterial diferente al moral, lo anterior se materializó por vez primera por parte del H. Consejo de Estado en una sentencia de fecha 14 de febrero 1.992 como resultado de ello, se otorgó una indemnización de 1.800 gramos de oro fino al demandante, como ratificación se esgrimió que se indemnizara el lucro que normalmente se conocía como daño moral, y se incluían las incidencias traumáticas afectivas que le quedaran a la víctima como consecuencia del daño sufrido y que en la demanda se denomina por el actor, como daños fisiológicos.

Hasta aquí 1.3.

Posteriormente, mediante una sentencia de mayo 6 de 1.993 el H. Consejo de Estado definió y reconoció la existencia de un perjuicio extrapatrimonial independiente al moral, refiriéndose éste, a la pérdida de la posibilidad de realizar otras actividades vitales que aunque no producen rendimiento patrimonial hace agradable la existencia, sentencias más que suficientes los argumentos para solicitar se condenen a las entidades demandadas a pagar por concepto del daño fisiológico las sumas que se solicitan en el punto de declaraciones y condenas, igualmente, las otras peticiones que se han solicitado para que de conformidad con las operaciones matemáticas se indemnicen a todos y cada uno de los demandantes.

2

1.2.3. PRETENSIONES Y HECHOS DEL PROCESO 70-001-33-31-007-2006-00041-01 (ACUMULADO).

1.2.3.1. LO QUE SE DEMANDA, Pretende la parte demandante lo siguiente³:

1.2

Que se condene a las entidades demandadas a cancelar al grupo demandante la indemnización colectiva causada por permitir el desplazamiento, la cual

³ Fol. 1 a 11 del cuaderno principal.

Id Documento: 11001031500020220667000005025220006

consiste en el pago de los perjuicios y daños materiales, daños morales y fisiológicos, por la omisión de las autoridades civiles y la fuerza pública, lo cual constituye una falla en el servicio de protección y seguridad en la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares, la cual ha sido causante de la violación de innumerables derechos fundamentales constitucionales, trato inconstitucional, ilegal, injusto. La indemnización debe ser total e íntegra y debe ser equivalente a la sumatoria ponderada de las indemnizaciones individuales.

Que se señale los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que no han estado presentes en esta acción, a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente.

Seguidamente destaca, que los demandantes han sufrido perjuicios y daños materiales, morales y fisiológicos o vida en relación, los cuales detalla de la siguiente manera:

- **PERJUICIOS MATERIALES:** Por este concepto, refiere que los demandantes como es de público conocimiento, y está consignada en la declaración individual de desplazamiento que lleva la Acción Social, en el Sistema Único de Registros, son personas campesinas dedicadas a la actividad laboral de los cultivos o siembra de productos del campo tales como maíz, yuca, algodón plátano, ñame, aguacate, etc; cría de aves de corral, de ganado, al perder esta actividad, han perdido su MÍNIMO VITAL representado en la actividad precitada la cual para tasarse oscila en un promedio de TREINTA MILLONES DE PESOS (\$30.000.000) por persona demandante.
- **PERJUICIOS MORALES:** Por este concepto refiere que los demandantes han tenido que soportar por causa del desplazamiento y de la falla del servicio de los aquí demandados, la estigmatización social; el rechazo de la sociedad, la degradación de la calidad de vida de cada una de ellos, la desmotivación psicoafectiva por sentirse abandonados y desprotegidos por el estado, el señalamiento de la sociedad de que son personas miserables, indeseables y delincuentes, generadores de conflictos, señalamientos que les ha traído secuelas difíciles de sanar, en razón de eso, solicitan la suma

de CUARENTA MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS (\$40.800.000.00) para cada uno de los demandantes.

- **DAÑO FISIOLÓGICO O VIDA EN RELACIÓN:** Por este concepto los demandantes sostienen que, han tenido que soportar los constantes conflictos internos dentro del seno de sus familias, los constantes cuestionamientos de los hijos frente a sus padres; que tiene una vivencia de relación precaria, de donde se ha perdido el respeto reciproco, en marcada rebeldía hogareña, desarrollando conductas dañinas para la convivencia pacífica de la familia, y todos estos comportamientos son el resultado de carecer el goce de todos los derechos fundamentales constitucionales que venían gozando antes del desplazamiento, la carencia de su patrimonio representado en su vivienda, trabajo, fincas y pequeñas parcelas que les daban el pan comer de cada día. En razón de esto, solicitan el reconocimiento de CUARENTA MILLONES DE PESOS (\$40.000. 000) para cada uno de los demandantes.

1.2.3.2. DE LOS SUPUESTOS FÁCTICOS.

Narran que todos los integrantes de la demanda son personas desplazadas provenientes de los municipios y corregimientos de Colosó, Chalán, Chengue, Ovejas, Caracol, San Onofre, Macayepo, Sincé, Pijiguay entre otros, los cuales conforman la Región de los Montes de María y sus alrededores, quienes han sido víctimas de amenazas directamente contra de sus vidas, integridad física y su seguridad con ocasión de la violencia generalizada, los disturbios, las tensiones interiores, las violaciones masivas a los derechos humanos, las infracciones al derecho internacional humanitario y el conflicto armado interno presentado en esos lugares mencionados.

Refieren que, como consecuencia de la violencia impartida por los grupos al margen de la Ley, se vieron obligados a tener que abandonar forzosamente sus localidades de residencia y sus actividades económicas habituales, implicando con ello, tener que abandonar su región y migrar dentro del territorio nacional, quedando sus pertenencias a disposición de los paramilitares y la guerrilla, quienes constantemente se enfrentaban ocasionando masacres, desapariciones y entierros de personas vivas y de cadáveres en las fosas comunes, muertes selectivas y grupales, descuartizamiento de personas con motosierra,

infracciones e irrespeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

Afirman que, la existencia de estos grupos paramilitares, su accionar delictual, sus constantes enfrentamientos militares contra la guerrilla, las operaciones ideológicas de antiguerrilla, la violencia generalizada en sus regiones de origen, fue lo que dio origen a la acción violenta causante del desplazamiento.

Sostienen que, muy a pesar de la declaratoria de zona de rehabilitación hecha por el Gobierno Nacional y de la vigilancia de la fuerza pública, su desplazamiento fue inevitable, así como también los perjuicios materiales, daños morales y fisiológicos o vida en relación, perjuicios que perduraron latentemente durante todo el tiempo que duró la acción violenta causante de los mismos.

Los miembros pertenecientes a estos grupos, eran los que cometían los actos y hechos atroces que les vulneraban y amenazaban el derecho de permanecer y estar en sus lugares de origen y/o domiciliarios y el desarrollo de sus actividades económicas habituales, la vida, libertad personal, la seguridad, la integridad física, lo que quiere decir que cesó la acción violenta causante del daño a partir de la entrega de los bloques paramilitares, quedando solo el reflejo de los perjuicios materiales, daños morales y fisiológicos o vida en relación de todos los aquí demandantes.

Que el incumplimiento de las autoridades públicas demandadas, al no poder garantizarles sus derechos y libertades, permitió que los grupos insurgentes hayan violado y amenazado directamente sus vidas y su seguridad con ocasión de la violencia generalizada y el conflicto armado interno presentado en sus lugares de origen, y del desarrollo de sus actividades económicas habituales, situación que a su juicio, es lo que se denomina falla en la prestación del servicio.

El hecho de desplazamiento esta consignada en la declaración rendida ante el Ministerio Público y registrada en el Sistema Único de Registro que lleva Acción Social, en la que además se relacionan los componentes familiares, pérdida de los bienes y perjuicios materiales.

Las autoridades demandadas fueron incapaces de impedir que sufrieran dichos perjuicios, los que en la actualidad los mantiene en la pobreza absoluta, cosa que no puede ser admitido, menos en un Estado Social de Derecho, cuyos fines y propósitos se encuentra el de lograr un orden económico y social justo (ver

preámbulo de la Constitución Política), así como el de lograr su vigencia (ver artículo 2 ibídem).

En ese sentido, al no impedir las autoridades demandadas que los actores de esta acción fueran expulsados de sus lugares de origen y del desarrollo de la actividad económica habitual que desempeñaban, deja al traste la efectiva materialización y vigencia de los fines invocados, aunado al desconocimiento de principios como el de la solidaridad, respeto de la dignidad humana, el trabajo, la equidad y rechazo a los abusos de las autoridades y particulares, etc.

Los actores afirman que han sido llevados a la ruina al perderlo todo por el desplazamiento, lo que amerita que oficiosamente se les reconozca y se les pague la indemnización de los perjuicios causados.

Alegan que, lo más grave es que el Estado no ha hecho nada para evitar la estigmatización social de estas personas frente a la sociedad, dado que no han sido aceptados y como consecuencia los tratan y los miran como delincuentes, indeseables y con desconfianza total, como si fueran generadores de conflictos, al contrario, ellos son las víctimas en principio del conflicto interno socio político del país. Por lo que habrá de pagarles el daño moral, fisiológico o vida en relación que están sufriendo.

Por lo anterior, los integrantes del grupo actor, individualmente considerados, han sufrido graves perjuicios materiales, daños morales, y fisiológicos o vida en relación, los cuales tienen como causa el inconstitucional, ilegal, injusto, indebido actuar de las autoridades aquí demandadas al no evitar e impedir el desplazamiento de las personas, lo cual ocurrió por su omisión en la prestación de los deberes constitucionales y legales, lo cual se enmarca en la falla en el servicio de protección y seguridad asignadas por la constitución y la Ley.

1.3. ACTUACIÓN PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 07 de septiembre de 2005⁴ (fol. 80C. Principal).
- Proceso Acumulado: 24 de octubre de 2006⁵ (fol. 21 C. Principal).

⁴Proceso Radicado N° 2005-01762-01

⁵Proceso Acumulado Radicado N° 2006-00041-01

- Admisión de la demanda: 20 de octubre de 2005. (fol. 82-89C. Principal) Proceso Acumulado: 14 de noviembre de 2006 (fol. 26-38).
- Notificación a las partes: julio 17 de 2006, marzo 17 de 2007, 13 abril de 2007 (fol. 92-93 C.ppal).
- Contestación a la demanda: 24 de agosto de 2006, 28 de agosto de 2006, 09 de abril de 2007, 18 de abril de 2007 (fol. 96 - 117C1) (fol.144-175) (fol. 200- 206) (fol.222-248) y Proceso Acumulado: 18 de abril de 2007, 15 de diciembre de 2008, 16 de diciembre de 2008, marzo 4 de 2004, marzo 17 de 2009 (fol.58 - 86), (fol. 152-155), (fol. 156 - 157), (fol. 173 - 176) (fol. 180 - 181).
- Integración del litisconsorcio necesario por pasiva: diciembre 14 de 2006 y febrero 7 de 2008, Departamento de Sucre y los Municipios de San Onofre, Colosó, Chalán, Ovejas y Sincé, así como a la Defensoría del Pueblo, el Municipio de Sincalejo y su Personería municipal (fol. 1247, Cuaderno#7) (folios 125 del Proceso acumulado).
- Audiencia de conciliación: 11 de julio de 2007 y 19 de junio de 2008 (fs. 271-273 C2) Proceso Acumulado: 05 de agosto de 2009 (fs. 563- 637, Cuaderno # 1) y (folios 219 -221, Cuaderno # 1).
- Auto que decreta la acumulación de procesos: 29 de octubre de 2009 (folios 1066 - 1070 Cuaderno#6).
- Se decretó la terminación de la etapa probatoria y se corrió traslado de alegatos de conclusión: 19 de noviembre de 2009 (fols.1079 a 1579 cuaderno # 6).
- Auto que decide excepciones previas: 30 de noviembre de 2011 (1339-1343C7).
- Sentencia de primera Instancia: 29 de enero de 2015 (folios 1459 a 1650 cuaderno # 9).
- Recursos de apelación entes demandados: 4 de febrero de 2015 (fol.1673- 1685, Cuaderno # 10), 04 de febrero de 2015, (fol. 1696 - 1714 cuaderno 10) 05 de febrero 2015 (folios 1759 -1802, cuaderno # 10).
- Recurso de apelación presentado por el Ministerio Público: 5 de febrero de 2015, (fol. 1803-1808 cuaderno # 10).

1.4. DE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA.

1.4.1. PROCESO 70 - 001 - 23 - 31 - 000 - 2005 - 01762 - 001, EDALSO CHÁVEZ ALQUERQUE y OTROS.

Dentro de esta oportunidad procesal se pronunciaron los siguientes entes accionados:

- **La AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL⁶**, contestó la demanda bajo los siguientes argumentos:

En primer lugar, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y rechazó los hechos de la demanda, pues considera que los mismos no tenían dicha connotación dado que en ellos se confunde el hecho con el derecho, lo que hace difícil su comprensión, considera no se respetan las reglas de la técnica procesal, además de ello, se violenta el principio de lealtad y se desconoce la certeza y veracidad de los mismos.

Sostiene que, las entidades demandadas no están llamadas a atender todas las necesidades que aquejan a la población desplazada, como quiera que al Ministerio de Defensa le compete la formulación de políticas de seguridad y a Acción Social le corresponde la entrega de las ayudas humanitarias, de manera que la atención a esta población compromete a otras entidades municipales, distritales y departamentales como lo regula la Ley 387 de 1997.

Sostuvo que, no es cierto que las Fuerza Pública no haya hecho nada para erradicar los grupos armados al margen de la ley ubicados en los municipios del Departamento de Sucre, pues es evidente que el Gobierno Nacional, con su política de Seguridad Democrática ha invertido recursos en la lucha contra las distintas organizaciones armadas ilegales que amenazan al Estado, es así que se han presentado cambios sustanciales dentro de cada uno de los organismos que componen la fuerza pública. Así mismo se han adelantado procesos de reinserción con los movimientos armados, en especial con las AUC, y mantiene abiertas las puertas para la reinserción de otras organizaciones armadas ilegales, tales como el ELN, FARC y EPL.

⁶ Fol. 96 - 117 C.Ppal.

Afirma que, en el Departamento de Sucre se han ejecutado las políticas de atención en materia de desplazamiento forzoso, mencionando los programas de Atención a víctimas de la violencia, los programas para Desplazados en acompañamiento retorno, Batuta, Red de seguridad alimentaria, solución de vivienda urbana a través de INURBE Y FONVIVIENDA, Programa de Desarrollo y Paz, Operación prolongada de socorro y recuperación, familias en acción, Minicadenas productivas, PAE, solución de vivienda rural y PAHU.

Sostiene que la acción de grupo promovida por los actores resulta improcedente por cuanto los daños cuya reparación se reclama, no acaecieron bajo unas mismas condiciones e iguales causas, de manera que las mismas no son uniformes. Asimismo, menciona que el hecho de que el conflicto armado provoque desplazamientos forzados, no permite colegir que todos los desplazamientos obedezcan al mismo móvil, condición o causa y menos que sean uniformes.

Por último, propone las excepciones de falta de legitimidad en la causa de los accionantes por activa, falta de legitimidad en la causa de la demandada Acción Social por pasiva, inexistencia del demandado, indebida representación del demandante, cosa juzgada constitucional, falta de cumplimiento a los requisitos del artículo 52 de la ley 472 de 1998 y hecho de un tercero.

Aunado a estas, afirma que, no hay acervo probatorio que acredite que Acción Social ha omitido atender a los desplazados por el conflicto armado en el Municipio de Sincelejo-Sucre y no obra prueba dentro de los anexos de la demanda que acredite que los poderdantes fueron desplazados con ocasión de la misma causa.

- **La NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – ARMADA NACIONAL⁷**, contestó la demanda bajo los siguientes argumentos:

Solicitó la integración del litisconsorcio necesario por pasiva de los siguientes entes POLICÍA NACIONAL, DEPARTAMENTO DE SUCRE, ALCALDIA DE SINCELEJO Y PEROSNERIA MUNICIPAL DE SINCELEJO, lo anterior, dado que en la demanda se citan presuntas omisiones efectuadas las cuales deben

⁷ Fol. 144-181c1

586

necesariamente ser objeto de pronunciamiento en el juicio de responsabilidad adelantado en este proceso.

Por otra parte, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de los actores al considerar que, no se establece de manera clara la relación de causalidad existente entre los demandantes y los hechos alegados, en relación con el actuar de las entidades demandadas; que no se prueban debidamente los supuestos daños causados a todos y cada uno de los demandantes, dado que no se observa claramente que los hechos alegados fueron ocasionados por el hecho de un tercero.

Resalta que, dichas acciones de violencia fueron efectuadas por diferentes grupos al margen de la ley, lo cual constituye una causal de exoneración de responsabilidad según lo ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Agrega que, los demandantes omitieron los requisitos formales tendientes a demostrar el daño, lo que impide la prosperidad de las indemnizaciones pretendidas y además que no establecen siquiera de manera mínima la responsabilidad de las Entidades demandadas, olvidándose además que los fundamentos fácticos de la demanda deben estar cimentados en hechos ciertos de carácter particular y concreto.

Seguidamente manifestó que, en el presente caso no se allegaron las pruebas necesarias con las cuales se logre demostrar la calidad de desplazados, los requisitos como tal y la existencia de una causa común entre los demandantes, pues no basta con relacionar de manera general aspectos relacionados con la violencia y con el desplazamiento de personas, resulta necesario, allegar datos exactos de los mismos, sobre su identidad, residencia, grupo familiar de los mismos. En síntesis considera no existe prueba de la uniformidad de las personas, lo que hace improcedente la presente acción de grupo.

Finalmente, propuso como excepciones a la responsabilidad reclamada, las que llamó, hecho de un tercero, responsabilidad de las fuerzas militares, imputación del daño y nexos causal, la omisión y la carga de la prueba e imposibilidad física de contrarrestar en su totalidad la acción de los diferentes grupos al margen de la ley.

1.4.1.1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA, POR PARTE DE LOS INTEGRANTES DEL LITISCONSORCIO NECESARIO:

- **EL MUNICIPIO DE SINCELEJO⁵**, contestó la demanda bajo los siguientes argumentos:

Se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, al considerar que no existe legitimación en la causa pasiva para que el Municipio de Sincelejo sea llamado a este proceso, pues su competencia responde a la del Ejecutivo Central, es decir al Presidente de la República como titular del monopolio del orden público nacional en calidad de jefe de Gobierno, de manera que las decisiones de los alcaldes ceden ante las decisiones del Presidente de la República y del Gobernador del Departamento.

Menciona que, los demandantes a través de la presente acción de grupo, solicitan el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios individuales sufridos por el supuesto desplazamiento que han sufrido por la actuación de grupos armados irregulares, sin embargo en su demanda no se allegó documento que demuestre su calidad de desplazados, tampoco precisan las fechas exactas de la incursión, el lugar o zona de residencia del cual supuestamente fueron desplazados y la omisión de las autoridades. En ese sentido, considera que en el presente caso, no se demostraron efectivamente los elementos de la responsabilidad, es decir la acción u omisión causante de los perjuicios, el daño y la relación de causalidad entre ellos y este.

Finalmente, propone como excepciones las de, falta de legitimidad por pasiva, infundabilidad de la demanda, inepta demanda y la excepción genérica.

- **LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL⁶**, contestó la demanda bajo los siguientes argumentos:

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, considerando que, en ella no se establece de manera clara la relación de causalidad existente entre los demandantes, los hechos alegados y el actuar de las entidades demandadas y no se acredita claramente los supuestos del daño causado a todos y cada uno de los demandantes.

Refiere que los hechos narrados en la demanda además de ser relacionados en forma general y anti-técnica, no establecen por lo menos de manera mínima la responsabilidad, para lo cual resulta necesario que la demanda este cimentada en hechos ciertos, de carácter particular y concreto. Adicionalmente

⁵ Folio 200 a 206 C.Ppal-2.
⁶ Folio. 222 - 248 C.Ppal.

Id Documento: 11001031500020220667000005025220006

585

menciona que los hechos fueron ocasionados por un tercero, es decir por grupos al margen de la ley lo que constituye una causal de exoneración de la responsabilidad del Estado.

Como excepciones propone el "hecho de un tercero", elemento que estructura la causal de exoneración en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

1.4.2. PROCESO RADICADO N° 70-001-33-31-007-2006-00041-01 SANDRA SIOMÁRA PAYARES SERNA Y OTROS.

- **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR PARTE DE LA POLICÍA NACIONAL¹⁰:** Al dar contestación a este libelo, reiteró los argumentos expuestos en la contestación rendida en el proceso 700001-33-33-007-2005-01762-01.

1.4.2.1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA, POR PARTE DE LOS INTEGRANTES DEL LITISCONSORCIO NECESARIO¹¹:

- **DEFENSORÍA DEL PUEBLO¹²:**

Manifestó que no le consta que las personas que conforman el grupo demandante tengan la calidad de desplazadas por la violencia y, manifestó atenerse a lo que resulte demostrado en el proceso.

Seguidamente como argumentos de defensa expuso que, si bien todas las autoridades tienen la obligación de proteger a los asociados en su vida, honra y bienes, no es menos cierto que, de acuerdo con la función administrativa especializada, la protección de la población desplazada se encuentra a cargo de cuerpos especializados, por lo que reclama se exonere a esa Defensoría de toda responsabilidad.

Como excepciones propuso las que llamó de, falta de legitimación en la causa por pasiva y falta de acreditación del interés jurídico para demandar.

- **EL DEPARTAMENTO DE SUCRE¹³:**

Manifestó no constarle los hechos expuestos en la demanda y reclamó su probanza, se opuso a las pretensiones de los actores la cual no es otra que obtener una indemnización colectiva causada por un supuesto desplazamiento

¹⁰ Folio 58 a 86 C.Ppal.

¹¹ Fol. 58.

¹² Fol. 152 a 155.

¹³ Fol. 156 a 157.

y adujo como argumento de defensa que, el Departamento de Sucre no está obligado a responder en este asunto, dado que no cuenta en su estructura con recurso humano ni técnico para brindar protección a la población desplazada, porque dichas funciones se encuentran radicadas en otros organismos del Estado.

Por último, expresó que el Departamento de Sucre no ha participado por acción u omisión en la presunta vulneración de los derechos colectivos invocados y, por el contrario, ha contribuido a la solución de los problemas generados por la violencia acaecida en la región de los Montes de María, ejecutando obras de bienestar social en la misma.

• **EL MUNICIPIO DE COLOSÓ¹⁴:**

Manifiesta que la situación de violencia en el país ha estado marcada por las constantes arremetidas que los grupos al margen de la ley han sometido a nuestros ciudadanos, especialmente a la población rural a continuos desplazamiento, pero eso no es óbice para endilgarle la responsabilidad de seguridad a un pobre Municipio como el de Colosó que lo único que buscaría una demanda de esta sería empobrecerlo más de lo que esta; considera que las medidas de protección a la población Civil aludida por el Abogado de la Policía como litisconsorte necesario no está llamada a prosperar por cuanto el Artículo 83 del C.P.C. Modificado por el Artículo 1, numeral 35, Decreto 2282 de 1989 establece. *"Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o su disposición legal, no fuere posible resolver de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos.*

Al respecto manifiesta que, estudiando la literalidad de la norma trascrita, ésta no es la vía para llamar a responder al Municipio por unos actos provocados por grupos al margen de la ley que desbordaron la institucionalidad, y para poder el Ministerio de Defensa o la Policía llamar como litis consorcio necesario al Municipio, se exige como requisitos previos la existencia de un contrato o que se le haya probado la responsabilidad al mismo, porque de lo contrario es un imposible hacer esta solicitud.

Destaca además que, el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado consagrado en el artículo 90 Constitucional, provee que ella surge por los daños

¹⁴Fol. 173 a 176.

antijurídicos que le sean imputables y que hayan sido causados por la acción u omisión de las autoridades Públicas. A efecto de que surja obligación de reparar un daño resulta necesario que la lesión pueda serle imputada jurídicamente. Para valorar si ello resulta factible es indispensable acudir tanto al desenvolvimiento físicos de los hechos como al deber ser o conducta exigida normativamente a la Administración, de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso y los instrumentos al alcance de la administración.

Concluyendo que, se tendría que mirar si el ente territorial se encontraba en posibilidad de impedir que los grupos al margen de la ley cometieran todas las fechorías que cometieron y cometen no sólo en Colosó si no a nivel nacional, que esta es una política de Estado que tiene que ser dirigida desde el ejecutivo o Presidente como en efecto sucedió, porque de lo contrario sería obligar al municipio a realizar lo imposible caso en el cual también la Jurisprudencia ha decantado, por que aflora la imposibilidad material del municipio de impedir las atrocidades de los bandoleros.

Por último, refiere que con relación a la atención a la población desplazada y su futuro retorno a sus lugares de origen, el municipio ha hecho todos los esfuerzos en inversión para brindarles condiciones dignas a los desplazados, tales como, optimización de acueductos, trasportes escolares, mejoramiento de escuelas, convenios con el SENA, desarrollo de actividades deportivas y Sico-orientadoras, brigadas de alimentos, suministros de alimentos.

• **EL MUNICIPIO DE OVEJAS¹⁵:**

En su contestación se opuso a la prosperidad de las pretensiones del grupo demandante, manifestando que no le constan los hechos de la demanda; que los mismos deberían ser acreditados en el proceso. Finalmente, propuso las excepciones que llamó, inexistencia del nexo de causalidad e inexistencia o ausencia de la obligación que se demanda.

1.5. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA¹⁶:

El juzgado de primera instancia, luego de hacer un estudio normativo y jurisprudencial relacionado con el desplazamiento forzado, la calidad o condición de víctimas del desplazamiento forzado, los derechos en favor de las personas que cuenten con dicha condición y las obligaciones legales del

¹⁵ Fol. 180 a 181

¹⁶ Fol. 1459 a 1650 Cuaderno # 9, Proceso Nº 2005-01762-01.

Estado, concluyó, que en el presente caso, está acreditada la responsabilidad patrimonial del Estado, en cabeza de la Nación Ministerio de Defensa – Policía Nacional, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hoy Nación - Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social, bajo el título de imputación de falla en el servicio, por la ocurrencia misma del hecho del desplazamiento forzado al cual fueron sometidos los demandantes desde sus lugares de origen ubicados en los municipios del Departamento de Sucre y los municipios ubicados en la subregiones de los Montes de María, Sabanas del San Jorge y la Mojana, como también por la no entrega oportuna de las ayudas humanitarias destinadas a la población desplazada.

En sustento, el *A quo* manifestó que, en el proceso estaba demostrado que el grupo demandante, identificado como la totalidad de las personas que se encuentran inscritas en el Registro Único de población Desplazada con asentamiento en el municipio de Sincelejo, oriundo de los *municipios del Departamento de Sucre y los municipios ubicados en la subregiones de los Montes de María, Sabanas del San Jorge y la Mojana*, que fueron objeto de un desarraigo obligado, compelido por hechos violentos que lo afectaron, cuyas circunstancias de modo, tiempo y lugar se encuentran consignadas en la declaración que sirvió de base a su inscripción y posterior verificación por la demandada Acción Social, hoy DPS. Asimismo, que la Administración pudo haber evitado la ocurrencia del hecho o, por lo menos, haber minimizado los efectos dañinos del mismo, y no lo hizo, responsabilidad que deriva del contenido obligacional que la Constitución y la Ley imponen al Estado de preservar y proteger la vida, honra y bienes de sus asociados.

Mencionó además que, el litisconsorcio necesario reclamado por la Nación–Ministerio de Defensa, no resulta evidenciado en este proceso, para este asunto en particular, como quiera que correspondía a dicha cartera, a través de sus diferentes fuerzas (Ejército, Armada y Policía Nacional) el mantenimiento del orden público en el territorio nacional y particularmente en los municipios del Departamento de Sucre y los municipios ubicados en la subregiones de los Montes de María, Sabanas del San Jorge y la Mojana, sin que esa demandada haya demostrado que en algún evento o circunstancia se trasladó esa función a las entidades territoriales llamadas como litisconsortes necesarios, lo que determina la deslegitimación de estas

últimas para concurrir a este proceso, e igual predicamento se hizo respecto de la Defensoría del Pueblo.

Como consecuencia de la responsabilidad declarada, dispuso las siguientes condenas:

"SEGUNDO: CONDENAR a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - ARMADA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL a pagar la suma total de CINCUENTA Y SIETE MIL CIEN (57.100) SMMLV, divididos a favor de cada una de las personas que del grupo demandante que concurrieron efectivamente a este proceso, a título de reparación del perjuicio moral causado por el desplazamiento forzado al que fueron sometidos los actores, de acuerdo con lo dicho en las consideraciones de esta sentencia. Las condenas correspondientes se encuentran relacionadas en el Documento Anexo No. 1 de esta providencia, que hace parte integral de la misma.

TERCERO: DECLARAR administrativamente responsable a la AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL hoy NACION - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL por los perjuicios morales causados a las personas miembros del grupo demandante, identificado como la totalidad de las personas que se encuentran inscritas en el Registro Único de población Desplazada con asentamiento en el Municipio de Sincelejo, con ocasión del desplazamiento forzado al que fueron sometidos desde sus lugares de origen, ubicado en los MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE Y LOS MUNICIPIOS UBICADOS EN LA SUBREGIONES DE LOS MONTES DE MARÍA, SABANAS DEL SAN JORGE Y LA MOJANA, por la no entrega oportuna de ayudas humanitarias.

CUARTO: CONDENAR a la AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL hoy NACION - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL a pagar la suma total de VEINTIOCHO MIL QUINIENTOS CINCUENTA (28.550) SMMLV, divididos a favor de cada una de las personas que integran el grupo demandante, que concurrieron efectivamente a este proceso, a título de reparación del perjuicio moral causado por la no entrega oportuna de ayudas humanitarias, de acuerdo con lo dicho en las consideraciones de esta sentencia. Las condenas correspondientes se encuentran relacionadas en el Documento Anexo No. 2 de esta providencia, que hace parte integral de la misma

QUINTO: CONDENAR a la NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - ARMADA NACIONAL - POLICIA NACIONAL a pagar a título de reparación del perjuicio moral causado por el desplazamiento forzado al que fueron sometidos los actores, la indemnización colectiva en suma de dinero equivalente a DOS MILLONES (2.000.000) de smmiv, la que se destinará a cubrir las indemnizaciones individuales de los integrantes del grupo que no se hicieron parte en este proceso pero que, en forma correcta y oportuna, se acojan a los efectos de esta sentencia.

Los pagos correspondientes deberán ser realizados por el FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS, a favor exclusivamente de quienes acrediten que se encontraban inscritas en el Registro Único de Población Desplazada al mes de junio de 2008 y cuyo lugar de origen de residencia o asiento de su actividad económica sea alguno de los MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE Y LOS MUNICIPIOS UBICADOS EN LA SUBREGIONES DE LOS MONTES DE MARÍA, SABANAS DEL SAN JORGE Y LA MOJANA. En todo caso se dará cumplimiento a lo previsto en el numeral 3o del art. 65 de la Ley 472 de 1998.

SEXTO: CONDENAR a la AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL hoy NACION - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL a pagar a título de reparación del perjuicio moral causado por el desplazamiento forzado al que fueron sometidos los actores, la suma equivalente a UN MILLON (1.00.000) de smmiv, la que se destinará a cubrir las indemnizaciones individuales de los integrantes del grupo que no se hicieron

parte en este proceso pero que, en forma correcta y oportuna, se acojan a los efectos de esta sentencia.

Los pagos correspondientes deberán ser realizados por el FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS, a favor exclusivamente de quienes acrediten que se encontraban inscritas en el Registro Único de Población Desplazada al mes de junio de 2008, cuyo lugar de origen de residencia o asiento de su actividad económica sea alguno de los MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE Y LOS MUNICIPIOS UBICADOS EN LA SUBREGIONES DE LOS MONTES DE MARÍA, SABANAS DEL SAN JORGE Y LA MOJANA, y según información que repose en los archivos de la demandada, no hayan recibido oportunamente las correspondientes ayudas humanitarias de emergencia. En todo caso se dará cumplimiento a lo previsto en el numeral 3o del art. 65 de la Ley 472 de 1998.

SEPTIMO: AUTORIZAR a las entidades demandadas y al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, para que de las condenas que se imponen a través de esta providencia, se excluya a:

1) Las personas que hayan reclamado judicialmente, en forma individual o por medio de otras acciones resarcitorias que hayan sido adelantadas en otros despachos judiciales, de acuerdo con la información que al respecto le corresponde llevar al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL.

2) Las personas que, aun encontrándose inscritas en el R.U.P.D., no tengan la condición de víctimas del desplazamiento forzado

3) Las personas que, aun encontrándose inscritas en el R.U.P.D., no tengan sus lugares de origen en los MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE Y LOS MUNICIPIOS UBICADOS EN LA SUBREGIONES DE LOS MONTES DE MARÍA, SABANAS DEL SAN JORGE Y LA MOJANA.

4) Las personas que hayan recibido reparación integral por vía judicial, por los mismos conceptos.

OCTAVO: AUTORIZAR a las entidades demandadas y al fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos para que de las condenas que aquí se imponen se efectúen las deducciones a que haya lugar, por los valores que hayan sido reconocidos y pagados al grupo demandante a título de reparación administrativa, de acuerdo con lo dicho en la parte motiva de esta providencia.

NOVENO: NEGAR las restantes pretensiones de las demandas que dieron lugar a este proceso.

DECIMO: DECLARAR PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, respecto de la totalidad de las entidades de derecho público llamadas al proceso como LITISCONSORTES NECESARIOS de la NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - ARMADA NACIONAL - POLICIA NACIONAL "

Para dar cumplimiento a lo antes mencionado, se dispuso que los pagos correspondientes deberán ser realizados por el Fondo Para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, a favor exclusivamente de quienes acrediten que se encontraban inscritos en el Registro Único de Población Desplazada al mes de junio de 2008, cuyo lugar de origen de residencia o asiento de su actividad económica sea alguno de los municipios del Departamento de Sucre y los municipios ubicados en la subregiones de los Montes de María, Sabanas del San Jorge y la Mojana, y según información que repose en los archivos de la demandada, no hayan recibido oportunamente las correspondientes ayudas humanitarias de emergencia. En

todo caso se daría cumplimiento a lo previsto en el numeral 3º del artículo 65 de la Ley 472 de 1998.

Con relación a los daños materiales invocados en la demanda, negó su reconocimiento, pues consideró que en forma concreta, los demandantes nada informan acerca del hecho o los hechos de violencia que determinaron su movilización forzosa, limitándose a citar hechos generales de violencia ocurridos en la región, pero sin precisar cuál de todos ellos fue determinante para su movilización masiva y forzosa, por ello, considera que con base en los parámetros normativos y jurisprudenciales estudiados, no es posible endilgar responsabilidad alguna a las demandadas por esta circunstancia, lo que determina que se denieguen las pretensiones que se han formulado como derivadas del hecho mismo del desplazamiento forzoso.

Por último, dispuso medidas para efectuar los pagos correspondientes a las personas que acrediten ser desplazados beneficiarios y que por ende, se encuentren amparados por el reconocimiento dispuesto en la sentencia proferida, así como también estableció los honorarios del abogado colaboraron y la respectiva condena en costas en contra de las demandadas.

1.6. DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN:

El fallo de primera instancia fue apelado por las siguientes entidades:

1.6.1. De LA NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA -POLICÍA NACIONAL¹⁷ oportunamente interpuso recurso de apelación y lo fundamento así:

Inexistencia de causa común, conforme lo establecido en la Ley 472 de 1998, por cuanto el tallador de primera instancia necesariamente tenía la obligación de verificar e identificar que el hecho o los hechos generadores alegados por los accionantes en la demanda eran uniformes para todo el grupo, es decir, que las supuestas acciones o incursiones desarrolladas por determinado grupo armado ilegal al margen de la ley sucedieron en el mismo transcurso de tiempo (el mismo día, la misma semana, el mismo mes) y en las poblaciones donde ellos residían. Una vez efectuado este análisis, la señora Juez Séptima debió determinar si

¹⁷ Fol. 1673-1685 Cuaderno # 10. 2008-001752-01.

estos hechos generadores tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los accionantes, obligaciones procesales que no fueron cumplidas a cabalidad por el A quo ya que para poder determinar la conformación del grupo el fallador se limitó única y exclusivamente a revisar el Registro Nacional de Población Desplazada a través de la consulta electrónica, para concluir, sin mayores esfuerzos y análisis, que cualquier persona inscrita en dicho registro tiene la calidad de desplazado, y por lo tanto tendría la posibilidad de acogerse a los beneficios que establece el recurrido fallo judicial.

Dicha conclusión jurídica adoptada por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Circuito de Sincelejo Sucre, de llegar a aceptarse, ocasionaría graves perjuicios a las finanzas del Estado en el entendido que cualquier persona que en determinado momento hubiese sido víctima de un desplazamiento forzado ocasionado en otra región del país, al enterarse de esta decisión judicial, perfectamente podría venirse a inscribir en el Registro Único de Población Desplazada, argumentando simplemente que los hechos generadores del daño sucedieron en el Departamento de Sucre, sector Montes de María, para inmediatamente, bajo la tesis del A quo, acogerse a los beneficios establecidos en la sentencia.

Prueba de la condición de persona desplazada, no se cumple con este requisito, puesto que el análisis hecho por el Juzgado, va en contra del régimen procesal colombiano ya que como lo ha reiterado no solo la corte Constitucional sino de manera específica el Consejo de Estado, son las víctimas o los afectados a los que les asiste la obligación de probar la configuración de determinada calidad o el perjuicio causado.

La condición de víctima de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que es una situación fáctica que tiene una regulación normativa definida por el legislador. Implica lo anterior que para conseguir u obtener este estatus, necesariamente debe cumplirse con los requisitos exigidos para el efecto y agotar el procedimiento pertinente donde la autoridad en uso de sus facultades legales, confiera esta condición a la persona interesada.

Título de imputación "falla en el servicio por omisión en el deber de protección", resulta contradictoria a la conclusión que llega el fallador de primera instancia de responsabilizar patrimonialmente a la institución, cuando fue el mismo A quo de que en vista de la poca claridad del relato de los hechos efectuado por los accionantes, quien tuvo que interpretar bajo su propio criterio,

lo que ellos querían señalar como aspectos configurantes de las supuestas omisiones en que incurrieron tanto de la Policía Nacional como las otras entidades demandadas, aclarando de que a pesar de este esfuerzo interpretativo realizado por el fallador de primera instancia, tampoco logró su cometido ya que en ninguna parte de la demanda o de las otras piezas procesales del expediente se logra determinar con certeza, la situación fáctica que originaron los hechos supuestos de desplazamiento forzado de los accionantes.

Esta eventualidad además de generar el incumplimiento de uno de los requisitos básicos para la procedencia de la acción de grupo consagrados en los artículos 52 y 53 de la ley 472 de 1998, le cercenó la posibilidad para que la institución aportara las pruebas necesarias tendientes a demostrar que para la fecha de los hechos (que nunca se estableció), existían en esos municipios, corregimientos, veredas, etc., (ubicaciones geográficas que tampoco se establecieron en el proceso), unidades policiales acantonadas para determinar si hubo una actuación omisiva de las mismas, o si por el contrario en razón de la problemática de orden público ocasionadas por el actuar de grupos insurgentes u otros armados ilegales, se generó la necesidad de desmontar estaciones y subestaciones de Policía para traspasar el control territorial a las unidades militares de la Infantería de Marina.

Dijo que, estas falencias en el trámite procesal pasadas por alto por el Juzgado Séptimo Administrativo de Oralidad del Circuito de Sincelejo, derivaron en la vulneración a los derechos fundamentales del debido proceso y de defensa que le asisten a la Policía Nacional, ya que como quedó demostrado con los argumentos anteriores, el proceder que debió ejecutar el despacho judicial fue el de rechazar de plano la presente acción de grupo analizada ante el evidente incumplimiento de los requisitos de procedibilidad establecidos por el legislador para su trámite.

Fundamentalmente estas jurisprudencias del Consejo de Estado son enfáticas en señalar que para que opere la configuración del título de imputación falla en el servicio por omisión en el deber de protección, debe existir requerimiento previo sin formalismos efectuado a la institución policial por los interesados, asistiéndole la carga probatoria a los accionantes para acreditar el cumplimiento de esta obligación o requisito. Es decir, en estos casos el máximo órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo consideró que no puede endilgarse presunciones de responsabilidad basadas en la misionalidad asignada a la Policía Nacional, porque de aceptarse esta teoría, cualquier situación en

donde resulten afectados la vulneración de cualquier bien jurídico tutelado como es la vida e integridad personal, bienes y honra etc., implicaría la configuración de la responsabilidad administrativa de la Policía Nacional.

Solicitó revocar el fallo apelado y por consiguiente la negación de las pretensiones.

1.6.2 DE LA NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA –ARMADA NACIONAL¹⁸, oportunamente interpuso el recurso de apelación, en el siguiente sentido:

Procedencia de la acción de grupo inexistencia de los elementos que la configuran, de conformidad con el artículo 46 de la Ley 472 de 1998 las Acciones de Grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas (...) El Grupo estará integrado al menos por 20 personas, del contenido de las disposiciones transcritas se desprende que los requisitos para la procedencia de la acción de grupo, de conformidad con lo manifestado por el Consejo de Estado, se contraen a los siguientes: a) Que el Grupo de afectados esté conformado, al menos, por veinte personas (art. 46) y ello se encuentre acreditado en la demanda, de manera que el juez tenga certeza de que concurre este requisito, b) Que cada una de las personas, sea natural o jurídica, pertenezca a un grupo y haya sufrido un perjuicio individual (art. 48). c) Que ese grupo comparta condiciones uniformes respecto de la causa del daño, entendida ésta como la situación común en que se han colocado tales personas, que permite identificarlas como grupo antes de la ocurrencia del daño, y con ocasión de la cual, posteriormente todas resultan perjudicadas, e) Que la acción se presente dentro del término legal f) Que en la demanda se identifique al demandado y a todos los individuos perjudicados, si la identificación de todos los afectados no es posible, se deben expresar los criterios objetivos para identificarlos y así definir el grupo.

Por consiguiente, la Acción de Grupo contenida en esta demanda es improcedente por cuanto no se configuran los requisitos mencionados por las siguientes razones:

¹⁸ Fol. 1696 a 1714 Cuaderno # 10. 2005-001752-01.

-Por inexistencia de prueba de condiciones uniformes - valoración de procedencia de la acción.

Inexistencia de los perjuicios y reconocimiento de indemnizaciones, la Acción de grupo se ejerce exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de perjuicios ocasionados a un grupo de personas que reúnen condiciones uniformes. Por lo tanto mal sería instaurar una acción de grupo relacionando un grupo de personas, frente a las cuales no se puede probar que recibieron perjuicios por una acción u omisión de la administración. Estos perjuicios deben ser probados durante el proceso de conformidad con las pruebas que se anexen al proceso y las que se soliciten al interior del mismo.

-Por inexistencia de causa común, los actores no expusieron, ni demostraron, en el momento de presentar la demanda, ni aun posteriormente, cuáles eran las características que los identificaban como grupo. Los actores se presentaron como las personas afectadas por un supuesto desplazamiento forzado, sin especificar fechas, hechos, como tampoco establecieron qué característica, anterior a la existencia del daño, los identifica como grupo. No es suficiente que los demandantes afirmen ser perjudicados con el desplazamiento forzado, pues si bien con ello se da cumplimiento al artículo 48 de la Ley 472 de 1998, no se demuestra que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales.

-Tesis en la cual se soporta el juez para declarar responsabilidad, la tesis acogida por el Despacho judicial para proferir la decisión que se recurre, se soportó en la decisión contenida en la Sentencia de Sala Plena del Tribunal Administrativo de Bolívar de fecha 10 de diciembre de 2013 dentro del expediente radicado: 130001-33-31-504-2010-00287-00 con Ponencia de la Dra. Ligia Ramírez Castaño, frente a lo cual nos oponemos férreamente ya que el artículo 230 de la Constitución Nacional nos indica que los jueces están sometidos al imperio de la Ley y sus criterios auxiliares.

-Por orfandad probatoria en la acreditación del lugar de origen de las personas que conforman el grupo no existe dentro del plenario, pruebas directas y/o indirectas que permitan establecer con exactitud el origen de su procedencia, tampoco pruebas que determinen si su lugar de residencia y desarrollo de actividades económicas, familiares, educativas, personales u

otras, se encontraban realizando en los tan nombrados municipios, existiendo frente a ese deber de probanza de todas y cada una de las afirmaciones que realiza la parte actora en el libelo demandatorio. Aun con esa carga probatoria radicada en la parte demandante por mandato legal, el juez nos traslada esa carga cuando adujo que no se desvirtuó que el registro R.U.P.D. se encuentre afectado de alguna irregularidad.

-Por no cumplir con la carga probatoria, señalando que no se encuentra dentro del presente proceso, prueba directa o indirecta de la cual se pueda endilgar responsabilidad a la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- ARMADA NACIONAL, no logra la parte actora probar que la(s) causa(s) que motivaron el desplazamiento del grupo que conforma la parte accionante, fuese atribuible al ente militar, por lo cual resulta pertinente invocar la CARGA DE LA PRUEBA que está a cargo de los demandantes y que por ser susceptible de ello, debió probar todos y cada una de los hechos sobre los cuales edificó las pretensiones de la demanda y que dentro del acervo probatorio no se tiene en grado de CERTEZA que el daño sea atribuible a mi representada.

-Por inexistencia de nexo causal frente a la Nación- Ministerio de Defensa- Armada Nacional, manifestando que dentro del presente proceso no se logra demostrar que las causas que dieron origen a los desplazamientos de las personas que aquí accionan, fueron consecuencia directa de la acción u omisión de la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- ARMADA NACIONAL, lo cual conlleva a la falta de establecimiento de la imputación del daño al ente militar que represento y como consecuencia de ello, la absolución de responsabilidad patrimonial del Estado.

-Por falta de configuración y estructuración de los elementos de responsabilidad extracontractual del Estado, porque en la sentencia recurrida, no se observa un análisis de las pruebas que se encuentran dentro del proceso, que permitan vislumbrar la configuración y la consecuente estructuración de los elementos de responsabilidad extracontractual del estado en el caso que nos convoca, pero lo que si denota es que el juez PRESUME la responsabilidad de la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- ARMADA NACIONAL con la sola inscripción del grupo de actores de esta acción al R.U.P.D., argumento del cual nos encontramos en total y absoluto desacuerdo más aun cuando encontramos un sinnúmero de citas y una

scd

carencia de análisis probatorio que permitiesen estructurar o no, responsabilidad del Estado”

1.6.3. DE LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL hoy NACIÓN - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL-DPS-¹⁹, oportunamente interpuso el recurso de apelación, en el siguiente sentido:

Toma como sustento la Sentencia de Unificación SU- 265 de 2013, a través de la cual la Honorable Corte Constitucional abordó temas relacionados con los derechos de las víctimas y su reparación, el desplazamiento forzado en el marco de los procesos contenciosos administrativos etc., para luego mencionar que si bien en la providencia citada se amparó el derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, en el numeral cuarto se revocó la condena en abstracto impuesta al Departamento Administrativo Para la Prosperidad y por ende, se dejó sin efectos la condena en abstracto proferida en su contra correspondiente al pago de perjuicios ocasionados con el desplazamiento forzado, lo anterior con fundamento en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, dado que a su juicio no se cumplía con la subsidiaridad pues la indemnización que se solicita por parte de los actores es una indemnización administrativa existiendo en la normatividad actualmente vigente ley 1448 de 2011 y decretos reglamentarios, un mecanismo diseñado para el reconocimiento y otorgamiento de la indemnización administrativa a las víctimas del conflicto interno.

Por otro lado, advierte que la indemnización en abstracta de que trata el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, se refiere al cubrimiento del daño emergente, mientras que la indemnización administrativa por su naturaleza y carácter administrativo y masivo es una indemnización que debe ser fijada por el Gobierno Nacional con base en criterios de equidad.

Conforme a lo anterior, arguye que no puede inferirse responsabilidad administrativa y extracontractual de DPS, pues por el contrario se deduce la falta de legitimidad en la causa por pasiva, pues a la luz del ordenamiento jurídico vigente es claro que no es del resorte combatir de los grupos

¹⁹ Fol. 1759 a 1802 Cuaderno # 10. 2005-001752-01.

armados ilegales para impedir que se produzcan los desplazamientos forzados de personas por causa de la violencia ancestral que aqueja el país.

Seguidamente menciona que la obligación está en cabeza de los organismos de seguridad del Estado. Es más, advierte que la actuación del DPS es posterior a los hechos que provocan el desplazamiento, pues su función es precisamente proteger y ayudar a las personas víctimas del delito de desplazamiento forzado por la violencia.

Sostuvo que en el presente caso no se evidencia la existencia de un daño real, claro y objetivo y menos aún que este le pueda ser atribuido al DPS, pues no fue el causante de los hechos de violencia que presuntamente obligaron a los convocantes a desplazarse. Tampoco es del resorte de sus funciones asegurar el mantenimiento del orden público, ni combatir a los grupos armados al margen de la ley, por lo que mal podría decirse que por su omisión en la gestión administrativa se presentó el hecho del desplazamiento para la fecha de ocurrencia de los hechos.

Refiere además que, existe una indebida acumulación procesal como quiera que Acción Social, no es parte en la acción de grupo promovida por Siomara Payares Seña, expediente radicado N° 70-001-33-31-007-2006-00041-00. En efecto precisa que la accionante en su debida oportunidad aclaro quienes eran los accionados excluyendo al DPS, para corroborar basta con observar los folios 25 y 26 del expediente.

Sostuvo que en el caso en estudio estamos frente a la configuración de una vía de hecho i) por defecto fáctico sustantivo por desconocimiento del ordenamiento jurídico que regula el modelo de justicia transicional colombiano. ii) Defecto procedimental por afectación del principio de congruencia entre las pretensiones formuladas y la sentencia por la cual la juez de primera instancia condenó a DPS con fundamento en pretensiones no formuladas por los accionantes. iii) Defecto material o sustantivo, puesto que en la decisión se condenó al DPS con fundamento en una acción de grupo en la cual la entidad no ha sido parte y por tanto no ha ejercido el derecho de defensa. iv) Por defecto factico, el cual surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

Por último, anexó un listado en el que consta la situación de cada uno de los accionantes debidamente identificados y la entrega de la ayuda humanitaria en algunos casos han recibido 5, 10 y hasta 17 o más ayudas del componente económico de la ayuda humanitaria.

2. TRÁMITE IMPARTIDO EN LA SEGUNDA INSTANCIA.

EL 10 de abril de 2015 se recibe el expediente (folio 3), dictándose auto admitiendo el recurso de apelación presentado por la Nación Ministerio de Defensa - Policía Nacional- La Nación Armada Nacional y el Departamento de la Prosperidad Social y negando el recurso de apelación formulado por el Ministerio Público (folio 4 a 6).

Por auto de 11 de junio de 2015 el Tribunal resolvió remitir el expediente al H. Consejo de Estado por ser asunto de trascendencia económica y social (folios 80-87). La Sala Plena del H. Consejo de Estado mediante auto del 16 de febrero de 2016 determinó no asumir el conocimiento del asunto y dispuso la devolución del expediente al Tribunal Administrativo de Sucre para que continuara el trámite de la segunda instancia de la acción de grupo (folios 230-266), decisión acatada mediante auto del 31 de mayo de 2016.

En esa instancia, se produjo la solicitud de intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica en los siguientes términos:

2.1. INTERVENCIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA (folios 164-209 C-1 segunda instancia).

La **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA** en el trámite de la segunda instancia, en uso de las facultades establecidas en los artículos 610 y 611 del CGP, interviene en el proceso solicitando la revocatoria de la sentencia de primera instancia bajo los argumentos que la Sala resume:

Señala que discrepa de la solución que dio el juez de primera instancia a los problemas jurídicos planteados, solicitando sea revocada la sentencia proferida el 29 de enero de 2015 por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo, por: i) existe caducidad de la acción; ii) improcedencia de la acción por inexistencia de las condiciones uniformes del grupo, iii) falta de legitimación en la causa por pasiva por ausencia de prueba de la condición de persona desplazada; iv) imposibilidad de imputar responsabilidad por el

supuesto retardo en la entrega de ayuda humanitaria de emergencia a los miembros del grupo demandante por ausencia de daño antijurídico; v) la sentencia de primera instancia constituye un fallo extra petita en relación con la condena por perjuicios morales, vi) no se podía juzgar la responsabilidad del Estado por el establecimiento de políticas públicas, vii) el deber de protección y seguridad del Estado frente a los ciudadanos no es absoluto.

Los anteriores puntos fueron argumentados así:

- Caducidad de la acción.
- Improcedencia de la acción por inexistencia de las condiciones uniformes del grupo.
- Falta de legitimación en la causa por pasiva por ausencia de prueba de la condición de persona desplazada.
- Imposibilidad de imputar responsabilidad por el supuesto retardo en la entrega de ayuda humanitaria de emergencia a los miembros del grupo demandante por ausencia de daño antijurídico.
- La sentencia de primera instancia constituye un fallo extra petita en relación con la condena por perjuicios morales
- No se podía evaluar las políticas públicas del Gobierno Nacional.

Señalando además que, el deber de protección y seguridad del Estado frente a los ciudadanos no es absoluto, porque los perjuicios sufridos por los miembros del grupo como consecuencia del desplazamiento de sus lugares d origen son imputables al Estado a título de falla de servicio por omisión en el cumplimiento del deber de protección de vida, honra y bienes frente al accionar de los grupos ilegales que operan en estas zonas, sin especificar las circunstancia de modo, tiempo y lugar en que se produjo el alegado desplazamiento, por consiguiente la parte demandante pretende que el Estado colombiano sea condenado por unos hechos que narra de forma escueta, general abstracta y que no se logran probar.

2.2. DE LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA.

Por auto del 5 de julio de 2016 se ordenó correr traslado para alegar de conclusión, providencia contra la cual se interpuso recurso de reposición por parte de la Armada Nacional, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, el cual fue resuelto de manera negativa en auto del 7 de septiembre de 2016.

En esta oportunidad procesal se pronunció la **NACIÓN-POLICÍA NACIONAL**²⁰, reiterando lo expuesto en el transcurso de la demanda, y enfatizando en la inexistencia de la calidad de desplazado e indebida integración del grupo, como quiera que, la calidad de desplazado la otorga la Juez con una interpretación muy liberal y desproporcionada de la norma ya que de acuerdo al juicio que le da a la Ley 387 de 1997 y al Decreto reglamentario No. 2569 de 2000, según su criterio la sola inscripción en el Registro Único de Población Desplazada R.U.P.D. hace presumir la condición de persona desplazada por hechos de violencia originados, sin tener en cuenta el procedimiento administrativo que la misma ley 1448 de 2011 establece en los artículos de 154 al 156 para que una persona adquiera la calidad de desplazado y sea registrada como tal.

-LA NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-ARMADA NACIONAL²¹, presenta sus alegatos de cierre, exponiendo que, no se configuran los elementos de responsabilidad, teniendo en cuenta que, no se efectuó un análisis efectivo de las condiciones uniformes tal y como era su obligación al realizar el análisis para aceptarse la demanda, solo tuvo en cuenta las manifestaciones de la apoderada sin verificar si al interior de la demanda se presentaba prueba fehaciente que lograr identificar a los demandantes como grupo. Existen dos situaciones planteadas en la demanda y tomadas como condiciones uniformes, las cuales no configuran este requisito de, causa común los perjuicios que se relacionan y el número plural de personas supuestamente afectadas.

Así mismo enfatizando en la inexistencia de los perjuicios y reconocimiento de indemnizaciones, en la causa común, inexistencia del grupo que conforma la acción de grupo, la caducidad de la acción, igualmente que, no existe dentro del plenario, pruebas directas y/o indirectas que permitan establecer con exactitud el origen de su procedencia, tampoco pruebas que determinen si su lugar de residencia y desarrollo de actividades económicas, familiares, educativas, personales u otras, se encontraban realizando en los tan nombrados municipios, existiendo frente a ese deber de probanza de todas y cada una de las afirmaciones que realiza la parte actora en el libelo demandatorio.

²⁰ Folio 341-362 Cuaderno No 2, segunda instancia.

²¹ Folio 377-407 Cuaderno No 2, segunda instancia

Expuso también, que no existe dentro del presente proceso, prueba directa o indirecta de la cual se pueda endilgar responsabilidad a la Nación- Ministerio de Defensa- Armada Nacional, no logra la parte actora probar que la(s) causa(s) que motivaron el desplazamiento del grupo que conforma la parte accionante, fuese atribuible al ente militar, por lo cual resulta pertinente invocar la carga de la prueba que está a cargo de los demandantes y que por ser susceptible de ello, debió probar todos y cada una de los hechos sobre los cuales edificó las pretensiones de la demanda.

Por último resaltó que, existe falta de configuración y estructuración de los elementos de responsabilidad extracontractual del estado, razón por la cual no hay lugar a establecer una condena al Estado por las razones que se demandan.

-EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL-DPS²²-, manifestó que, se ratifica en los argumentos presentados en el escrito de apelación de la sentencia objeto de alzada, así como en el escrito de contestación de la demanda como en las pruebas aportadas con la misma. Razón por la cual reitera la solicitud de que de denieguen las pretensiones contenidas en la acción de grupo, por no ser del resorte de Acción Social, fijar las políticas para poner fin de forma definitiva al desplazamiento forzado, fenómeno social que en nuestro país ha afectado a un gran número de personas, y que como consecuencia de dicho fenómeno social avocó la expedición de normas con miras a atender dicha problemática, ejemplo, se expidió en su oportunidad la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000, ciertamente le concernía atender a las víctimas del desplazamiento forzado, esto es, actuar ex - post, pero el trabajo legislativo no es de su competencia.

-LA AGENCIA NACIÓN AL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO²³, al allegar sus alegatos de conclusión señaló que, reitera los argumentos que ya han sido expuestos y que obran en el expediente al tiempo que agrega que, existe una clara falta de imputación o inexistencia de nexos causales en cuanto a la no entrega oportuna de ayudas humanitarias y la imposibilidad de establecer una causa común del daño para la conformación del grupo,

²² Folio 408 a 441 Cuaderno No 3, segunda instancia

²³ Folio 475 a 497 Cuaderno No 3, segunda instancia

respecto, así las cosas, la condena por retardo en la entrega de ayuda humanitaria debe revocarse, porque configura una segunda imputación contra las entidades públicas demandadas que resulta imposible controvertir en esta acción de grupo.

2.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO²⁴

El Procurador 44 Judicial II, delegado ante el Tribunal Administrativo de Sucre, mediante escrito de fecha 15 de julio de 2016, rindió concepto en los siguientes términos:

El Ministerio público, basado en el estudio del régimen de responsabilidad por el desplazamiento forzado y su prueba y el origen del desplazamiento en Colombia, concluyó que, dicho régimen se encuadró en el título de imputación de la falla probada en el servicio.

Expone que una vez, analizada la situación fáctica, y valorada conforme al acervo probatorio, no se encontró demostrada la materialidad del hecho causante del daño por el que ahora se reclama indemnización, esto es, la causa o motivo del desplazamiento, se probó éste, mas no aquél, tampoco se demostró que los demandantes estuvieran amenazados, pero partiendo del principio de la buena fe previsto en el artículo 83 de la Constitución Política, se tiene que tal hecho fue causado por grupos al margen de la ley, lo que *ab inito*, se observa que el mismo fue causado por terceros y no autoridades estatales, puesto que en el proceso no aparece demostrado esto último.

Por lo tanto, el hecho concreto en el que se sustentó la demanda no fue probado, pues no quedó establecido a lo largo del proceso, la causa u origen del desplazamiento atribuido a alguno de los 10 factores que identifica el estudio de la CRC.

Conforme a los anteriores argumentos, afirmó, en primer lugar que, no se probó que el asunto sea de aquellos de especial peligro colectivo para los cuales no es indispensable pedir la actuación de la autoridad, pues ésta debe actuar mutuo propio, y en ejercicio del deber especial de protección; en segundo lugar, que no se demostró la perturbación de orden público en los

²⁴ Folio 442 a 448 Cuaderno No 3, segunda instancia.

municipios o zonas de origen de los desplazados, que exigiera una especial vigilancia del estado, como tampoco se acreditó que los demandantes hubieran requerido de las autoridades protección con anterioridad y que las autoridades hubieran desatendido ese llamado, por último, no se probó el lugar o asentamiento anterior de donde las personas fueron desplazadas, la causa u origen de éste.

Por último señaló que, analizados los elementos probatorios y la fundamentación tratada, se encuentra que la sentencia desconoció los postulados probatorios de que toda decisión judicial debe fundarse en prueba, y de la carga de la misma, en el entendido que le incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, por lo cual solicitó que se revoque la sentencia impugnada.

3. DEL MATERIAL PROBATORIO INCORPORADO AL EXPEDIENTE.

De la demanda de acción de grupo con radicado **70001-3331-007-2005-01762-02**, se destaca como relevante el siguiente material probatorio²⁵.

-Del cuaderno denominado "**De pruebas # 1.**"

- Constancia Defensoría del Pueblo Seccional Sucre, fechada 17 de agosto de 2001, persona desplazada-Colosó-Sucre, Carmen Cecilia Salazar y composición del grupo familiar.
- Constancia Defensoría del Pueblo Seccional Sucre, fechada 02 de marzo de 2000, persona desplazada- El Salado-Bolívar, Félix Lambraño Ponce y composición del grupo familiar.
- Constancia Procuraduría Regional de Sucre, fechada marzo de 2001, persona desplazada-El Chengue-Sucre, Marelvis Esperanza Manjarrez Parra y composición del grupo familiar.
- Constancia Defensoría del Pueblo Seccional Sucre, fechada 23 de mayo de 2000, persona desplazada- El Salado-Bolívar, María Teresa Romero Guerra y composición del grupo familiar.

²⁵ Expediente de pruebas conformado por 62 cuadernos del folio 1 a 12.234.

En ese orden de ideas y recogiendo los argumentos y reparos formulados en los recursos de apelación formulados contra la sentencia de primera instancia, la cual accedió a las pretensiones de la demanda, corresponde al Tribunal en esta instancia determinar:

¿Están probados en la presente acción de grupo acumulada, los elementos que permitan estructurar responsabilidad al Estado por la presunta omisión en el cumplimiento de sus funciones constitucionales, frente a los daños cuya reparación pretenden los miembros de los grupos demandantes?

En aras de dar respuesta al interrogante, entra la Sala al estudio de los siguientes tópicos, (i) De la acción de grupo y sus generalidades, (ii) El desplazamiento forzado, Prueba de la condición de desplazado. Ayuda y asistencia social (iii) Del marco jurídico-normativo regulador de las políticas públicas a favor de la población víctima del desplazamiento, (iv) Responsabilidad Patrimonial del Estado. Clausula general de responsabilidad. elementos-acción de grupo, (v) Responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado interno, (vi) La carga de la prueba en las acciones de grupo, y (vii) El análisis de responsabilidad en el caso concreto.

4.3.1. DE LA ACCIÓN DE GRUPO Y SUS GENERALIDADES.

La Constitución Política en su artículo 88 defirió al legislador la regulación de "las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares", con esta perspectiva la Ley 472 dispuso en su artículo 3º:

"Art. 3.- ACCIONES DE GRUPO. Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas."³⁹

La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios." (Subrayas por fuera de texto original).

Sobre las acciones de grupo, la Corte Constitucional ha indicado, que las mismas se traducen en "un instrumento específicamente encaminado a facilitar la indemnización de las distintas personas que, en igualdad de

³⁹ Al respecto ver, Radicación número: 25000-23-41-000-2013-02635-01, sentencia trece (13) de agosto de dos mil catorce (2014), Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A" Consejero Ponente: HERNAN ANDRADE RINCON (E).

- Copia del oficio No. 0725 de fecha 16 de octubre de 2008, emanado de la Primera Brigada de Infantería de Marina de Corozal, dando respuesta al requerimiento del Juzgado Séptimo Administrativo, en informado cuales fueron las actividades de seguridad desplegadas en el Departamento, los programas y proyectos con la población civil (folio 828).
- Oficio 0661 del 19 de septiembre de 2008, emanado de la Primera Brigada de Infantería de Marina de Corozal, mediante el cual se aporta copia de las ordenes fragmentarias expedidas para el Departamento de Sucre, y copia de las consignas de seguridad y actividades para contrarrestar el accionar de los grupos al Margen de la Ley año 2000, 2001 y 2002 (folios 829 a 883, ídem).
- Copia del oficio No. 562-2009, fechado 01 de julio de 2008, emanado de la Gobernación del Departamento de Sucre, el cuadro presupuestal de atención a la población desplazada en el departamento, vigencia fiscal del año 2003 (folio 968 a 975).
- Informe rendido por acción social, donde hace constar, la atención primaria (SAPAD), los programas juntos, la atención humanitaria de emergencia, la caracterización de la Ruta Normal, caracterización RUAF y la información de los programas (folio 1085 a 1143 C. # 6 principal).
- Copias de las actas de interrogatorio de parte (folios 707, 710, 719, 722, 786, 793, 807, 811, 820, 825, 826, 827, 888, 891, 892, 894, 895, 896, 898, 899, 902, 903, 904, 907, 922, 923, 930, 931, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 943, 944, 945, 946, 947, 948 y 949 del Cuaderno No. 4, 5 y 6 principal).

Dentro de la acción de grupo acumulada, radicada **70001-33-31-007-2006-00041-002**, se incorporaron como pruebas las decretadas en la acción de grupo principal, radicado **2005-01762-00** según auto de fecha, 13 de agosto de 2014 (folio 244 del cuaderno 2006-00041-00).

4. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.

4.1. COMPETENCIA.

El Tribunal es competente para conocer de la apelación interpuesta en la presente Acción de Grupo, según lo establecido en el artículo 67 de la Ley 472 de 1998, conforme lo decidido en auto del 16 de febrero de 2016 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado, donde concluyó que en el presente proceso, el competente para resolver la segunda instancia era el Tribunal Administrativo de Sucre²⁶, en obediencia de lo cual se entra a resolver.

4.2. ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES DE LA ACCIÓN DE GRUPO.

El artículo 46 de la Ley 472 de 1998, establece que *"las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas"*, resaltando además que *"la acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios"*, con lo cual se define su finalidad resarcitoria y no preventiva o anticipativa del daño²⁷. Igualmente, la norma dispone que el grupo debe estar integrado mínimamente por veinte (20) personas, lo que no obsta para que, como lo expresó la H. Corte Constitucional en la Sentencia C-616 de 2008, un miembro del grupo pueda presentar la demanda por los demás, expresando los criterios que permitan definir la identidad del grupo afectado.

-De la caducidad de la acción de grupo:

Respecto a la caducidad en este tipo de acciones, es claro que, la presentación oportuna de la demanda es uno de los requisitos para dar inicio al proceso jurisdiccional contencioso administrativo, siendo definida la caducidad como la extinción de la posibilidad de formular una pretensión por el transcurso del tiempo previamente fijado por la norma, en el artículo 47

²⁶ Consejo de Estado, auto de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 16 de febrero de 2016, radicado No. 700013331007-2005-01762-01. C. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

²⁷ Sin desconocer que la responsabilidad civil puede cumplir funciones diferentes a la de compensación de daños, hablándose así de una función preventiva, según la cual la responsabilidad puede servir para evitar que se produzcan futuros daños, función, que se traduce en la influencia que las reglas sobre la materia pueden tener sobre la forma en que se despliega determinada actividad que podría dar lugar a la producción de un daño. Sobre fines o funciones de la responsabilidad civil, se puede consultar BARROS BOURE, Enrique. *Tratado de Responsabilidad Extracontractual*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, abril de 2010. Páginas 216-218.

de la Ley 472 de 1998, 47 se estableció que la misma deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción causante del mismo.

Frente a la caducidad de la acción de grupo bajo interpretación constitucional se ha considerado que cuando se alegue la condición de desplazado y se solicite reparación judicial, existe la posibilidad u oportunidad de formular la demanda mientras subsista en el tiempo la imposibilidad del retorno del desplazado, manifestando al respecto el H. Consejo de Estado que, ...”5. *Respecto de la forma para computar el plazo de caducidad en los eventos de daño continuado, la jurisprudencia de la Sección ha sido reiterativa, en el sentido de que cuando se demanda la reparación de un daño continuado en el tiempo, como sería la hipótesis del desplazamiento forzado, el término para intentar la acción, sólo inicia su conteo a partir del momento en que se verifique la cesación de la conducta o hecho que dio lugar al mismo.*²⁸.

La Corte Constitucional en sentencia SU-254 de 2013, bajo la consideración que los desplazados son sujetos de especial protección porque se encuentran en condiciones de debilidad extrema y debilidad manifiesta determinó que *"para efectos de la caducidad de futuros procesos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los términos para la población desplazada sólo podrán computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se han de tener en cuenta trascurros de tiempo anteriores, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta."*

Por lo anterior, teniendo en cuenta que según los hechos narrados en la demanda y el sustento del desplazamiento consignado en las actas de declaración, que determina como fecha de origen los años 2002, 2003 y 2004 en adelante, respectivamente, es claro que, hasta este momento hay certeza que no se configuró el fenómeno de la caducidad respecto del hecho del desplazamiento forzado, como quiera que, según la jurisprudencia del Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el desplazamiento forzado comportaría un daño continuado, por ende no se

²⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Bogotá D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil once (2011). Radicación número: 08001-23-31-000-2010-00762-01(41037). Actor: Luis Alfonso León Aldana y Otros. Demandado: La Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional-Ejército Nacional- Referencia: Acción de Reparación Directa.

puede hablar de " acción caduca" cuando no se ha establecido si hay daño, si este cesó o que las víctimas se asentaron en su lugar de origen.

-De la legitimación en la causa.

La legitimación en la causa por activa material, se encuentra debidamente probada, dada la existencia de un grupo no inferior a 20 personas en ambas acciones instauradas, sin dejar de lado que, la demanda en ejercicio de la acción de grupo puede ser interpuesta por una sola persona, de conformidad con lo establecido en los artículos 3, 46, 48-parágrafo y 52-4 de la Ley 472 de 1998, por lo cual en el plenario, existe una identificación plena de sus integrantes, no obstante la Sala precisara en acápite posterior su postura frente a la existencia y conformación del grupo, su uniformidad y la causa común generadora del daño, partiendo necesariamente del material probatorio allegado al expediente y sobre el cual se fundamenta la pretensión de reparación de perjuicios.

Dentro de los procesos aquí acumulados, conforme a las actuaciones obrantes en el proceso, la legitimación surge a partir de considerar que el grupo está conformado por los desplazados residentes en la cabecera de la ciudad de Sincelejo, lo que modificó lo afirmado en la demanda donde se dijo que eran las personas provenientes de la subregión de los Montes de María; a los que sumo, como criterio de integración del grupo otros elementos identificadores y cohesionadores del grupo, tales como, que no hayan cumplido dos años en calidad de desplazados; que además sean desplazados antes del 24 de octubre de 2004 y se encuentren registrados en el RUPD, con lo que se advierte que existe el numero plural de personas (20) para conformar el grupo.

Bajo dicho entendido se emite fallo de fondo, señalándose que tales supuestos nunca fueron contradichos por las partes, pese a que pudieron ser atacados, dichos elementos con cada providencia que los definió. En otras palabras, al menos se dio un criterio mínimo de integración de grupo²⁹.

Pese a lo anterior, que se acepta para los únicos efectos de este proceso,

²⁹ En el curso de la primera instancia, las entidades demandadas no formularon reproche alguno en concreto frente a los elementos adoptados por el Juez de Instancia, como criterios identificadores del grupo, descritos previamente.

663

dada la instancia en que se encuentra, discrepa esta Colegiatura de la forma en la que fue determinado finalmente y agregado posteriormente el grupo, pues para el caso en particular no debió tomarse a las personas inscritas en el Registro Nacional de Personas desplazadas y aquella población asentada en el municipio de Sincelejo, puesto que el daño cuya reparación se pretende tiene su génesis en dos situaciones diferentes; amen que la necesidad de identificación del grupo y la causa común que los une, como cualificación necesaria de la acción de grupo es antecedente, esto es, es ante el hecho que genera el daño, la cual, en este caso, por provenir los actores de distintos puntos geográficos, Departamento de Sucre, Bolívar, Córdoba, Antioquia, Cauca, Chocho, daría al traste con la uniformidad de hechos, puesto que los motivos de violencia que generaron el desplazamiento pueden ser disimiles y por otro, los hechos generados al acaecer en sitios diversos del País, tendrían un estudio de factores generadores diferentes y por ende a todos no aplicaría la asistencia social. Se trata entonces de darle una connotación sustancial al tema y no meramente formal.

La acción de grupo es definida por el artículo 3º de la Ley 472 de 1998 como las *"interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas"*, disposición que es reiterada en el artículo 46 *idem*.

Para esta Corporación, la violencia generalizada por cuenta del conflicto interno colombiano no siempre da lugar a concretar una causa común entre quienes han padecido perjuicios por cuenta de ello, puesto que para la procedencia de la acción de grupo es necesario establecer realmente la existencia de una causa común entre dicho número plural de sujetos, esto es, identificando el hecho o los hechos victimizantes y el vínculo entre ellos.

Las declaraciones de desplazamiento anexas (cuaderno 1 a 62 de pruebas), solo se circunscribe a mencionar el desplazamiento, pero no se indica la causa del mismo o el hecho generador, tales como que grupo o que grupos al margen de la ley lo causaron, aunado a esto existen demandantes de múltiples departamentos, como por ejemplo, Antioquia, Bolívar, Cesar, Atlántico, Córdoba, Chocó, Sucre, entre otros, lo cual rompe con una unidad de grupo y aun con la causa común de identificación

El análisis en clave de responsabilidad estatal bajo la cláusula del artículo 90 de la C.P. , implica concretar la relatividad de la falla del servicio o la posición de garante para que se concrete el deber positivo de protección, y en este caso, si bien aducen ser víctimas del conflicto armado derivado de la omisión del Estado por no prevenirlo, lo cierto es que el motivo generador del desplazamiento implica determinar que o cuales hecho(s) violento(s) en cada una de las regiones o zonas geográficas del País de donde provienen las personas que afirman ser desplazadas, causo el éxodo, lo cual es diferente y por tanto no habría univocidad frente a ello.

-De los demás requisitos.

Respecto de los demás requisitos para la procedencia de la acción contenidos en la Ley 472 de 1998, se puede determinar que, las pretensiones de la demanda tienen un contenido indemnizatorio al estar dirigidas a obtener el pago de los perjuicios materiales e inmateriales que presuntamente sufrieron los actores, con ocasión al desplazamiento forzado que dicen tuvo lugar a manos de grupos al margen de la ley en los años 2002 y 2003 y 2004. Igualmente, se encontró acreditado el derecho de postulación como quiera que la demanda se presentó a través de abogado y se expresaron sucintamente los criterios que en sentir de los actores los identifican como grupo.

4.3. PROBLEMA JURÍDICO.

Decantado lo anterior y partiendo de los antecedentes reconstruidos en los procesos acumulados, tenemos que quienes conforman la parte y grupo actor reclaman reparación en acción de grupo, con fundamento en dos afectaciones puntuales: i) *El daño generado por permitir el desplazamiento ante la ausencia de una política seria de prevención y atención, lo cual constituye una falla en el servicio de protección y seguridad en la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares, la cual ha sido causante de la violación de innumerables derechos fundamentales constitucionales;* ii) *el daño generado por el no suministro de ayuda humanitaria y asistencia en su condición de desplazados.*

circunstancias, hayan sido víctimas de un mismo hecho dañoso dotado de relevancia social, a partir de cuya ocurrencia todas ellas deben ser resarcidas. (...) los derechos a cuya protección se encamina esta acción no son únicamente los que amparan intereses supraindividuales, sino que por el contrario, ella es procedente para la protección de intereses individuales de un número considerable de personas, siempre y cuando exista una coincidente y simultánea afectación de tales derechos por cuenta de la ocurrencia de un mismo hecho dañoso. En tales condiciones, las acciones de grupo tienen un sujeto activo esencialmente plural, que sin embargo se pone en movimiento a partir de la iniciativa de uno o unos pocos de los sujetos que conforman el conjunto de personas afectadas, lo cual supone la superación, o al menos la relativización, de las estructuras procesales clásicas que en la mayoría de los casos prevén la existencia de un sujeto activo individual³¹

De modo que la acción de grupo se endereza a resarcir un perjuicio ocasionado a un número plural de personas, que la ley fijó en un mínimo de veinte³². Se trata, entonces, de acciones de naturaleza eminentemente indemnizatoria³³ las cuales se configuran a partir de la preexistencia de un daño que se busca reparar pecuniariamente y en forma individualizada, para todos aquellos que se han visto afectados³⁴. Es decir, por medio de las acciones de grupo un conjunto de personas que hayan sufrido daños en condiciones uniformes respecto de una misma causa, pueden demandar la satisfacción de sus intereses individuales o subjetivos para que se les reconozca una indemnización que les repare los perjuicios padecidos, en el evento en que los afectados reúnen condiciones especiales que los identifiquen como un grupo.

4.3.2. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. Cláusula General de responsabilidad. Elementos -Acción de Grupo.

³¹ Sentencia C-241 de 2009. M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

³² Cfr. Aunque se presente por un número inferior basta con que la demanda se señalen los criterios que permitan identificar el grupo a nombre del cual se interpone la acción y que éste se integra al menos por 20 afectados, vid. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Auto de 10 de febrero de 2005, Exp. No. AG-25000-23-06-000-2001-00213-01 fl. 1283, Actor: Jesús Emel Jaime Vacca y otros, Demandado: La Nación-Ministerio de Defensa- Ejército Nacional-Policía Nacional, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Asimismo, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 20 de octubre de 2014. Expediente 2001-01371-02(AG). C. P. Dr. Enrique Gil Botero

³³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C - 215 de 1999, M.P. Martha SÁCHICA Moncaleano.

³⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C - 1062 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

El Consejo de Estado ha manifestado que la *acción de grupo*, cuando se entabla para obtener la indemnización por causa del desplazamiento forzado, se encuentra orientada "a obtener la indemnización de los perjuicios individuales que sufrieron los integrantes del grupo como consecuencia del desplazamiento a que fueron forzados por hechos imputables a la entidad demandada".³⁵

Así mismo, ha afirmado que en el caso del desplazamiento forzado y por tratarse de una acción indemnizatoria, la acción de grupo en estos eventos tiene una clara semejanza con la acción de reparación directa, en razón a que ambas se tramitan a través de procesos dirigidos a demostrar la responsabilidad a partir de los elementos estructuradores de la misma, tales como: la calidad que se predica de los miembros del grupo afectado y en cuya condición reclaman indemnización, la existencia del daño, su antijuridicidad, su proveniencia de una causa común y, por último, su imputabilidad al demandado.³⁶

En ese orden, dada su naturaleza resarcitoria, la Acción de Grupo, también denominada hoy en día por las normas adjetivas del proceso contencioso administrativo como medio de control de "Reparación de los Perjuicios Ocasionados a un Grupo"³⁷ impone la realización concreta del juicio de imputabilidad del daño, conforme a la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, estipulada en el artículo 90 de la Constitución Política.

La norma en cita, en su inciso primero establece la que se ha denominado, como se dijo líneas atrás, "cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado y de sus entidades públicas" como principio constitucional que opera siempre que se verifique (I) la producción de un daño antijurídico (II) que le sea imputado a causa de la acción u omisión de sus autoridades públicas.

Ahora bien, entrando al estudio de los elementos necesarios para configurar

³⁵ Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3, Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú.

³⁶ Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3, Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú.

³⁷ Artículo 145 ley 1437 de 2011.

responsabilidad patrimonial del Estado, el daño antijurídico, siguiendo la línea de pensamiento expuesta por la Sección Tercera - Subsección "C" del H. Consejo de Estado, "*consistirá siempre en la lesión patrimonial o extra-patrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar*"³⁸-. Recalcando entonces, que la antijuridicidad del daño no estriba en que la conducta sea contraria a derecho, sino, siguiendo la orientación española, en que quien lo sufre no tiene el deber de soportarla³⁹.

La imputación del daño, es "*la atribución de la respectiva lesión, en donde la imputación jurídica supone establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, siendo allí donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida en el artículo 90 de la Constitución Política*"⁴⁰, condiciones estas que deben estar confirmadas probatoriamente⁴¹.

En ese orden, la construcción del artículo 90 de la Constitución Política de 1991, en Colombia ha dado pie para señalar que los elementos para que surja derecho a la reparación a cargo del Estado es necesaria la existencia de un daño antijurídico imputable⁴² al Estado por su acción u omisión⁴³.

³⁸ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 13 de agosto de 2008; Exp. 17042; CP. Enrique Gil Botero

³⁹ Tomas Ramón Fernández, refiriéndose al tópico de la Responsabilidad de La Administración, ha señalado que, "el centro de gravedad del sistema no está ya, ciertamente, en la culpa, sino, en la lesión que la persona afectada por actividad de la Administración experimenta en su patrimonio sin justa causa alguna que los justifique. Es esto, la falta de justificación del perjuicio, lo que convierte a éste en una lesión resarcible. Ver Responsabilidad del Estado, pagina 15. Departamento de Publicaciones de la Facultad de derecho de la universidad de Buenos Aires. Edit. Rubinzal- Culzoni. 1a reimpresión 2011.

⁴⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 19 de agosto de 1994. Exp. 9276. CP. Dr. Daniel Suarez Hernández.

⁴¹ Arenas Mendoza, en torno a la lesión y citando al profesor García Enterría, señala que el concepto técnico de lesión resarcible a efectos de responsabilidad, requiere, pues un perjuicio patrimonialmente avaluable, ausencia de causas de justificación, no en su comisión sino en su producción respecto del titular del patrimonio contemplado y finalmente la posibilidad de imputación del mismo a la Administración. Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública por dilaciones indebidas procedimentales. Editorial Ibáñez. Biblioteca de tesis doctorales. Bogotá 2014. Página 57

⁴² En su dimensión fáctica y jurídica.

⁴³ Sobre los elementos de la responsabilidad del Estado, existe disparidad de criterios, frente a la necesidad de incluir el llamado nexo causal, toda vez que algún sector de la doctrina y el mismo Consejo de Estado ha expuesto que el nexo causal no es un elemento actual de la responsabilidad, porque el mismo se encuentra inmerso en el estudio de imputación en sus dimensiones fácticas o material y jurídica. Véase en tal sentido, Consejo de Estado, Sentencia del 8 de octubre de 2016,

666

Precisando que el concepto de daño antijurídico en manera alguna puede entenderse como la consagración de un régimen de responsabilidad general objetivo, puesto que en la imputación como factor para enrostrar responsabilidad intervienen y así lo ha decantado jurisprudencia títulos de imputación subjetivos y objetivos, siendo los hechos o circunstancias específicas del caso concreto, los que delimitan la aplicación de uno y otro y la imputabilidad del mismo.

4.3.3. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO (Título jurídico de imputación-Falla del Servicio).

De conformidad con el artículo 1° de la Ley 387 de 1997⁴⁴, es desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público⁴⁵.

Constitucional y legalmente deben salvaguardarse los derechos de toda persona a no ser desplazada ni despojada de sus bienes como consecuencia

expediente No. 25000232600020050088301 (38139), en donde se señaló, "que para que se puede predicar la responsabilidad del Estado, se requieren la existencia de los siguientes elementos: i) Un daño o lesión de naturaleza patrimonial o extrapatrimonial, cierto y determinado o determinable, que se inflige a uno o a varios individuos, ii) Una conducta, activa u omisiva, jurídicamente imputable a una autoridad pública y, iii) Cuando hubiere lugar a ella, una relación o nexo de causalidad entre esta y aquél, vale decir, que el daño se produzca como consecuencia directa de la acción o la omisión atribuible a la entidad accionada"

⁴⁴ "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 a los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren dramáticamente su orden público. Se puede consultar, CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION. TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Sentencia del 15 de agosto de 2007. Radicación número: 25000-23-27-000-2002-00004-01(AG). Actor: YUDY ESTHER CACERES Y OTROS. Demandado: NACION-MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS

⁴⁵ Para el Consejo de Estado, la condición de desplazado es un hecho que se refiere a la migración interna forzada, y por tanto constituye una situación fáctica y no una calidad jurídica.

del conflicto armado, siendo obligación del Estado Colombiano proteger a la población a fin de que estos no sean vulnerados, pues, su incumplimiento se constituye en una omisión al deber de protección que jurídicamente le asiste.

Por tal causa, la responsabilidad del Estado cuando se ha causado y generado un daño por desplazamiento forzado, derivada del incumplimiento de las funciones u obligaciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido en su condición de garante, el título de imputación aplicable es el de la falla del servicio.

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

El H. Consejo de Estado en su Sección Tercera, Subsección C⁴⁶, se refirió de la siguiente manera:

"De acuerdo con la doctrina y el precedente jurisprudencial interamericano de Derechos Humanos, no puede construirse una cláusula general de responsabilidad en cabeza del Estado cuando se produce todo tipo de violaciones a los derechos humanos en su territorio, por lo tanto, "... tratándose de hechos de terceros que no han actuado en connivencia con la fuerza pública, y, en los cuáles no hay un hecho imputable a un agente estatal, la jurisprudencia internacional estructura la responsabilidad sobre la base de que se reúnan dos elementos: i) que el Estado incumpla con los deberes de diligencia que le son exigibles en la evitación de graves violaciones a los derechos humanos, y ii) que se trate de riesgos inminentes y cognoscibles. Es decir, que en esta estructura el fundamento de la responsabilidad no es objetivo y está basado en la ausencia de una prevención razonable a las graves violaciones a los derechos humanos. Por ende, si se presenta la violación a pesar de que el Estado ha adoptado medidas adecuadas, orientadas a impedir la vulneración, el hecho no le es imputable al Estado".

⁴⁶ Sentencia de 21 de febrero de 2011, Radicación No. 50001-23-31-000-2001-00171-01(31093), Actor: Gustavo Mendoza Sánchez Y Otros, Demandado: Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional-Policía Nacional. CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

Asimismo, el Alto Tribunal ha señalado en sentencia del 18 de febrero de 2010 que:

"Esta Sección del Consejo de Estado ha reiterado en varios pronunciamientos que en casos -como el que ahora ocupa la atención de la Sala- en los cuales se endilga a la Administración una omisión derivada del presunto incumplimiento de las funciones u obligaciones legalmente a su cargo, el título de imputación aplicable es el de la falla del servicio. En efecto, frente a supuestos en los cuales se analiza si procede declarar la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia hubiere sido determinante la omisión de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido, la Sala ha señalado que es necesario efectuar el contraste entre el contenido obligacional que las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, de un lado y, de otro, el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto. Ahora bien, una vez se ha establecido que la entidad responsable no ha atendido el respectivo contenido obligacional o lo ha hecho de forma deficiente o defectuosa, esto es ha omitido el cabal cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha asignado, resulta menester precisar si dicha falencia ha tenido, o no, relevancia jurídica dentro del proceso causal de producción del daño, atendiendo las exigencias derivadas de la posición de garante. Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Sala ha establecido que cuando a la Administración Pública se le ha impuesto el deber jurídico de evitar un resultado dañoso, aquella asume la posición de garante en relación con la víctima, razón por la cual de llegarse a concretar el daño, éste resultará imputable a la Administración por el incumplimiento de dicho deber"⁴⁷

Concluyendo, sobre los elementos a demostrar que, "Los elementos cuya concurrencia se precisa para que proceda la declaratoria de responsabilidad administrativa por omisión y, por ende, para que se concluya que la Administración desconoció la posición de garante que el ordenamiento jurídico le impuso, son los siguientes: i) la existencia de una obligación normativamente atribuida a una entidad pública; ii) la falta de atención o la atención irregular o inoportuna de dicha obligación por parte de la Administración en el caso concreto y iii) la relación causal adecuada entre dicha omisión y la producción del daño-⁴⁸"

Es importante mencionar, el inciso segundo del artículo 2º superior establece 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, y para asegurar el cumplimiento de los deberes

⁴⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sección III, Radicación número: 20001-23-31-000-1998-03713-01(18436). CP. Mauricio Fajardo G.

⁴⁸ Posición que ha sido reiterada en pronunciamiento reciente, por el H. Tribunal, al respecto ver, CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.SUBSECCIÓN.TERCERA.SUBSECCIÓN "C" Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Sentencia del 14 de marzo de 2016. Radicación número: 50001-23-31-000-2002-00094-01(40744).

sociales del Estado y de los particulares". Por su parte, el artículo 6 ibidem establece que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las Leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, contenido obligacional que cuando se presenta omisión su análisis debe estudiarse desde la perspectiva de la responsabilidad subjetiva y no objetiva.

Ahora bien, como quiera que uno de los aspectos endilgados en la presente acción, es una presunta omisión en cumplimiento de sus deberes, en este caso la prevención del desplazamiento y el daño generado por la no entrega de ayudas humanitarias y la ausencia de política pública estatal frente al desplazamiento, la Sala traerá a colación uno de los pronunciamientos de la Sección Tercera del H. Consejo de Estado, en el cual sobre el particular dispuso⁴⁹:

"La imputación del daño al Estado por omisión en el cumplimiento de sus funciones.

Pero, además, se afirma en la demanda que el daño es imputable al Estado, por omisión, porque a pesar de que la Fuerza Pública sabía de la inminencia del ataque paramilitar contra el corregimiento de Filo Gringo, no realizó ninguna acción efectiva dirigida a neutralizar a los criminales y proteger los derechos fundamentales de los pobladores.

En consideración de que en el caso concreto se imputa al Estado responsabilidad por omisión, considera la Sala procedente referirse brevemente al desarrollo que se le ha dado a ese aspecto de la responsabilidad patrimonial, para luego entrar a analizar la prueba que obra en el expediente y concluir si efectivamente el Estado pudo interrumpir el proceso causal que vinculó la actuación del grupo armado ilegal con el daño y, por lo tanto, pudo evitar que el mismo se cometiera.

Sobre la responsabilidad del Estado por omisión.

El inciso segundo del artículo 2 de la Constitución establece 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, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". Por su parte, el artículo 6 ibidem establece que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

De acuerdo con el mandato constitucional, la razón de ser de las autoridades públicas es la defender a todos los residentes en el país y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Omitir el

⁴⁹CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO.ADMINISTRATIVO.SECCION.TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Sentencia del 15 de agosto de 2007. Radicación número: 25000-23-27-000-2002-00004-01(AG). Actor. YUDY ESTHER CACERES Y OTROS. Demandado: NACION-MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS. (De la **incursión paramilitar - Filo gringo**)

668

cumplimiento de esas funciones no sólo genera responsabilidad personal del funcionario sino además responsabilidad institucional, que de ser continúa pone en tela de juicio su legitimación. Por lo tanto, el Estado debe utilizar todos los medios de que dispone para lograr que el respeto a la vida y demás derechos de las personas por parte de las demás autoridades públicas y particulares sea una realidad y no conformarse con realizar una simple defensa formal de los mismos.

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

Frente a este último aspecto, la Sala, con apoyo en la doctrina, que a su vez se inspiró en la distinción realizada en el derecho penal entre delitos por omisión pura y de comisión por omisión, precisó que en este tipo de eventos lo decisivo no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala, para que pueda considerarse que el Estado es responsable por omisión, en los eventos en los cuales se le imputa el daño por falta de protección, se requiere previo requerimiento a la autoridad, pero en relación a ese requerimiento no se exige ninguna formalidad, porque todo dependerá de las circunstancias particulares del caso. Es más, ni siquiera se precisa de un requerimiento previo cuando la situación de amenaza es conocida por dicha autoridad⁵⁰.

En ese orden, el reconocimiento del desplazamiento como una realidad social, en análisis de responsabilidad judicial bajo el contexto de la cláusula del artículo 90 de la C. P., debe provenir del incumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico a sus autoridades, en particular el contenido obligacional derivado del deber de proteger la vida, honra y bienes de los particulares. No obstante, tampoco resulta ajustado a derecho imponer a dichos funcionarios y al Estado mismo, una carga de imposible cumplimiento, examinando de manera abstracta el cumplimiento de dichos fines del Estado, porque ello convertiría a la responsabilidad extracontractual en herramienta de aseguramiento universal y un sistema puro de responsabilidad objetiva, lo cual desbordaría los supuestos que pueden ser objeto de acciones de reparación de perjuicios⁵¹.

4.3.4. DEL MARCO NORMATIVO DE LA POLÍTICA PÚBLICA A FAVOR DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO.

⁵⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LOCONTENCIOSO.ADMINISTRATIVO.SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Sentencia del 26 de enero de 2006. (**Caso del corregimiento La Gabarra**)

⁵¹ Control de Convencionalidad y responsabilidad del Estado, Pagina 194,195. Jaime Orlando Santofinio Gamboa. Citado previamente.

Antes de entrar a desarrollar el marco normativo que regula el amparo y atención de las personas víctimas del desplazamiento, es menester resaltar, ¿Que se entiende como política pública?, esto en razón al grueso del asunto en conocimiento, pues como se ha venido haciendo mención, el fenómeno del desplazamiento dejó de ser ajeno a los intereses estatales para convertirse en un problema de orden público con trascendencia en la legislación internacional.

Como noción de política pública se puede afirmar, que es un proceso por el cual se elaboran y se implementan mecanismos político administrativos coordinados en principio, alrededor de unos objetivos muy concretos y con el cual se pretende dar respuesta sucesiva por parte del Estado o de un sistema de poder frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas o insatisfactorias que involucran el interés público, en busca de solucionar de fondo dicha situación a la comunidad o por lo menos llevarla a situación manejable, en este caso, la política gubernamental frente al fenómeno del desplazamiento forzado.

Cuervo Restrepo, sobre política pública afirma que, *"el resultado de la interacción entre el Estado y la sociedad y no solamente como el resultado de una competencia normativa o una decisión unilateral que el Gobierno impone en ejercicio de su poder institucional; luego entonces viene a ser la acción Estatal orientada por la actividad gubernamental que de manera coherente, integral, legítima sistemática y sostenible busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandados constitucionales y legales acudiendo a distintos métodos de análisis y ponderación de alternativas, modelos de gestión y criterios de evaluación con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución."*⁵²

Según las voces del mismo autor, también podemos entender como política pública *"la orientación estratégica del Estado que se articula en una perspectiva de mediano y largo plazo y sobre la cual se ajustan las competencias de las distintas agencias gubernamentales, orientación que busca garantizar los derechos de los ciudadanos y cumplir los fines esenciales*

⁵² CUERVO RESTREPO Jorge Iván. "Ensayos sobre Políticas Publicas". Tomo 11. Universidad Externado de Colombia. Año 2014. Pag. 27 a 29.

669

del Estado".

La política pública de atención a la población desplazada, ha sido desarrollada normativamente desde el año 1997, fue así como con la expedición de la Ley 368 de 1997, reglamentada por el Decreto 1225 de 1997, se estableció, que entre otras funciones, la Red de Solidaridad Social, debería: "Adelantar y coordinar programas que tengan como finalidad amparar a las víctimas de la violencia en materia de asistencia humanitaria, accidentes personales, daños materiales, créditos solidarios y rehabilitación integral" y "Atender, en lo de su competencia, la población desplazada por la violencia para que en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su integración a la sociedad colombiana".

Posteriormente, se expide la ley 387 de 1997, que tiene como parte de su compendio normativo la denominada atención humanitaria de emergencia, la cual fue definida por el Decreto 2569 de 2000.

Igualmente, en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997 se estableció que para tener derecho a los beneficios establecidos en la misma Ley, las personas que se hubieran visto forzadas a migrar de su lugar de residencia o sitio donde desarrollaran su actividad económica habitual, debían declarar esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales, o cualquier despacho judicial y remitir copia de esa declaración a la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o de la oficina que éste designara a nivel territorial, con el fin de que esa entidad realizara el registro nacional de población desplazada, función que fue delegada por esa entidad a la Red de Solidaridad Social, mediante Resolución 02045 de 17 de octubre de 2000.

De tal manera que la inclusión en la lista elaborada por la Red de Solidaridad Social no otorgaba la condición de desplazados, porque la misma no constituía más que la relación de personas que se veían obligados a emigrar y tenía como fin el de prestarles la ayuda humanitaria que requerían, en cumplimiento de las funciones que se le había asignado a la entidad, pues, se reitera, la condición de desplazado únicamente puede predicarse de las personas que, además de haber emigrado por causa de la incursión del grupo

paramilitar, hubieran estado domiciliadas o ejercieran allí su actividad económica habitual .

En efecto, el artículo 32 de la Ley 387 de 1997 establece que para tener derecho a los beneficios que en la misma ley se señalan, las personas que se hubieran visto forzadas a migrar de su lugar de residencia o sitio donde desarrollaban su actividad económica habitual por las causas establecidas en el artículo 1, debían cumplir los siguientes requisitos: (a) haber declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías municipales o distritales, o cualquier despacho judicial, y (b) remitir copia de dicha declaración a la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o la oficina que ésta designe en el nivel territorial.

El Decreto 1165 de 1997 creó la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la violencia. El Decreto 489 de 1999 eliminó la Consejería Presidencial para los Desplazados y le otorgó a la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social) competencias como entidad Coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Igualmente, pueden citarse, el Decreto 173 de 1998, que contiene el Plan Nacional de Atención Integral a Desplazados PNAIPD; el Decreto 501 de 1998 que organiza y pone en funcionamiento el Fondo Nacional para la Atención Integral a la PD; el Decreto 489 de 1999 el cual asigna a la antigua Red de Solidaridad Social RSS como la coordinadora del Sistema y, el Tercer documento CONPES 3057 de 1999. Plan de acción para mejorar los mecanismos e instrumentos para la atención en las fases previstas por la ley. La creación del Sistema de Alertas Tempranas – SAT.

Ahora bien, el Decreto 2569 de 2000 reglamentario de la Ley 387 de 1997, se encargó de establecer los contenidos y alcances del derecho fundamental a la asistencia humanitaria de las personas desplazadas. En primer lugar, el artículo 17⁵³ indicó que una vez realizada la inscripción de la persona en el

⁵³ Artículo 17. Atención humanitaria de emergencia. Realizada la inscripción, la persona tendrá derecho a que se le otorgue atención humanitaria de emergencia por el término establecido en el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y acceso a los programas de ayuda, que con ocasión a la condición de desplazado adelante el Estado, sin perjuicio de que el interesado tenga acceso a los programas sociales de retorno, reasentamiento o reubicación y otros que preste el Estado

670

Registro Único de Población Desplazada tiene derecho a que se le entregue la asistencia humanitaria de emergencia. Por su parte, el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997⁵⁴, dispuso que se tiene derecho a recibir la asistencia humanitaria por espacio de tres meses, la cual puede ser prorrogada por el mismo tiempo siempre y cuando se cumpla con los requisitos que definió el artículo 21⁵⁵, del decreto 2569. El artículo 20 a su turno contempla la definición de la ayuda humanitaria de emergencia⁵⁶, el mismo decreto en el artículo 22 definió los montos de la ayuda humanitaria de emergencia, en el artículo 23 las reglas de manejo de la atención y en el artículo 24 dispuso la prohibición de restringir la libre circulación al paso de la ayuda humanitaria de emergencia, siendo obligación de la fuerza pública garantizar su libre movimiento.

El Decreto 2007 de 2001, por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 389 de 1997 en lo concerniente a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, protege a los desplazados del campo, al evitar o anular los negocios jurídicos de propiedades de tierra de las personas que han sido presionadas a desplazarse. Los Decretos Nacionales 2131 y 2284 de 2003 reglamentan el sistema de atención en salud de los desplazados.

Hasta el año 2000 se trató de implementar de manera ordenada una serie de beneficios, no obstante es hasta el año 2004, que se amplía considerablemente la visión y la participación de los entes gubernamentales en el desarrollo de las políticas de atención al desplazado, bajo las órdenes y la vigilancia de la H. Corte Constitucional en el desarrollo de política pública, esto habida consideración que se lograron identificar serios problemas de coordinación interinstitucional, omisiones de las autoridades competentes en la implementación de leyes, prácticas estatales

⁵⁴ Parágrafo. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más.

⁵⁵ Artículo 21. Prórroga de la atención humanitaria de emergencia. A juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional, se podrá prorrogar la atención humanitaria de emergencia hasta por un término de tres (3) meses al tenor del parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y lo previsto en el inciso segundo del artículo anterior, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y atendiendo criterios de vulnerabilidad, solidaridad, proporcionalidad e igualdad

⁵⁶ Artículo 20. De la atención humanitaria de emergencia. Se entiende por atención humanitaria de emergencia la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública. Se tiene derecho a la atención humanitaria de emergencia por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) meses más

inconstitucionales, falta de medidas legislativas, administrativas y presupuestales para atender a las víctimas, así como otras fallas sistémicas dentro del engranaje institucional, que llevó indudablemente a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, por medio de la sentencia de tutela T-025 de 2004.

En dicho pronunciamiento, se expresó que el estatus de desplazado, constituía una especial protección dado el grado de vulnerabilidad en el cual se encuentran estos ciudadanos, debiéndose garantizar el derecho a la igualdad material. En este sentido declaró como derechos fundamentales de estos ciudadanos en especial: los derechos a la vida en condiciones de dignidad, los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de adultos de la tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos, el derecho a escoger su lugar de domicilio, los derechos al libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión y de asociación, el derecho a la salud en conexidad con la vida, integridad personal, seguridad social, al trabajo, la alimentación, la educación, y muchos otros derechos de índole constitucional y legal, todos ellos estructurados bajo las condiciones mismas que enmarcan la problemática del desplazamiento.

Luego de esto, el Estado ha ordenado a las distintas autoridades que participan en la protección de la población desplazada, adelantar políticas públicas de atención con el fin de garantizar una protección efectiva de sus derechos fundamentales.

- Dentro de los medios para superar las condiciones vulnerabilidad de las VÍCTIMAS del desplazamiento, se encuentra es la indemnización administrativa, que inicialmente fue contemplada en la Ley 975 de 2005 y en el Decreto 1290 de 2008, como indemnización solidaria, creada con el objetivo de ser una medida de reparación, consistente en el reconocimiento y pago de sumas de dinero a las víctimas de: homicidio, desaparición forzada y secuestro; lesiones personales y psicológicas; tortura; delitos contra la libertad e integridad sexual; reclutamiento ilegal de menores; desplazamiento forzado; según los montos establecidos en el artículo 5º de la misma norma.

Posteriormente se expidió la Ley 1448 de 2011, *"Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del*

071

conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", reglamentada por el Decreto 4800 de 2011, los cuales son actualmente el marco normativo vigente en materia de reparación integral a las víctimas del conflicto armado, en éstas dos últimas normas ya no se habla de indemnización solidaria sino de indemnización administrativa, la cual fue prevista en el TÍTULO VII sobre Medidas de Reparación Integral, CAPÍTULO III del Decreto 4800 de 2011, y especialmente se encuentra en el numeral 7° del artículo 149 del Decreto 4800 de 2011⁵⁷.

Conforme a las previsiones de la Ley 1448 de 2011, los Decretos 1290 de 2008 y 4800 de 2011 se tiene que las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a la reparación administrativa en procura de la materialización de sus derechos constitucionales y de esa manera a que se les brinde las garantías de dignidad, igualdad, del debido proceso, de buena fe, entre otros, sin perjuicio de la aplicación de enfoque diferencial, esto es reconociendo que hay poblaciones que deben recibir atención preferencial atendiendo sus condiciones, como el género, la edad, personas en situación de discapacidad, etc.

Por otro lado, el desarrollo legislativo interno que ha tenido el tema referente a la reparación de las víctimas también ha sido prolífico, dado que viene atado al debate sobre el tema de justicia transicional, lo que sin duda ha exigido múltiples ajustes normativos, en aras de la superación del conflicto y la situación de violencia.

Aquí entonces, un recuento normativo de las leyes sobre atención al desplazado, en aras de tener una mayor lustración sobre el tema, análisis que hiciera este Tribunal en sentencia del 10 de diciembre de 2015, dentro del medio de control de Reparación Directa, promovido por María Isabel Díaz Navarro, en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las

⁵⁷ "Artículo 149. Montos. Independientemente de la estimación del monto para cada caso particular de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa los siguientes montos:

(...)

7. Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.

Los montos de indemnización administrativa previstos en este artículo se reconocerán en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago."

Víctimas⁵⁸:

"Tenemos así, la Ley 418 de 1997 "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones", y mediante la cual se fijaron medidas humanitarias para la atención a las víctimas de hechos violentos que se susciten en el marco del conflicto armado interno⁵⁹.

Posteriormente se expidió la Ley 975 de 2005⁶⁰ "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios". En materia de reparación a las víctimas, en el artículo 8 de la norma en cita dispuso:

"Derecho a la reparación. El derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción; y las garantías de no repetición de las conductas. Restitución es la realización de las acciones que propendan por regresar a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito.

La indemnización consiste en compensar los perjuicios causados por el delito.

La rehabilitación consiste en realizar las acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos como consecuencia del delito.

La satisfacción o compensación moral consiste en realizar las acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido.

Las garantías de no repetición comprenden, entre otras, la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley.

Se entiende por reparación simbólica toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas.

La reparación colectiva debe orientarse a la reconstrucción sico-social de las poblaciones afectadas por la violencia. Este mecanismo se prevé de manera especial para las comunidades afectadas por la ocurrencia de hechos de violencia sistemática.

Las autoridades judiciales competentes fijarán las reparaciones individuales, colectivas o simbólicas que sean del caso, en los términos de esta ley."

Por su parte, en el artículo 37, numeral 38.3 ídem se señaló:

"Derechos de las víctimas. El Estado garantizará el acceso de las víctimas a la administración de justicia. En desarrollo de lo anterior, las víctimas tendrán derecho:

(...)

38.5 A una pronta e integral reparación de los daños sufridos, a cargo del

⁵⁸ Tribunal Administrativo de Sucre.

• www.ramajudicial.gov.co/documents/2228793/7824347/2014-109-01+MARIA+DIAZ+UATIV+-+DPS+CONFIRMA.pdf/f93cfe0c-54c3-4297-a532-b169e5d08014

⁵⁹ Artículo 15 y ss. Normas prorrogadas por la Ley 1421 de 2010.

⁶⁰ Modificada por el Decreto 1592 de 2012.

autor o partícipe del delito.
(...).”

El marco jurídico que comportó la Ley 975 de 2005, derivaba, en lo que respecta a las víctimas, en la posibilidad de intervención de estas en los procesos penales adelantados por la jurisdicción de “Justicia y Paz”, lo que garantizaba una reparación más efectiva. La Corte Constitucional, en sentencia C-370 de 2006 analizó lo relacionado con las víctimas dentro de los mencionados procesos, en donde indicó que, si bien en principio es el victimario quien debe acudir a la reparación de la víctima, resaltó la solidaridad del Estado en dicha misión. Al respecto dijo:

“6.2.4.1.12. En primer lugar, al menos en principio, no parece existir una razón constitucional suficiente para que, frente a procesos de violencia masiva, se deje de aplicar el principio general según el cual quien causa el daño debe repararlo. Por el contrario, como ya lo ha explicado la Corte, las normas, la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional han considerado que la reparación económica a cargo del patrimonio propio del perpetrador es una de las condiciones necesarias para garantizar los derechos de las víctimas y promover la lucha contra la impunidad. Sólo en el caso en el cual el Estado resulte responsable – por acción o por omisión – o cuando los recursos propios de los responsables no son suficientes para pagar el costo de reparaciones masivas, el Estado entra a asumir la responsabilidad subsidiaria que esto implica. Y esta distribución de responsabilidades no parece variar en procesos de justicia transicional hacia la paz.”

El Decreto 1290 de 2008⁶¹ “Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley”, instituyó por primera vez la reparación individual de las víctimas vía administrativa, la cual para entonces estuvo a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-. Dicha normativa también contempló distintas medidas de reparación, entre las que estaban la indemnización solidaria, restitución, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición (artículo 4).

En lo que refería a la indemnización solidaria consignó:

“El Estado reconocerá y pagará directamente a las víctimas, o a los beneficiarios de que trata el presente decreto, a título de indemnización solidaria, de acuerdo con los derechos fundamentales violados, las siguientes sumas de dinero:

(...)

• Desplazamiento Forzado:
Hasta veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales.

(...)

Parágrafo 3°. Del valor de la indemnización solidaria se descontarán las sumas de dinero que la víctima haya recibido de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, o de otra entidad del Estado que constituya reparación.

(...)

Parágrafo 5°. La indemnización solidaria prevista en el presente artículo para quienes hayan sido víctimas del delito de desplazamiento forzado, se entregará por núcleo familiar, y se reconocerá y pagará a través de Fonvivienda, con bolsa preferencial, con la posibilidad de acceder al mismo en cualquier parte del territorio nacional para vivienda nueva o usada, con prioridad en el tiempo frente al programa de interés social, atendiendo por lo menos un cupo anual de treinta mil familias, y se reconocerá a quienes no hubieren sido incluidos en anteriores programas por la misma causa.

⁶¹ Derogado por el Decreto 4800 de 2011.

Parágrafo 6°. La población desplazada tendrá derecho a las medidas de reparación por las otras violaciones de que fueren víctimas, sin exceder los topes previstos en el presente decreto."

Para la obtención de aquella reparación vía administrativa se contempló un procedimiento, según el cual, el interesado (víctima) radicaba una solicitud, la cual diligenciaba con destino al Comité de Reparaciones Administrativas, de acuerdo con formulario pre impreso disponible en Acción Social (artículos 20 y 21). La norma también dispuso un término máximo de dos (2) años, contados a partir de la expedición de la misma, para la presentación de la solicitud de reparación (artículo 32).

En el artículo 25 de la mentada ley 1448 de 2011, se consagró lo relacionado con el derecho a la reparación integral de las víctimas, en los siguientes términos:

"DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL. Las 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.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.

Parágrafo 1°. Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas.

No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

Parágrafo 2°. La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas."

La atención a las víctimas del desplazamiento forzado tiene una especial atención en dicha normativa (Capítulo III), reiterando la vigencia de la política pública orientada a dicha población, sin que ello signifique una disminución en la indemnización administrativa o judicial (artículo 60).

Ahora bien, en cuanto a la indemnización por vía administrativa, los artículos 132 y ss., regularon lo concerniente a ello. En primer lugar, se dispuso que fuese el Gobierno Nacional quien reglamente lo tocante al procedimiento de indemnización, en un término de seis (6) meses.

Dicho aparte normativo también reguló de forma especial la indemnización vía administrativa a favor de la población en situación de desplazamiento (artículo 132, parágrafo 3). Al respecto, se indicó que esta se entregaría por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos:

"(...)

I. Subsidio integral de tierras:

II. Permuta de predios:

III. Adquisición y adjudicación de tierras:

IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada:

V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o
VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva."

El instrumento institucional que la norma dispuso para la atención y reparación de las víctimas se conoce como Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de las Víctimas, el cual está a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas⁶²; otro instrumento para dicha misión es el Registro Único de Víctimas (artículos 153 y 154 ídem).

En ejercicio de la facultad reglamentaria, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4800 de 2011 "Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones", en donde se establecieron los mecanismos para la adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas; con ella se reglamentó el registro único de víctimas, la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de las Víctimas, entre otros instrumentos. En materia de desplazamiento, se dispuso respecto al proceso de retorno y reubicación de las víctimas, así mismo, de las ayudas humanitarias a dicha población.

En lo que respecta a las medidas de reparación integral, y más concretamente frente a la indemnización por vía administrativa (artículos 146 y ss.), dispuso que fuese la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas la administradora de dichos recursos. En cuanto a los montos indemnizatorios, indicó (artículo 149):

"Independientemente de la estimación del monto para cada caso particular de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa los siguientes montos

(...)

7. Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.

Los montos de indemnización administrativa previstos en este artículo se reconocerán en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago.

(...)."

Por otro lado, en lo que respecta al procedimiento para la solicitud de indemnización, la norma reza (artículo 151):

"Procedimiento para la solicitud de indemnización. Las personas que hayan sido inscritas en el Registro Único de Víctimas podrán solicitarle a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin que se requiera aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo considera pertinente. Desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activará el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos de que trata el presente decreto.

⁶² Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, artículo 166 ídem, (hoy Departamento Administrativo de la Prosperidad Social -DPS-). Ver: Decreto 4157 de 2011.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización.

Para el pago de la indemnización administrativa la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no deberá sujetarse al orden en que sea formulada la solicitud de entrega, sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente decreto.

Parágrafo 1°. En los procedimientos de indemnización cuyo destinatarios o destinatarias sean niños, niñas y adolescentes, habrá acompañamiento permanente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En los demás casos, habrá un acompañamiento y asesoría por parte del Ministerio Público.

Parágrafo 2°. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá orientar a los destinatarios de la indemnización sobre la opción de entrega de la indemnización que se adecue a sus necesidades, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad de la víctima y las alternativas de inversión adecuada de los recursos en los términos del artículo 134 de la Ley 1448 de 2011. La víctima podrá acogerse al programa de acompañamiento para la inversión adecuada de la indemnización por vía administrativa independientemente del esquema de pago por el que se decida, sin perjuicio de que vincule al programa los demás recursos que perciba por concepto de otras medidas de reparación.” (Negrilla de la Sala)

En cuanto a la indemnización administrativa para víctimas de desplazamiento forzado, reiteró (artículo 159):

“La indemnización por desplazamiento forzado, será otorgada a través de los mecanismos previstos en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.

En aquellos eventos en que los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado no puedan acceder a los medios previstos en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 o hayan accedido parcialmente al monto de la indemnización definido para este hecho victimizante, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá activar el programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos de que trata el presente decreto, de tal forma que la entrega de la indemnización para el núcleo familiar respectivo sea, prioritariamente, a través de los mecanismos estipulados en dicho programa.”

No obstante, la norma anterior fue modificada por el artículo 8 del Decreto 1377 de 2014, la cual quedó así:

“El monto de indemnización para los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado se entregará de manera independiente y adicional a la oferta social del Estado y a las modalidades definidas en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 u otros subsidios o beneficios a los que pudiera acceder la población víctima de desplazamiento forzado. El acceso a las modalidades definidas en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 no constituye indemnización.”

Todo lo anterior constituye el marco normativo en que se ha erigido la reparación integral a las víctimas del conflicto armado (vía administrativa), no obstante, se complementa a su vez con la reparación vía judicial⁶³, sin ser excluyentes.

⁶³ Sea dentro de la Jurisdicción de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), o por conducto de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto, esto es, sobre la complementariedad entre las distintas vías para obtener la reparación, la CORTE CONSTITUCIONAL ha dicho:

"En este orden de ideas, a juicio de la Sala, la visión amplia e integral que informa a los derechos de las víctimas a la reparación y su conexión intrínseca con los derechos a la verdad y a la justicia, especialmente en lo referente a las víctimas del delito de desplazamiento forzado, en cuanto la verdad y la justicia deben entenderse como parte de la reparación, en razón a que no puede existir una reparación integral sin la garantía respecto del esclarecimiento de los hechos ocurridos y de la investigación y sanción de los responsables. Así mismo, esta Corporación resalta que los derechos fundamentales a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos como el desplazamiento forzado, dan lugar a una serie de obligaciones inderogables a cargo del Estado, como la de prevenir estas violaciones, y una vez ocurridas éstas, la obligación de esclarecer la verdad de lo sucedido, la investigación y sanción de este delito sistemático y masivo en contra de la población civil, y la reparación integral a las víctimas tanto por la vía judicial -penal y contencioso administrativa- como por la vía administrativa, así como el deber de garantizar y facilitar el acceso efectivo de las víctimas a estas diferentes vías."^{64_65}

Ahora bien, punto diferente de dicho desarrollo normativo de la política pública de atención a los desplazados es el de eficacia o el impacto de la misma y de las medidas de asistencia social frente a cada uno de los núcleos familiares demandantes, eficacia que considera la parte actora absolutamente nula frente a ellos, conclusión a la cual solo será posible llegar, si se cumplen, las reglas de juicio aplicables a la responsabilidad del Estado y sus elementos estructurales, acorde con la concepción del artículo 90 de la C. P., como más adelante se expone.

4.3.5. LA CARGA DE LA PRUEBA EN LAS ACCIONES DE GRUPO:

La carga de la prueba, entendida esta como un tema que en la Ley 472 de 1998 no tiene regulación expresa, igualmente por la remisión que realiza el artículo 68 *ibídem*, el mismo ha de entenderse normado por el Código de Procedimiento Civil, es decir, nos debemos remitir al artículo 177 de esta obra, que consagra⁶⁶:

"ARTÍCULO 177. CARGA DE LA PRUEBA. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba⁶⁷.

⁶⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia SU-254 del 24 de abril de 2013, Exp. No. T-2.406.014 y otros acumulados, M.P. Dr. Luís Ernesto Vargas Silva.

⁶⁵ También pueden apreciarse los documentos CONPES 2804 de 1995, 2924 de 1997, 3057 de 1999 y 3115 de 2001.

⁶⁶ Ver, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente con radicación 2006-00654-01(AG). C. P. Dr. Enrique Gil Botero.

⁶⁷ Norma replicada en el CGP, con la adición de la carga dinámica de la prueba.

Por lo anterior, es claro que la carga de la prueba se encuentra en cabeza de quien pretende o resiste la pretensión, por lo que en tratándose de acciones en donde se persiga la indemnización de perjuicios, habrá de probarse por quien pretende, todos los elementos de la responsabilidad perseguida.

Carga de la prueba que si bien se flexibiliza por la categoría de los actores, frente a los medios de prueba o la forma de acreditar las afirmaciones que permitan reconstruir los elementos necesarios para endilgar responsabilidad al Estado, en manera alguna se puede considerar como una exoneración al cumplimiento del principio de necesidad de la prueba y la responsabilidad que se asume frente a la introducción de los elementos de persuasión o convicción que permitan dictar una decisión favorable a los intereses de las partes⁶⁸.

Vertiendo lo anterior a la Responsabilidad del Estado, la carga de la prueba se inclina en primigenia labor a la demostración de la existencia del daño, el cual debe ser probado por quien lo sufre o padece, para así proceder al estudio de imputación y su indemnización como consecuencia del deber reparatorio. Al respecto, el H. Consejo de Estado, señala:

"Para que prosperen las pretensiones indemnizatorias, deben ser demostrados por los demandantes los elementos que configuran la responsabilidad extracontractual del Estado, esto es, la acción u omisión generadora del daño; el daño; y el nexo causal entre éste y aquéllas; en

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999. M.P. Dra. Martha Victoria Sánchez de Moncaleano: "En relación con el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, se esgrimen dos argumentos distintos de inconstitucionalidad: el primero, relativo a la inconstitucionalidad por omisión legislativa, en cuanto esta ley no se ocupó de desarrollar el tema de la responsabilidad objetiva, y el segundo, concerniente a la carga de la prueba, según el cual al demandante en acciones populares en la medida en que el daño causado se presume, tan sólo le basta al actor demostrar la conexidad entre la conducta del funcionario y el daño causado. Respecto al primer cargo formulado por el ciudadano Luis Enrique Cuervo, estima la Corte que no está llamado a prosperar por las mismas razones expuestas con anterioridad, cuando se analizó el mismo argumento invocado contra la totalidad de la Ley 472 de 1998, las cuales se predicán también en relación con esta disposición, toda vez que el demandante funda la inconstitucionalidad de la carga la prueba, en conexión con los casos de responsabilidad objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos, eventos no regulados por la ley en mención. De otro lado, en cuanto se refiere al cargo formulado en concreto contra el artículo 30, y teniendo en cuenta la naturaleza de la acción popular, para la Corte resulta admisible, lógico y necesario que la demostración de los perjuicios sufridos por una persona en uno de sus derechos e intereses colectivos, le corresponda al afectado. En todo caso, el debido proceso queda a salvo, pues el mismo precepto establece que si por razones económicas o técnicas el demandante no puede acreditar las pruebas, el juez deba impartir las órdenes necesarias para suplir la deficiencia probatoria, para lo cual puede solicitar a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate, dichos experticios probatorios y así obtener los elementos indispensables para adoptar un fallo de mérito. Además, el derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 29 superior es aplicable a todos los poderes públicos y a las personas en general, razón por la cual trasladar la carga de la prueba al demandado como lo pretende el actor, equivaldría a presumir desde un comienzo, con la sola presentación de la demanda, su responsabilidad."

relación con el daño es de anotar que si el objeto de la acción es obtener la indemnización de los perjuicios ocasionados al grupo, el mismo debe aparecer plenamente demostrado en el proceso, porque, en caso contrario, el sentenciador no podrá ordenar su reparación. Vale decir que, como se trata de una acción indemnizatoria, existen puntos de identidad entre esta acción y la de reparación directa, en tanto ambas se tramitan a través de procesos diseñados para que a lo largo de los mismos se discuta y demuestre la existencia de los elementos que estructuran la responsabilidad, esto es, la calidad que se predica de los miembros del grupo afectado y en cuya condición reclaman indemnización; la existencia del daño; su antijuridicidad; su proveniencia de una causa común y, por último, su imputabilidad al demandado...⁶⁹

Una vez expuestos los anteriores argumentos legales, doctrinales y jurisprudenciales pasa la Sala al estudio del,

5. CASO CONCRETO.

En el presente asunto, fueron acumulados en la primera instancia dos demandas en ejercicio de la acción de grupo, y así fueron falladas conjuntamente, las identificadas con el número de radicado 70001-2331000-2005-01762-00, demandante, Edalso Enrique Chávez Alquerque y otros y la radicada con el número 70001-3331-007-2006-00041-00, demandante Sandra Siomara Payares y otros en contra de la Nación- Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional-Armada Nacional-Acción Social-Departamento de Sucre-Municipio de Sincelejo y Personería Municipal de Sincelejo.

Como se anotó en los antecedentes, el *A-quo*, declaró la responsabilidad del Estado, en cabeza de sus entidades órganos institucionales NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - ARMADA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL-DPS y condenándolo a pagar las sumas y montos que allí quedaron consignados.

La decisión fue apelada por la Nación- Policía Nacional- la Armada Nacional, el Departamento Administrativo para la prosperidad Social y el Ministerio Público⁷⁰, no obstante este último fue declarado inadmisibile mediante auto de fecha 10 de abril de 2015, por las razones que allí quedaron consignadas⁷¹, procediéndose solo a dar trámite a los recursos antes

⁶⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 16 de abril de 2007. Expediente 2002-00025-02(AG). C. P. Dra. Ruth Stella Correa Palacios

⁷⁰ Procuraduría 104 Judicial I. (folio 1803-1808 C.Ppal # 10).

⁷¹ Folio 4 a 6 C. de apelación.

mencionados.

Ahora, por ser importante para el desarrollo del asunto pone de presente la Sala en este punto, un resumen de los hechos relevantes en que se amparan las súplicas de ambas demandas acumuladas.

En la demanda de acción de grupo radicada **700001-23-31-007-2005-01762-00**, se expusieron como hechos:

"En la cabecera del Municipio de Sincelejo Sucre, diariamente se vienen presentando familias o núcleos de desplazados por la violencia de los distintos corregimientos de los municipios y de las mismas cabeceras de los Municipios del Departamento de Sucre y de otros lugares de la Costa Atlántica y de todo el País, buscando refugio, protección y seguridad para él y todo su núcleo familiar, y en una forma inhumana se han quedado viviendo en este Municipio de Sincelejo Sucre en los distintos barrios de la periferia de la ciudad, algunos han hecho cambuches, otros viven alquilados, otros arrimados donde sus parientes y familiares, y el estado y las entidades obligadas a atender a la población desplazada por la violencia al margen de la ley, han sido omisivas para atender a estas familias o núcleos familiares que ha caído en desgracia y que han perdido todos sus bienes como producto de la violencia que ejercen los grupos al margen de la ley que operan en esta región del país y en todo Colombia, "estos grupos son: ELN, FARC, ERP y los mal llamados grupos de 'Autodefensas Campesina AUC que tienen azotada a la gran mayoría de los Municipios del departamento de sucre y los municipios ubicados en la subregiones de los montes de María, sabanas, san Jorge y la Mojana.

El Estado Colombiano ha incumplido con las obligaciones que tiene con estas familias o núcleos familiares desplazados por la violencia forzada y por consiguiente y obviamente ha violado la Constitución Nacional y las Leyes, que reconoce los derechos fundamentales de la población desplazada por la violencia.

El Estado Colombiano, a través de sus instituciones tiene una serie de obligaciones que cumplir con la población desplazada, cosas que han hecho caso omiso con lo que le corresponde, los núcleos familiares desplazados por la violencia con asentamiento en el municipio de Sincelejo -Sucre han agotado todas las vías administrativas para que le restablezcan sus derechos y le ha sido imposible que estas instituciones del Estado cumpla con las obligaciones, lo que viene a constituirse una omisión por parte de los funcionarios activos del Estado, la cual deben responder por los daños y perjuicio que le han ocasionado a estas familias o núcleos de desplazados, que hoy acuden a la justicia Colombiana a través de esta acción de grupo, con el fin de que les restablezcan sus derechos vulnerados y les paguen los daños y perjuicios que le han ocasionado por su conducta omisiva.

La fuerza pública integrada por el Ejército Nacional la Armada Nacional, y la Policía Nacional DAS, no han hecho nada para erradicar estos grupos al margen de la ley de la zona corregimental y veredal de los municipios del Departamento de Sucre, todo por el contrario en esos municipios todos los días se cometen extorsiones, homicidios, secuestros, hasta el punto que los ganaderos de estos municipios han tenido que dejar sus fincas y propiedades abandonadas, así como les consta al comandante de la Primera Brigada de Infantería.

El caso más insólito que podemos vivir los secuestros fue cuando la subversiva se tomó al municipio de Los Palmitos; que no se pregunta cómo se pudieran tomar la guerrilla al municipio, siendo que a escaso 5 minutos del casco municipal queda la Escuela de Carabinero Rafael Núñez, que tiene todos los equipos de combate y el personal de carabineros bien entrenado y más de 10 minutos de la cabecera municipal del municipio de Los Palmitos queda la sede de la Primera Brigada de

Infantería de Marina, con el Batallón Bafin No. 5, con todos los equipos y tenían helicópteros de combate por el otro lado a escaso de 10 minutos de la cabecera municipal existe un sitio que se denomina el Bongo que mantiene a más de 10 agentes de Policía bien entrenados contra guerrillas, aquí pues se observa la forma como se ha venido actuando omisivamente para erradicar por completo de estos grupos al margen de la ley que le han perturbado la vida, la tranquilidad, la honra, la propiedad a muchas familias que se han tenido que desplazar dejando en el campo las parcelas, sus bienes, sus animales; sin que haya por parte del gobierno municipal, departamental y nacional una política para atender a estas familias desplazadas por la violencia, para que retornen a sus tierras de origen, no hay una política seria, que les garantice a estas familias el retorno a sus tierras, y si les garantice la seguridad, la estabilidad laboral, su vida, que se les garantice la vigilancia, no hay una política seria por parte de la Red de Solidaridad Social, que atiendan a estos núcleos de familias que han sido desplazadas por la violencia y que se encuentran en la cabecera del municipio en una forma desordenada, unos viven donde familiares, otros viven donde amigos, otros están refugiados en algunos albergues que pueden estar, vemos como la Red de Solidaridad Social territorial de Sucre, tiene abandonado por completo a estas familias, lo único que ha hecho esa entidad es registrarlo en el Registro Único Nacional de desplazado, sin que les brinden una atención en salud, nunca han hecho una visita al municipio para constatar la forma inhumana en que viven, nunca se han presentado un proyecto en vivienda, jamás se les ha hablado a estas familias ni dictado una charla por parte de los funcionarios SNAIPD y de la Red de Solidaridad Social para ver como va hacer el retorno a sus tierras de origen, y cual va ha ser la logística que se necesita para la retorno a sus lugares de origen.

Con el accionar de los funcionarios del Estado, como son los de la Fuerza Pública integrada por el Ejército Nacional, conjuntamente con los funcionarios de la Red de Solidaridad Social, Nacional y Territorial de Sucre, vemos que su conducta omisivas se encuadran en el artículo 90 de la Constitución Nacional, así de esta forma se le ha causado daños y perjuicios de tipo moral, material a sí como lucro cesante, daño emergente y daños inmateriales, fisiológicos en relación de personas.

En el daño moral que se le ha causado cada uno de los miembros del núcleo familiar que han sido desplazados por la violencia, es el hecho que ellos recuerden y el recuerdo los mantiene acosado -triste, de no poder regresar a sus tierras de origen donde los vió nacer, crecer; y no poder tener sus viviendas, sus parcelas, sus finquitas, que hoy se encuentran abandonadas, enmontadas, con la impotencia de no hacer nada por su recuperación, porque no pueden regresar a su tierra porque el Estado no les ha garantizado su retorno y seguridad.

Los daños materiales, que se le han causado a todos y cada uno de los núcleos familiares desplazados por la violencia, que hoy demandan, es el sustento que ellos deben acoger como producto de su trabajo que realizaban en el campo haciendo siembras de pan coger, cultivando, criando animales, como Cerdo, Ave de Corral haciendo la labor de ordeños, criando ganado, que hoy no pueden realizar porque no tienen los medio de trabajo en el lugar que se han refugiado o desplazado, en el sitio que se encuentran en la cabecera municipal, no encuentra trabajo porque las personas y la sociedad por el solo hecho de ser desplazado los miran como personas que fueron delincuente y los discriminan donde quiera que pasan, y como consecuencia de ello no han podido conseguir trabajo digno para poder alimentar y educar a sus hijos y a las personas que tienen a su cargo, así de esta forma, se les han violado, todos los derechos fundamentales, por el hecho del desplazamiento, se les han negado y nunca han recibido ayuda humanitaria, tales como son alimentos esenciales, agua potable, alojamiento, vivienda básicas, vestidos adecuados, servicios médicos y sanitarios esenciales, se les ha negado el derecho a retornar a regresar o a la reubicación en alguna de las partes del territorio nacional; e le han negado el derecho a un censo que los identifiquen especialmente de su situación personal y familiar para que les definan mientras retorne a su lugar de origen, para ver cómo pueden trabajar y conseguir o generar

ingresos que le permiten vivir dignamente autónomamente con su núcleo familiar se les ha negado el derecho de estudiar a sus hijos menores, ya que no han podido acceder a un Centro Educativo”

Por su parte en la demanda de acción de grupo acumulada e identificada con el radicado, **70001-3331-007-2006-00041-00**, se exponen como supuestos facticos:

“Todos los integrantes presentes y ausentes, del grupo actor, el cual está conformado por más de cien personas que como se demostraran en su debida oportunidad procesal, son personas desplazadas de los municipios y corregimientos, de Coloso, Chalán, Chengue, Ovejas, Caracol, San Onofre, Macayepo, Sincé, pijiguay, etc. Lugares de origen y asiento de las ocupaciones laborales, educación, recreación y vecindad de los mismos.(CORREGIMIENTOS Y MUNICIPIOS QUE CONFORMAN LA REGION DE LOS MONTES DE MARIA, REGION QUE SE ENCUENTRA EN ESPECIAL VIGILANCIA POR PARTE DE LA FUERZA PUBLICA, EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DEL GOBIERNO NACIONAL DE ZONA ROJA, POR CAUSA DEL ACCIONAR DE LOS GRUPOS PARAMILITARES Y GUERRILLA) Para quienes de una manera u otra, como es de público conocimiento que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en el territorio colombiano, en su vida , honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares. Lo cual es fundamental para que cada uno de los actores pueda vivir dignamente en el lugar de su morada, PERO MUY A PESAR DE LA DECLARATORIA DEL GOBIERNO NACIONAL, Y DE LA VIGILANCIA DE LA FUERZA PUBLICA, ESTAS FUERON IMPOTENTES AL EVITAR EL DESPLAZAMIENTO DE LOS AQUÍ DEMANDANTES, DANDOSE UNA FALLA EN EL SERVICIO DE SEGURIDAD Y PROTECCION, lo que los ha llevado a perder todo su patrimonio por el desplazamiento forzado, lo que los tiene en extrema pobreza (sin techo, comida, vestido, educación, sin salud, estigmatizados por la sociedad, etc.) hechos que a un no han cesado.

Los actores junto con su núcleo familiar fueron desplazados violentamente del lugar de sus orígenes por grupos armados al margen de la ley (guerrilla y paramilitares) por lo cual los integrantes del grupo actor, individualmente considerados, han sufrido graves y cuantiosos perjuicios.

El hecho de desplazamiento esta consignada en la declaración rendida ante el ministerio público y registrada en el sistema único de registro que lleva la ACCION SOCIAL, donde esta consignada la relación del componente familiar, perdida de los bienes y perjuicios materiales, esto ha sido recabada de las respectivas declaraciones de desplazamiento de los actores, donde se denuncia y se declara sobre el desplazamiento, desde ese entonces los desplazados aquí accionantes están sufriendo y padeciendo necesidades infrahumanas, HECHOS QUE NO HAN CESADO POR EL TRANSCURRIR DEL TIEMPO enmarcadas en graves perjuicios que afectan una multitud de derechos fundamentales constitucionales por la pérdida de sus viviendas; Trabajo (cultivos de yuca, flame, aguacate, maíz, cría de aves de corral); Educación y recreación de los niños; Salud; Vestidos; Perdida de seres queridos; Etc. Las cuales no han cesado por el transcurrir del tiempo, porque todavía ellos están viviendo y sintiendo los graves perjuicios que les ha causado el desplazamiento, manteniéndolos en la ruina total.

Las autoridades demandadas fueron impotentes al impedir que sufrieran tal situación de perjuicios, y que como consecuencia los ha colocado y los mantiene en la pobreza absoluta, cosa que no puede ser admitida, dado que en un estado social de derecho como el nuestro, entre cuyos fines y propósitos se encuentra el de lograr un orden económico y social justo(ver preámbulo de la constitución política), así como el de lograr su vigencia(ver art. 2 de la constitución política), al no impedir las autoridades demandadas que los actores de esta acción fueran expulsados de sus lugares de origen, no permite la efectiva materialización y vigencia, aunado al desconocimiento de principios como el de la solidaridad,

respeto de la dignidad humana, el trabajo, la equidad y rechazo a los abusos de las autoridades y particulares, etc. lo cual en últimas conlleva al empobrecimiento y no al mejoramiento del nivel de vida del pueblo colombiano. Como el caso en particular, los aquí actores han sido llevados a la ruina al perderlo todo por el desplazamiento, lo que amerita que se les reconozca y se les pague la indemnización de los perjuicios causados, lo más grave que el estado no ha hecho nada para evitar la estigmatización social de estas personas frente a la sociedad, ya que ella no los ha aceptado y como consecuencia los tratan y los miran como delincuentes, indeseables y con desconfianza total, como si fueran generadores de conflictos, al contrario, ellos son las víctimas del conflicto interno socio político del país, así mismo son víctimas del mismo estado al no darles y restablecerles los derechos, bienes, dignidad, honra y moral, por lo que habrá de pagarles el daño moral que están sufriendo.

Por la falla en el servicio que prestaron las entidades demandadas, al no evitar el desplazamiento de los aquí demandantes. El estado no está promoviendo la prosperidad general del pueblo colombiano (ver art. 2 C. P.), sino, por el contrario, su empobrecimiento sin causa. Tampoco está haciendo efectiva las medidas a favor de los grupos discriminados o marginados (ver art. 13 C. P.), del cual hace parte los integrantes del grupo accionante, ni está cumpliendo con su deber de proteger especialmente a las personas que por su condición económica se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, como se puede predicar de estos núcleos de familias campesinas desplazadas aquí accionantes, los cuales deben considerarse núcleos fundamentales e indispensables para la sociedad.

Así las cosas, la presente acción de grupo está llamada a prosperar, debiéndose ordenar a la entidad accionada, proceder a resarcir los daños y pagar la indemnización total e íntegra, siendo equivalente a la sumatoria ponderada de las indemnizaciones individuales”

Visto lo anterior y dada la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo, entra la Corporación al análisis del daño y su imputabilidad al Estado, como condiciones necesarias para la declaración de responsabilidad y por ende, de la reparación pretendida.

• ANALISIS DE RESPONSABILIDAD.

Como se desprende de los supuestos fácticos y súplicas de la demanda, el daño que se le endilga al Estado en esta oportunidad, es el generado por el desplazamiento forzado del que supuestamente fueron víctimas los grupos familiares demandantes⁷² y el daño generado por la ausencia frente a ellos de la política estatal frente al desplazamiento y la no entrega de ayudas humanitarias.

Para sustentar lo anterior se allegaron al plenario, las actas de declaración ante las entidades competentes y anexos a estas, los documentos de

⁷² Como se puede advertir de la lectura de las documentales arrimadas, los actores provienen de distintas zonas geográficas del País, como lo son el Departamento de Bolívar, Sucre, Antioquia, Cauca, Córdoba, Atlántico, Antioquia, Choco.

acreditación del grupo familiar de cada uno de ellos (registros civiles y actas de declaración extra-proceso)⁷³

Como se expuso anteriormente, pretenden los demandantes que se declare la responsabilidad del Estado, por daño proveniente del desplazamiento forzado al que se vieron obligados a realizar desde sus lugares de origen, por no hacer cesar dicho fenómeno y por último, por no otorgar las ayudas humanitarias que estaba en la obligación de entregar de conformidad con lo establecido en la Ley 387 de 1997.

En ese orden, los accionantes reclaman por un presunto comportamiento antijurídico respecto del incumplimiento de los fines esenciales que le son demandados por la carta constitucional, no obstante advierte esta Colegiatura en primer lugar que, sus afirmaciones, deben tener un sustento probatorio, que es precisamente el análisis que entrará la Sala a realizar a continuación de conformidad al material probatorio obrante en el expediente:

En el plenario se encuentra acreditada la condición de desplazados de los integrantes de los grupos demandantes, no obstante, este no es motivo de debate en el caso que nos ocupa, puesto que lo que se pretende demostrar, es una causal de responsabilidad del Estado, que diera lugar al desplazamiento forzado, y que este a su vez, se perpetuara en el tiempo, así también la omisión estatal en la entrega de las ayudas humanitarias a que tienen derecho por ostentar esta condición.

Por ello, es menester empezar por analizar las pruebas allegadas al proceso y aquellas que fueron decretadas por el juez de instancia y que le sirvieron de sustento para emitir un pronunciamiento de fondo en el asunto.

Lo primero que hay que resaltar de la apertura del debate probatorio, son aquellas pruebas aportadas por las partes, que como se ha indicado con anterioridad consintieron en las actas de declaración de desplazamiento, anexo a estas los documentos contentivos de registros civiles de nacimiento y actas de declaración extra juicio para demostrar parentesco y la condición de desplazados (visibles a folios 1 a 12.234, cuaderno de pruebas 1 a 62), acción de grupo radicado **700012331-007-2005-01762-00**.

⁷³ Acápite probatorio Pagina 54 y ss.

878

Se destaca en este punto que, respecto de las pruebas de la acción de grupo acumulada e identificada con radicado 70001-33-31-007-2006-00041-00, mediante auto de fecha 13 de agosto de 2014 (folio 244-245 del mismo radicado), el A quo tuvo como pruebas las que reposaban en la acción de grupo radicado, 700012331-007-2005-01762-00, teniendo en cuenta la acumulación decretada.

Ahora bien, el Juzgado Séptimo Administrativo mediante auto de fecha 19 de junio de 2008, abrió a pruebas el proceso, teniendo como pruebas las aportadas al expediente y decretando otras testimoniales y documentales así:

"DECRETO DE PRUEBAS A FAVOR DE LAS PARTES

PRUEBAS A FAVOR DE LA PARTE DEMANDANTE DOCUMENTALES:

TENGANSE como tales, las aportadas por el señor apoderado de la parte actora con el libelo demandatorio, las que se valorarán conforme a las reglas legales en el momento de proferir la sentencia que ponga fin a esta instancia.

OFICIOS:

LIBRENSE por Secretaría, los siguientes oficios que han sido solicitados por la parte actora:

A la entidad denominada ACCION SOCIAL, para que certifique y remita con destino a este proceso, la siguiente información:

a) Proyectos y programas que se han materializado para atender a la población desplazada asentada en el MUNICIPIO DE SINCELEJO, indicando cuales de esos proyectos o programas se han ejecutado ya, cuál ha sido su costo, en qué vigencia presupuestal se ejecutaron y qué personas resultaron o resultarán beneficiadas con los mismos.

b) Que funcionarios o entidades ejecutaron los proyectos o programas relacionados en el literal anterior y/o que funcionarios o entidades han sido encargadas de ejecutarlos los programas que se encuentran actualmente en curso.

c) Censo de las personas desplazadas con asentamiento en el MUNICIPIO DE Sincelejo (Sucre), indicando sus documentos de identificación y la conformación de los respectivos núcleos familiares.

d) Actividades, programas o proyectos que se han ejecutado o implementado para lograr el retorno de la población desplazada con asentamiento en el MUNICIPIO DE SINCELEJO, a sus lugares de origen.

A la PRIMERA BRIGADA INFANTERIA DE MARINA con sede en el MUNICIPIO DE COROZAL, para que certifique y remita con destino a este proceso, la siguiente información:

Actividades, programas o proyectos que se han ejecutado o implementado para lograr el retorno de la población desplazada con asentamiento en el MUNICIPIO DE SINCELEJO, a sus lugares de origen y, que actividades se han adelantado para garantizar la seguridad en los distintos municipios (incluyendo veredas y corregimientos) del DEPARTAMENTO DE SUCRE.

Al COMANDANTE DE LA POLICIA DEPARTAMENTO DE SUCRE, para que certifique y remita con destino a este proceso, la siguiente información:

a) *Actividades, programas o proyectos que se han ejecutado o implementado para lograr el retorno de la población desplazada con asentamiento en el MUNICIPIO DE SINCELEJO, a sus lugares de origen y, que actividades se han adelantado para garantizar la seguridad en los distintos municipios (incluyendo veredas y corregimientos) del DEPARTAMENTO DE SUCRE.*

Al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD "DAS" - SECCIONAL SUCRE, para que certifique y remita con destino a este proceso, la siguiente información:

a) *Actividades, programas o proyectos que se han ejecutado o implementado para lograr el retorno de la población desplazada con asentamiento en el MUNICIPIO DE SINCELEJO, a sus lugares de origen y, que actividades se han adelantado para garantizar la seguridad en los distintos municipios (incluyendo veredas y corregimientos) del DEPARTAMENTO DE SUCRE.*

A la DEFENSORIA DEL PUEBLO - SECCIONAL SUCRE- para que certifique y remita con destino a este proceso, la siguiente información:

a) *Censo de las personas desplazadas con asentamiento en el MUNICIPIO DE Sincelejo (Sucre), indicando sus documentos de identificación, la conformación de los respectivos núcleos familiares y su número de registro.*

6. *A la PERSONERIA DEL MUNICIPIO DE SINCELEJO para que certifique y remita con destino a este proceso, la siguiente información:*

a) *Censo de las personas desplazadas con asentamiento en el MUNICIPIO DE Sincelejo (Sucre), indicando sus documentos de identificación, la conformación de los respectivos núcleos familiares y su número de registro.*

b) *Actividades, programas o proyectos que se han ejecutado o implementado para lograr el retorno de la población desplazada con asentamiento en el MUNICIPIO DE SINCELEJO, a sus lugares de origen.*

A la ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE SINCELEJO para que certifique y remita con destino a este proceso, la siguiente información:

a) *Proyectos y programas que se han materializado para atender a la población desplazada asentada en el MUNICIPIO DE SINCELEJO, indicando cuales de esos proyectos o programas se han ejecutado ya, cuál ha sido su costo, en qué vigencia presupuestal se ejecutaron y qué personas resultaron o resultarán beneficiadas con los mismos.*

b) *Que funcionarios o entidades ejecutaron los proyectos o programas relacionados en el literal anterior y/o que funcionarios o entidades han sido encargadas de ejecutarlos los programas que se encuentran actualmente en curso.*

8. *Al MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO para que certifique y remita con destino a este proceso, la siguiente información:*

a) *Partida o rubro que el Congreso de la República ha aprobado con destino a la entidad ACCION SOCIAL, para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.*

b) *Partida o rubro presupuestal asignado a ACCION SOCIAL para atender a la población desplazada por la violencia con asentamiento en el MUNICIPIO DE SINCELEJO, desde la vigencia presupuestal de 2003 hasta la fecha.*

A la GOBERNACION DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE para que certifique y f 3 SI -10 remita con destino a este proceso, la siguiente información:

Actividades, programas o proyectos que se han ejecutado o implementado durante las vigencias fiscales 2003 hasta la fecha, para atender a la población desplazada con asentamiento en el MUNICIPIO DE SINCELEJO, y asegurar su retorno a sus lugares de origen.

Al CONGRESO DE LA REPUBLICA - PRESIDENCIA DEL SENADO -

SECRETARIA para que certifique y remita con destino a este proceso, la siguiente información:

a) *Copia de las actas del debate que tuvo lugar en esa Corporación el día 23 de agosto de 2005, a la que fue invitado el DIRECTOR NACIONAL DE LA RED DE SOLIDARIDAD ACCION SOCIAL y los señores Ministros de Hacienda, Interior y Justicia y Defensa, sesión en la que se debatió el desplazamiento forzado por la violencia de la población colombiana.*

PRUEBAS RECHAZADAS

No se oficiará a la Corte Constitucional ni al Banco de la República para solicitar las documentales relacionadas por el señor apoderado de la parte actora, en atención a que dichos documentos se consideran como hechos notorios y se encuentran al alcance del público en general a través de la página web de dichas entidades.

PRUEBAS A FAVOR DE ACCION SOCIAL DOCUMENTALES:

TENGANSE como tales, las aportadas por el señor apoderado de la parte demandada, las que se valorarán conforme a las reglas legales en el momento de proferir la sentencia que ponga fin a esta instancia.

INTERROGATORIOS DE PARTE:

Antes de acceder a la práctica de los interrogatorios de parte a los actores, solicitados por la demandada ACCION SOCIAL, con fundamento en lo previsto en el artículo 119 del C.P.C. se concederá a dicha entidad el término perentorio de diez (10) días hábiles para que entre el gran número de demandantes (1063), señale de MANERA PRECISA a quiénes desea escuchar en declaración de parte.

PRUEBAS A FAVOR DEL MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL

DOCUMENTALES:

TENGANSE como tales, las aportadas por el señor apoderado de la parte demandada, las que se valorarán conforme a las reglas legales en el momento de proferir la sentencia que ponga fin a esta instancia.

Oficios

LIBRENSE por Secretaría, los siguientes oficios que han sido solicitados por la parte DEMANDADA:

1. *A la entidad denominada ACCION SOCIAL, para que certifique y remita con destino a este proceso, la siguiente información:*

a) *Censo de las personas desplazadas con asentamiento en el MUNICIPIO DE Sincelajo (Sucre), indicando sus documentos de identificación, la conformación de los respectivos núcleos familiares y su número de registro, fecha en la que se produjo su desplazamiento y las razones por las cuales se desplazaron de sus lugares de origen.*

Los demás puntos solicitados por el señor apoderado del MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL ya han sido solicitados por la parte actora.

A la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION - REGIONAL DEPARTAMENTO DE SUCRE para que certifique y remita con destino a este proceso, la siguiente información:

a) *Copia íntegra y autenticada de las investigaciones que se han adelantado en razón a los hechos de violencia ocurridos en el MUNICIPIO DE LOS PALMITOS (Sucre) a partir del mes de junio de 2001 hasta el 2005.*

Ni) *A la PRIMERA BRIGADA INFANTERIA DE MARINA con sede en el MUNICIPIO DE COROZAL, para que certifique y remita con destino a este proceso, la siguiente información:*

a) *Copia de todos los documentos en que se registre la situación de orden público, las medidas que se han tomado para contrarrestar las manifestaciones de violencia de los grupos armados al margen de la ley en el DEPARTAMENTO DE SUCRE, desde el mes de junio de 2001 hasta la fecha.*

b) *Situación de orden público en el MUNICIPIO DE LOS PALMITOS (Sucre) en el periodo comprendido entre junio de 2001 hasta la fecha.*

c) *Informe sobre actividades operativas que se realizaron entre junio de 2001 y hasta la fecha, para contrarrestar la situación de orden público en el DEPARTAMENTO DE SUCRE*

d) *Informe sobre los medios con que contaba la fuerza pública para contrarrestar la situación de orden público en el DEPARTAMENTO DE SUCRE, desde junio de 2001 hasta la fecha.*

PRUEBAS A FAVOR DEL MINISTERIO DE DEFENSA - ARMADA NACIONAL

No solicitó pruebas diferentes a las que ya obran en el proceso.

PRUEBAS A FAVOR DEL MUNICIPIO DE SINCELEJO: DOCUMENTALES:

TENGANSE como tales, las aportadas por el señor apoderado de la parte demandada, las que se valorarán conforme a las reglas legales en el momento de proferir la sentencia que ponga fin a esta instancia.

OFICIOS:

LIBRENSE por Secretaría, los siguientes oficios que han sido solicitados por el MUNICIPIO DE SINCELEJO:

1 A la entidad denominada ACCION SOCIAL, para que certifique y remita con destino a este proceso, la siguiente información:

a) Informe escrito acerca de los programas desarrollados en Sincelejo (Sucre), a favor de la población desplazada, en los que ha participado la ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE SINCELEJO:

INTERROGATORIOS DE PARTE:

Antes de acceder a la práctica de los interrogatorios de parte a los actores, solicitados por la demandada MUNICIPIO DE SINCELEJO, con fundamento en lo previsto en el artículo 119 del C.P.C. se CONCEDERÁ A DICHA ENTIDAD EL TÉRMINO PERENTORIO DE DIEZ (10) DÍAS HÁBILES para que entre el gran número de demandantes (1063), señale de MANERA PRECISA a quiénes desea escuchar en declaración de parte.

TESTIMONIALES

El Juzgado NO ACCEDERÁ al decreto de la prueba solicitada por el señor apoderado del MUNICIPIO DE SINCELEJO; para escuchar los testimonios de las señoras LIBIA PATERNINA HOYOS, BLANCA COCHERO y del señor PEDRO BURGOS, como quiera que dicha información debe constar en las documentales que por vía de oficio se ha solicitado en esta misma providencia, tanto a la entidad ACCION SOCIAL como al mismo Municipio demandado.*

Teniendo en cuenta lo anterior, además de las pruebas documentales relacionadas en acápites previos, se aprecian en el expediente las siguientes documentales:

- Memorando No. SAPD 3530 del 08 de agosto de 2006, suscrito por Acción Social, por el cual se especifica las acciones ejecutadas en el municipio de Sincelejo, por Acción Social (folio 121, C #1 principal).

- Memorando UTSU-01690 del 03 de agosto de 2006, suscrito por Acción Social, mediante el cual se aporta el cuadro estadístico contentivo de la inversión social realizada en el municipio de Sincelejo para la atención de la población vulnerable y desplazada asentada en esa jurisdicción (folio 122 a 143, C. # 1 principal⁷⁴).
- Copia, desprendible de partidas presupuestales dispuestas para la vigencia fiscal 2007, para la atención al desplazado, emanada de la alcaldía municipal de Sincelejo (folio 209, C. 2 principal⁷⁵).
- Certificaciones emanadas de la jefatura de división presupuestal de la alcaldía de Sincelejo de fecha 10 de febrero de 2006, dando cuenta de los presupuestos para la atención al desplazado en las sumas de \$34.320.375 y \$18.000.000 (folio 211 y 212 ídem).
- Copia de la Resolución No. 4860 "Por la cual se autoriza el cobro del aporte para la matrícula de estudiantes y de algunos servicios en los establecimientos educativos oficiales del municipio de Sincelejo para el año 2007" expedida por el municipio de Sincelejo⁷⁶.
- Copia del acta de apertura de urna, proyectos de vivienda de interés social rural⁷⁷ (folio 216-217 ídem).

⁷⁴ Se destaca de dicho cuadro los siguientes ítems:

- "Atención a víctimas por la violencia, restructuración de municipios, desplazado acompañamiento en el retorno. Batuta, Red de seguridad alimentaria. Desplazados soluciones de vivienda Operación prolongada de socorro. Familias en acción. Obras para la paz. Vías para la paz, entre otras".
- Se destaca a manera de ejemplo, la atención brindada al grupo demandante de **EDALSO CHAVEZ ALQUERQUE** (3 mercados tipo C- 13-10-2005), **JOSÉ RODRIGUEZ CONTRERAS** (3 mercados tipo C, 23-10-2002), **ANGELA MARÍA GÓMEZ LONDOÑO** (3 mercados tipo C, 18-08-2004, inscrita en familias en acción) **ADA LUZ CHAMORRO PEÑA** (programas institucionales del SENA) entre muchos otros que se indican en el referido listado.

⁷⁵ Se destaca, Presupuesto para la atención al desplazado \$50.000.000, Rubro- 705C110060101013. Presupuesto para la atención Psicológica y de nutrición infantil, \$ 3.000.000, Rubro- 712C110040504013, Presupuesto para la atención de empleo urbano a 50 familias desplazadas, \$ 4.000.000, Rubro- 712C902001010020.

⁷⁶ Destáquese, el numeral primero de la Resolución 4860, "establecer para el año 2007, el valor del aporte por cada estudiante (por una sola vez) por concepto de matrícula en las diferentes instituciones y centros educativos oficial del municipio de Sincelejo (Preescolar, zona urbana: \$6.000, zona rural: \$3.000) (B. Primaria, zona urbana: \$6.000, zona rural: 3.000) (B. secundaria, zona urbana: \$21.000, zona rural: \$6.000) (Media. Zona urbana: \$30.000, zona rural \$12.000) **Artículo 2: Gratuidad: quedan exentos de estos pagos los hijos de familias indígenas y e desplazados que demuestren dicha condición...**"

⁷⁷ Se enlistan el Departamentos de Sucre y sus municipios, Toluviéjo, Morro, San Benito Abad, Ovejas, Sincelejo, Colosó, entre otros, departamento de Córdoba y sus municipios: Tierra Alta, Sahagún entre otros. Departamento de Antioquia, y sus municipios, Caucasia entre otros.

- Copia del oficio No. 1940062 del 09 de abril de 2007, emanado de la Secretaria de Salud y Seguridad Social del municipio de Sincelejo, mediante el cual se remite el consolidado de atención brindada a la población desplazada atendida por la ESE San Francisco de Asís de Sincelejo, Año-2006⁷⁸- (folio 218 a 220 ibídem).
- Copia de la certificación suscrita por la Subdirección de Atención al Desplazado de Acción Social, fechada 31 de agosto de 2007, donde se hace constar, la entrega del componente de ayuda humanitaria de emergencia para el viernes 7 de septiembre de 2007 en la Unidad de Atención y Orientación del municipio de Sincelejo-Sucre, para 222 accionantes⁷⁹ (folio 277 a 284 ibídem).
- Copia del Acta de Coordinación y Concertación de la entrega de las ayudas humanitarias de emergencia a beneficios de la acción de grupo promovida por Edalzo Chávez Alquerque y otros de fecha 10 de septiembre de 2007 (folio 286 a 296 ibídem).
- Copia del memorando fechado 06 de noviembre de 2007, suscrito por la Coordinación de Atención a la Población del Desplazado, Unidad Territorial de Sucre, por el cual se rinde un informe sobre el cumplimiento dado a la acción de grupo promovida por Edalzo Chávez Alquerque y otros⁸⁰ (folio 308 a 319 ídem), se repite a folios 366 a 432.

⁷⁸ **Programas:** alteraciones del embarazo, atención del parto, atención del recién nacido, salud oral, agudeza visual, atención del adulto mayor, atención del joven, planificación familiar, control de enfermería y consultas POS, (Periodos, enero a diciembre, población atendida, 21.104 usuarios), año 2007, (periodo enero a febrero, población atendida 8.977 usuarios).

⁷⁹ Se pueden resaltar de los actores de la acción de grupo y del cúmulo de actores enlistados, (**ADA LUZ PEÑA CHAMORRO**, cédula 64561366), (**ANIBAL JOSÉ CHAMORRO RIVERA**, cédula 3919122), (**LEDIS CHIQUILLO OZUNA**, cédula 64522210), (**ÁNGELA MARÍA GÓMEZ LONDOÑO**, cédula 32778835). Entre muchos otros.

⁸⁰ Se destacan dentro de sus anexos, los siguientes documentos: (folio 319 a 353).

- Informe general de ayudas entregadas con corte 06-11-07.
- Relación de accionantes que no aparecen en el Registro.
- Relación de accionantes pendientes de recibir ayuda humanitaria.
- Edicto de convocatoria desfijado el 21-09-2007.
- Aviso de emplazamiento desfijado el 05-10-2007.
- Listado de actores fallecidos.
- Relación de cheques devueltos por el Banco para validación de firmas.
- Listado de accionantes inscritos en el programa de familias en acción.
- Relación de accionantes Pre-inscritos en el programa generación de ingresos.
- Relación de actores beneficiados con el programa de atención a víctimas con la violencia.
- Circulares del comité Tripartito.
- Acta de concertación y coordinación para la entrega de ayudas humanitarias.
- Soportes de entrega de ayuda humanitaria.

- Copia del listado de accionantes inscritos en el programa de Familias en Acción, emanado de la Subdirección de Atención al desplazado-Acción Social (folio 442 a 455 C. # 3 principal).
- Copia del oficio No. SSUC.DIRS.SBDS. del 22 de julio de 2008, emanado del DAS, relacionado las funciones designadas a la entidad (folio 668-669, C. 4 principal).
- Copia del oficio, suscrito por Acción Social, fechado 25 de julio de 2008 (folio 670 ibidem).
- Copia del oficio No. 1870, de fecha 24 de julio de 2008, emanado de la Procuraduría Provincial de Sincelejo, informando que, revisado el Sistema, no se encontró información relacionada sobre procesos disciplinarios abiertos, en virtud de hechos ocurridos en el municipio de los Palmitos a partir del mes de junio de 2001 hasta el año 2005 (folio 671 ibidem).
- Oficio de fecha 29 de julio de 2008, suscrito por Acción Social y dirigido al Juzgado Séptimo Administrativo, relacionando información sobre la atención a la población desplazada del departamento de Sucre⁸¹ (folio 677 a 703, ídem)

⁸¹ Se destaca:

- Para los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008, un total de 139 familias atendidas, y una inversión de \$1782.529.826.
- Cobertura año 2006: 468 hogares, 2.039 personas, 13.242 mercados entregados, 1956 para aseo, 471 elementos de cocina, 1956 vajilla y 7.825 menaje (Conjunto de muebles, ropas y enseres de uso común en las casas).
- Cobertura año 2007: 368 hogares, 1590 personas, 1.0212 mercados, 1540 elementos de aseo, 368 elementos de cocina, 1540 en vajilla y 6.161 de menaje.
- Cobertura año 2008: 113 hogares, 502 personas, 3.236 mercados, 553 elementos de aseo, 121 elementos de cocina, 498 en vajillas y 1992 de menaje.
- Según el cuadro de Información visto en el informe, para el municipio de Sincelejo, en la vigencia del año 2008, se entregaron componentes de alimentos por trabajo, cocinas comunitarias, crisis alimentaria, socorro, alimentos por capacitación, atención escolar, pre-escolares, y elementos nutricionales para niños y niñas menores de 5 años, la suma de \$. 2.560.220.421, con una cobertura total de 7.485 familias y 37.427 Beneficiarios (folio 680).
- Pagos de ayudas humanitarias: año 2005 (314 hogares y valor girado \$. 126.326.434), año 2006: (921 hogares, y valor girado, \$. 221.040.000) año 2007: (260 ahogares, valor girado \$. 63.690.000) año 2008: (31 hogares, valor girado \$. 27.645.000), para un total de inversión de \$. 438.701.434.
- Valor por complementación alimentaria: año 2007 y 2008: \$. 2.234 familias, inversión \$. 2.061.028.528. Estabilización socioeconómica: \$. 995.035.217. Red de seguridad alimentaria: \$. 1.183.555.017. Entre otros programas de apoyo como subsidios de vivienda y programas de retornos colectivos con una inversión de \$. 41.562.031, para retornos individuales, una inversión de \$61.556.000 (folio 700).

- Copia de la gaceta del Congreso de la República, edición 600, año 2005 (folio 801 y ss)
- Copia del oficio No. 0725 de fecha 16 de octubre de 2008, emanado de la Primera Brigada de Infantería de Marina de Corozal, dando respuesta al requerimiento del Juzgado Séptimo Administrativo, en informado cuales fueron las actividades de seguridad desplegadas en el Departamento, los programas y proyectos con la población civil (folio 828).
- Oficio 0661 del 19 de septiembre de 2008, emanado de la Primera Brigada de Infantería de Marina de Corozal, mediante el cual se aporta copia de las ordenes fragmentarias expedidas para el Departamento de Sucre, y copia de las consignas de seguridad y actividades para contrarrestar el accionar de los grupos al Margen de la Ley año 2000, 2001 y 2002 (folios 829 a 883, ídem).
- Copia del oficio No. 562-2009, fechado 01 de julio de 2008, emanado de la Gobernación del Departamento de Sucre, el cuadro presupuestal de atención a la población desplazada en el departamento, vigencia fiscal del año 2003 (folio 968 a 975).
- Informe rendido por acción social, donde hace constar, la atención primaria (SAPAD), los programas juntos, la atención humanitaria de emergencia, la caracterización de la Ruta Normal, caracterización RUAF y la información de los programas⁸² (folio 1085 a 1143 C. # 6 principal).

Hasta este punto la documental que obra en el proceso y que se considera relevante para el esclarecimiento de los hechos.

Igualmente como se mencionó, el juzgado de conocimiento decretó unos interrogatorios de parte, que fueron solicitados por la parte accionada Acción

⁸² Informe aportado junto a los alegatos de conclusión en primera instancia, de donde se destaca por su interés, la siguiente información:

- o Cobertura municipios del Departamento de Sucre, año 2007: 3.167 hogares, total de ayudas entregadas: \$3.154.293.000.
- o Cobertura año 2008: 14.015 hogares, total de ayudas entregadas: \$. 11.275.134.000.
- o Cobertura año 2009: 24.019 hogares, total de ayudas entregadas: \$. 22.144.029.200.
- o A corte 27 de noviembre del año 2009 se hizo una inversión total de \$. 36.573.456.200 según operación hecha de la sumatoria de las entregas de ayuda humanitaria, para los años 2007, 2008 y 2009.

Social, los cuales por su interés se transcriben *in extenso* algunos de los recaudados⁸³, en sus apartes más relevantes:

-Interrogatorio de parte al señor BELISARIO PIÑERES CASTRO⁸⁴.

"En Sincelejo, a los trece (13) días del mes de agosto de dos mil ocho (2008), siendo las tres de la tarde (3 p. m.), día y hora previamente señalado en auto de fecha julio 24 de 2008, la señora Juez Séptimo Administrativo del Circuito en asocio de su Secretaria, se constituyó en audiencia pública con el fin de llevar a cabo el INTERROGATORIO DE PARTE al señor BELISARIO PIÑERES CASTRO, en su condición de demandante y a instancias de la demandada ACCION SOCIAL. En esta audiencia se hacen presentes: el Dr. DAVID FAJARDO CARDOZO apoderado de la parte actora, el Dr. DAVID LLANOS CARRILLO quien viene reconocido como apoderado judicial de ACCION SOCIAL quienes vienen reconocidos dentro del proceso. A continuación se ilustra a la demandante acerca del objeto y técnica de esta prueba y se inicia el interrogatorio por el Juzgado con la siguiente PREGUNTA. Sobre sus generales de ley: CONTESTO: Me llamo como queda dicho y escrito, identificada como ya se ha indicado, Corozal Sucre 68 años de edad, estado civil unión libre, mi grado de instrucción es hasta quinto de primaria, mi ocupación actual oficios varios, residencia en BARRIO LA VICTORIA, CARRERA 17 No 42-46, nunca he tenido relaciones laborales o contractuales con las entidades demandadas. Acto seguido se concede el uso de la palabra al señor apoderado de ACCION SOCIAL, peticionario de la prueba, para que proceda a interrogar a la demandante y lo hace en los siguientes términos: PREGUNTADO (1): Informe al Despacho si usted es víctima del desplazamiento forzado y en qué fecha se dio tal situación. CONTESTO: SI desde el 7 de abril del 2003, PREGUNTADO (2). De donde salió usted desplazado y por parte de quién? CONTESTO. Sali de mi finca NUEVA ESTRELLA de la vereda DURA POCO, corregimiento de Tenerife Magdalena,. Sali desplazado por parte de los PARAMILITARES que comandaban JORGE CUARENTA, alias CODAZI y alias EL CHINO, que operaban en CHIBOLO (MAGDALENA), SAN ANGEL (MAGDALENA), SAN ANTONIO, (MAGDALENA), mandaban en toda la región del Magdalena, llegaron y me quemaron la vivienda, se me llevaron 36 cabezas de ganado (...) PREGUNTADO (11). Usted no recibió tres mercados, tres kits de aseo por parte de ACCION SOCIAL CONTESTO, sí señor. PREGUNTADO (12): Infórmele al despacho si es cierto sí o no que el veinte (20) de febrero de 2007, recibió de ACCION SOCIAL ayuda humanitaria para alojamiento transitorio CONTESTA: yo no recibí no sé si mi señora lo recibió; lo que recibí fue UN MILLON TRESCIENTOS OCHENTA (\$1.380.000). PREGUNTADA (13.) Informe al despacho su usted y su núcleo familiar tiene acceso de manera gratuita a los servicios de salud CONTESTO. Si PREGUNTADO (14): Informe al despacho si usted se encuentra inscrito al PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN CONTESTO: sí señor. PREGUNTADO (15): Sabe usted quien coordina el PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN CONTESTO: ACCIÓN SOCIAL. PREGUNTADO (16): Se ha postulado usted o alguno de los miembros de su familia para acceder en su condición de desplazado a subsidio de vivienda CONTESTO: hemos estado exigiendo subsidio de vivienda, estamos en eso pero no sabemos nada, no nos han dado respuesta, han ido visitantes pero no sabemos más nada, PREGUNTADO (17). Informe al despacho que daños le ha ocasionado a usted y su familia ACCION SOCIAL en razón a su desplazamiento CONTESTO: no nunca, al contrario hemos recibido ayuda (..) (Negrillas de La Sala).

⁸³ El resto de los Interrogatorios de parte obran de conformidad a folios 786, 793, 807, 820, 825, 826, 827, 886, 891, 892, 894, 895, 896, 898, 899, 902, 903, 904, 907, 922, 923, 930, 931, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 943, 944, 945, 946, 947, 948 y 949 del Cuaderno No. 5 principal. (se resalta que muchos de los interrogatorios de parte decretados, no se practicaron por la instancia de la parte declarante).

⁸⁴ Folio 707 cuaderno principal No. 6.

-Interrogatorio de parte al señor CARLOS CARLITOS BELEÑO DÍAZ⁸⁵.

"En Sincelejo, a los trece (13) días del mes de agosto de dos mil ocho (2008), siendo las tres y treinta de la tarde (3:30 p. m.), día y hora previamente señalado en auto de fecha julio 24 de 2008, la señora Juez Séptimo Administrativo del Circuito en asocio de su Secretaria, se constituyó en audiencia pública con el fin de llevar a cabo el INTERROGATORIO DE PARTE al señor CARLOS CARLITOS BELEÑO DÍAZ, en su condición de demandante y a instancias de la demandada ACCION SOCIAL. En esta audiencia se hacen presentes: el Dr. DAVID FAJARDO CARDOZO apoderado de la parte actora, el Dr. DAVID LLANOS CARRILLO quien viene reconocido como apoderado judicial de ACCION SOCIAL quienes vienen reconocidos dentro del proceso. A continuación se ilustra a la demandante acerca del objeto y técnica de esta prueba y se inicia el interrogatorio por el Juzgado con la siguiente PREGUNTA. Sobre sus generales de ley: CONTESTÓ: Me llamo como queda dicho y escrito, identificada como ya se ha indicado, natural de EL BANCO (Magd), tengo 46 años de edad, estado civil unión libre, mi grado de instrucción es hasta segundo de primaria, mi ocupación actual es vendedor de frutas y verduras en una carreta, residencia en BARRIO EL DIVINO NIÑO CALLE 18 CASA 41, nunca he tenido relaciones laborales o contractuales con las entidades demandadas. Acto seguido se concede el uso de la palabra al señor apoderado de ACCION SOCIAL, peticionario de la prueba, para que proceda a interrogar a la demandante y lo hace en los siguientes términos (...) PREGUNTADO (6). **Diga cómo es cierto si o no, que usted recibió apoyo económico para emprendimiento y/o fortalecimiento de plan de negocios por la suma de UN MILLON CUATROCIENTOS MIL PESOS (\$1.400.000) CONTESTO. Si los recibí, eso lo entrego TOMAS MORO hace como unos ocho (8) o nueve (9) meses a finales del año pasado. PREGUNTADO (7). Informe al Despacho si es cierto, sí o no, que usted recibió capacitación, seguimiento y acompañamiento para el proyecto económico. CONTESTÓ. Fue la señora mía, ella fue la que recibió el dinero, la capacitación y el seguimiento y ella puso un granerito para vender el arroz, etc., se compró el armario que valió casi cuatrocientos y el resto se invirtió en compras para surtir el granero y todavía lo tenemos ahí. PREGUNTADO (8). CONTESTÓ. Sabe usted quien los capacitó. CONTESTO. Mi señora sabe porque le dieron un cartoncito y ahí dice quien los capacitó (...)** PREGUNTADO (13). **Usted se encuentra postulado para el PROGRAMA FAMILIAS EN ACCION. CONTESTÓ. Si (...).PREGUNTADO (18) Usted ha solicitado a ACCION SOCIAL la prorroga o la entrega de ayudas. CONTESTO. No la he solicitado. PREGUNTADO POR EL DESPACHO. Informe si en alguna oportunidad usted ha solicitado colaboración o información para retornar a su lugar de origen. CONTESTÓ. No lo he solicitado"** (Destacado de la Sala).

-Interrogatorio de parte a la señora ÁNGELA MARÍA GÓMEZ LONDOÑO⁸⁶

" En Sincelejo, a los trece (13) días del mes de agosto de dos mil ocho (2008), siendo las nueve de la mañana (9 a. m.), día y hora previamente señalado en auto de fecha julio 24 de 2008, la señora Juez Séptimo Administrativo del Circuito en asocio de su Secretaria, se constituyó en audiencia pública con el fin de llevar a cabo el INTERROGATORIO DE PARTE a la señora ANGELA MARIA GOMEZ LONDOÑO , en su condición de demandante y a instancias de la demandada ACCION SOCIAL. En esta audiencia se hacen presentes: el Dr. DAVID FAJARDO CARDOZO apoderado de la parte actora, el Dr. DAVID LLANOS CARRILLO quien viene reconocido como apoderado judicial de ACCION SOCIAL quienes vienen reconocidos dentro del proceso. A continuación se ilustra a la demandante acerca del objeto y técnica de esta prueba y se inicia el interrogatorio por el Juzgado con

⁸⁵ Folio 710 cuaderno principal No. 6.

⁸⁶ Folio 719 ídem.

la siguiente PREGUNTA. Sobre sus generales de ley: **CONTESTÓ:** Me llamo como queda dicho y escrito, identificada como ya se ha indicado, natural de Antioquia, de 33 años de edad, estado civil unión libre, mi grado de instrucción es hasta tercero de primaria, mi ocupación actual es ama de casa, residencia en BARRIO VILLA MARIA, SEGUNDA CALLE SIN NUMERACIÓN, nunca he tenido relaciones laborales o contractuales con las entidades demandadas. Acto seguido se concede el uso de la palabra al señor apoderado de ACCION SOCIAL, peticionario de la prueba, para que proceda a interrogar a la demandante y lo hace en los siguientes términos: PREGUNTADA (4) infórmele al Despacho la forma en que se desencadenó su desplazamiento, **CONTESTÓ:** nos hicieron una reunión la guerrilla, el 23 de agosto de 2002, que teníamos que desocupar el pueblo inmediatamente. PREGUNTADA (5). Informe cuáles fueron las personas que se desplazaron. **CONTESTÓ:** Nos desplazamos mis 3 niñas, mi esposo y yo, vecinos, y 9 conocidos del pueblo, PREGUNTADA (6): Informe al Despacho si usted recibió algún tipo de atención o ayuda por parte de ACCION SOCIAL. **CONTESTO.** La única ayuda que recibí de ACCIÓN SOCIAL a los dos años, o e a en el 2004, fue un mercado, sin kit de cocina, sin colchones, nada de eso, eso ha sido lo único y un cheque por valor de TRESCIENTOS TREINTA MIL PESOS (\$330.000) en septiembre de 2007.(...) Usted se encuentra inscrita en el PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN **CONTESTO:** sí señor. PREGUNTADA. Qué beneficios ha reportado para usted y su familia su inscripción en el PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN **CONTESTO.** Si me reporta beneficios, recibo cada dos meses CIENTO NOVENTA MIL PESOS (\$190.000), pero ahora actualmente recibí CIENTO CUARENTA Y CINCO MIL PESOS (145.000) los recibo porque tengo un niño de nutrición y las tres niñas de colegio PREGUNTADA. Usted se ha postulado para subsidio de vivienda **CONTESTO:** sí señor, me postule en COMCAJA, y me informaron que tengo que estar pendiente de un listado me postule el año pasado, PREGUNTADA (16).infórmele al despacho que actividad económica este desarrollando actualmente, (...) Ha solicitado prórroga de la ayuda humanitaria, cuando y que resultado ha tenido. **CONTESTA:** que si la he solicitado pero no han llegado PREGUNTADA. Ha recibido recurso por concepto de arrendamiento **CONTESTO** sí señor, el cheque que mencione anteriormente por TRESCIENTOS TREINTA MIL PESOS (\$330.000)".

-Interrogatorio de parte al LUIS ROBERTO ZAMBRANO ARENAS⁸⁷

"En Sincetlejo, a los veintiséis (26) días del mes de agosto de dos mil ocho (2008), siendo las diez (10:00 a. m.) de la mañana, día y hora previamente señalado en auto de fecha julio 24 de 2008, la señora Juez Séptimo Administrativo del Circuito en asocio de su Secretario, se constituyó en audiencia pública con el fin de llevar a cabo el INTERROGATORIO DE PARTE del señor MANUEL EPIFANIO PEREZ ALVAREZ a instancias de la demandada ACCION SOCIAL. En esta audiencia se hacen presentes: el Dr. DAVID FAJARDO CARDOZO, quien viene reconocido dentro del proceso como apoderado de la parte demandante, la Dra. LUCY EDREY ACEVEDO MENESES, quien viene reconocida como apoderada sustituaía del ACCION SOCIAL, a continuación la señora Juez ilustra la demandante acerca del objeto y técnica de esta prueba y se inicia el interrogatorio por el Juzgado con la siguiente PREGUNTA. Sobre sus generales de ley: **CONTESTÓ:** Me llamó como queda dicho y escrito, identificado como ya se ha indicado, natural de Coloso - Sucre de la Vereda Bajo Don Juan, tengo 61 años de edad, de estado civil casado, sin ningún grado de instrucción, solo se firmar mi nombre y leer poco, actualmente estoy desocupado, tengo residencia en el Barrio Divino Niño Diagonal 42B - 101, nunca he tenido relaciones laborales o contractuales con las entidades demandadas. Acto seguido se concede el uso de la palabra al señor apoderado de ACCION SOCIAL, peticionario de la prueba, para que proceda a interrogar a la demandante y lo hace en los siguientes términos: PREGUNTADO (1): infórmele al despacho cual fue la causa de su desplazamiento **CONTESTO:** por el miedo y amenazas de los grupos

⁸⁷ Folio 811 ibidem.

paramilitares porque ya se habían presentado hechos en la zona como fue en las piedras una masacre en coloso y en pichilin otra masacre y amenazas por eso y porque habían amenazas de que se iban a tomar el pueblo y como ya en la familia se habían presentado unos hechos como fue la muerte de un yerno o compañero de la hija mía **PREGUNTADO(2): concretamente hubo amenazas dirigidas contra usted y de ser cierto de quién las recibió CONTESTO: de quien sea no sé pero encontré tres vainillas de arma de fuego, y desde luego que si estaban en mi casa tenía que ser para alguien no, y quién lo puso no se** **PREGUNTADO (3): hizo referencia usted a tres masacres, informe al despacho si ACCIÓN SOCIAL tuvo conocimiento para la época de los hechos de que iban a suceder CONTESTO: yo eso si no se si ACCIÓN SOCIAL tendría conocimiento de eso de que si la masacre la hubo eso si es cierto** **PREGUNTADO (4): que actividad económica realizaba usted para la época que fue desplazado CONTESTO: yo era agricultor y tenía una catorce reses que de eso vivía, la agricultura y la reses que ordeñaba dos latas de leche y de eso vivía todo eso se me perdió en esa volada de pronta que cargue lo que pude** **PREGUNTADO(5): los bienes que señala usted haber abandonado, eran de su propiedad lo tenía en arriendo o en administración CONTESTO: no era propiedad** **PREGUNTADO (6): qué tipo de ayuda y en que está representada la que ha recibido de ACCIÓN SOCIAL hasta la fecha CONTESTO: recibí, tres meses de arriendo el 20 del mes enero de 2004, por valor de doscientos cuarenta mil pesos y una ayuda que me salió ya después de la demanda que fueron novecientos quince mil pesos \$915.000, REGUNTADO(7): tengo un registro de entregas a su favor representada en varios mercados en elementos de aseo, pagos de arriendo, nuevamente elementos de aseo contenidos en al resolución de pago de 23 de septiembre de 2004, y dinero en efectivo todo ello como ayuda humanitaria de emergencia que tiene que decir al respecto CONTESTO: lo que tengo que decir es que esos alimentos yo no les he retirado ni he firmado nada de eso, salvo el caso de que me hayan adulterado la firma mía, porque yo en esa época me encontraba en la ciudad de Pereira, PREGUNTADO (8) : de que programa de acción social se ha beneficiado y conoce el programa de familias en acción CONTESTO: de ninguno, el programa de familias en acción lo conozco que es un programa de gobierno, que beneficia a desplazado pero yo todavía no he sido beneficiado eso beneficia a desplazados, usted ha solicitado la inclusión en el programa de familias en acción CONTESTO: si con fecha del mes 4 del año 2008, día 9 hice una entrega de los requisitos para la obtención de los subsidios de familias en acción para dos nietas que tengo la potestad de ellas, y pues lo que alucen allá es que como están niñas la tenía un hermano pero este me manda un poder para que la abuela de las niñas cobrara esto y no ha sido posible** **PREGUNTADO(9): como desplazado ha gestionado lo necesario para acceder a beneficios en materia de salud, vivienda, PREGUNTADO(15) teniendo en cuenta que estas actas obras como pruebas en el expediente concrete al despacho si ha recibido ayuda de ACCIÓN SOCIAL o no como coordinadora del sistema CONTESTO: lo que le había dicho ella mi esposa me dijo que había recibido unos mercaditos de ACCIÓN SOCIAL eso es lo que se, y una mujer que no sabía ni leer, pues eso fue lo que ella me dijo para que le voy a decir más nada** **PREGUNTADO(16) ha solicitado usted prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia CONTESTO: si pero no ha sido posible, vea yo he hecho hasta lo imposible he pedida ayuda a Ligia Margarita Botero Zea para las ayudas humanitaria a unas personas que aqui aparece y no ha sido posible** **PREGUNTADO(17): la petición de prorroga ha sido para su núcleo familiar o para terceros que tienen la condición de desplazados CONTESTO: no para mí y mi núcleo familiar** **PREGUNTADO (18): le han practicado alguna visita domiciliaria para determinar sus actuales condiciones de vulnerabilidad CONTESTO: no".**

-Interrogatorio de parte al señor DAMASO SEGUNDO ARRIETA RAMÍREZ⁸⁸

⁸⁸ Folio 722 idem

"En Sincelejo, a los catorce (14) días del mes de agosto de dos mil ocho (2008), siendo las tres y treinta de la tarde (2:30 p. m.), día y hora previamente señalado en auto de fecha julio 24 de 2008, la señora Juez Séptimo Administrativo del Circuito en asocio de su Secretaria, se constituyó en audiencia pública con el fin de llevar a cabo el INTERROGATORIO DE PARTE al señor DAMASO SEGUNDO ARRIETA RAMÍREZ instancias de la demandada ACCION SOCIAL. En esta audiencia se hacen presentes: el Dr. DAVID LLANOS CARRILLO quien viene reconocido como apoderado judicial de ACCION SOCIAL quienes vienen reconocidos dentro del proceso. A continuación se ilustra a la demandante acerca del objeto y técnica de esta prueba y se inicia el interrogatorio por el Juzgado con la siguiente PREGUNTA. Sobre sus generales de ley: CONTESTO: Me llamo como queda dicho y escrito, identificado como ya se ha indicado, natural de Don Gabriel Corregimiento de Ovejas - Sucre, tengo 64 años de edad, estado civil casado, mi grado de instrucción es hasta tercer grado de primaria, mi ocupación actual es que soy agricultor, residencia en Barrio la Esmeralda carrera 42H - 17 - 86, nunca he tenido relaciones laborales o contractuales con las entidades demandadas. Acto seguido se concede el uso de la palabra al señor apoderado de ACCION SOCIAL, peticionario de la prueba, para que proceda a interrogar a la demandante y lo hace en los siguientes términos: PREGUNTADO: informe al despacho donde residía usted antes del 17 de enero de 2001 CONTESTO: en Don Gabriel - Corregimiento de Ovejas - Sucre PREGUNTADO: informe al despacho por que se vino de dicho sitio a Sincelejo CONTESTO: me vine por motivo de la violencia que teníamos, estaban matando gente sin uno saber por qué, me mataron a un hermano y a un sobrino y yo tuve que venirme PREGUNTADO: quienes los mataron CONTESTO: en la masacre de Chengue cayo uno el hermano y acá en Don Gabriel mataron a mi sobrino PREGUNTADO: especifique al despacho el actor armado que provoco su desplazamiento CONTESTO: acá en Don Gabriel fue por la guerrilla y allá en Chengue fueron los paracos, PREGUNTADO: informe que grupo armado lo amenazó a usted CONTESTO: no a mí no me amenazaron PREGUNTADO: informe al despacho que actividad económica desarrollaba usted en Ovejas CONTESTO: la agricultura PREGUNTADO: que actividad económica está desarrollando actualmente CONTESTO: ahora mismo sigo trabajando aquí en el campo, me conseguí unos terrenitos arrendados y no dejo de trabajarlos, siembro, yuca, maíz, ñame PREGUNTADO: informe al despacho las personas con las cuales usted se desplazó CONTESTO: me desplace con la esposa mía MARIA CATALINA MARTINEZ BUELBAS con mis hijos JOSE LUIS (36 AÑOS), YANET ARRIETA MARTINEZ (34 AÑOS) Y LOS NIETOS JAN CARLOS (12 AÑOS), MARIA FERNANDA (10 AÑOS) Y EINER LUIS (13 AÑOS) PREGUNTADO: sabe usted o le consta si Acción Social fue informada antes del desplazamiento CONTESTO: no sabía nada de eso PREGUNTADO: informe al despacho si usted y las personas que se desplazaron con usted han recibido apoyo por parte de Acción Social y del sistema de atención a la población desplazada CONTESTO: si nos dieron una ayudita de un mercadito y un millón de pesos, eso fue el año pasado en noviembre, el mercado fue primero ósea que eso hace como dos años, a los niños le están pagando familias en acción nada más. PREGUNTADO: esos recursos que recibió por que conceptos se los dieron CONTESTO: me los dio Acción Social por ser desplazado PREGUNTADO: informe al despacho si usted recibió \$240.000 para tres meses de alojamiento el 25 de septiembre de 2006; CONTESTO: si eso fue con el mercado que me dieron allá PREGUNTADO: informe al despacho si usted recibió un millón doscientos setenta y dos mil pesos para el apoyo de un proyecto económico para emprendimiento y/o fortalecimiento de plan de negocios CONTESTO: no a mí no me han dado nada PREGUNTADO: informe al despacho si usted ha recibido capacitación seguimiento y acompañamiento por \$120.000 CONTESTO: no, no me han capacitado ni me han dado nada de eso PREGUNTADO: usted y las personas que con usted se desplazaron se encuentran amparados en seguridad social en razón a su desplazamiento de manera gratuita CONTESTO: yo tengo un carné de compartá y no lo he utilizado pero eso hay que pagar PREGUNTADO: sabe usted si sus nietos los hijos de sus hijos están estudiando CONTESTO: si está estudiando PREGUNTADO: sabe usted si a ellos el estado en razón a su condición de

desplazado les proporciona la educación de manera gratuita CONTESTÓ: no, eso es pago la matrícula PREGUNTADO: donde están estudiando ellos o donde le cobran la matrícula CONTESTÓ: uno termino el bachillerato estudio en el colegio del norte, los otros estudian en el colegio la unión PREGUNTADO: usted formulo queja o le informo a Acción Social que le estaban cobrado por las matrículas CONTESTÓ: NO PREGUNTADO: informe al despacho que daños ha sufrido usted y su núcleo familiar que sean responsabilidad de acción social CONTESTÓ: el daño es que ellos tenían que ayudarle a uno para sobrevivir uno sufre esas cosas porque no hay como alimentarse o donde vivir y sin ayuda esta uno mal y uno no se compone hasta que le ayuden a uno sin necesidad de estar hostigando nada. Y uno sin empleo yo tuve que dejarlo todo y a mí no me faltaba nada allá en mi tierra pero acá es otra vida. PREGUNTADO: usted ha solicitado retorno CONTESTÓ: no, no lo he solicitado PREGUNTADO: usted ha solicitado a Acción Social proroga de ayuda humanitaria CONTESTO: no se la he solicitado"

Analizado el material probatorio obrante en el proceso, conformado en gran volumen por la documental relacionada y por las declaraciones de las partes, se advierte que no fueron allegados al plenario, elementos que permitan concretar frente al grupo demandante la existencia de una omisión en lo atinente a sus órganos de seguridad (Fuerza Pública), o de los entes encargados de suministrar el apoyo a la población desplazada a quienes fungen como demandantes⁸⁹, (Acción Social-entes territoriales)⁹⁰.

Como se dejó anotado, el análisis de la responsabilidad para el caso particular, debe ser abordado a partir de título de imputación de la falla del servicio, pues se pretende endilgar al Estado un daño por la omisión en el cumplimiento de sus deberes constitucionales de protección y seguridad.

El Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo ha explicado el alcance del deber de protección del Estado de los coasociados, en el entendido de que el cumplimiento de sus obligaciones debe obedecer a la verificación de sus condiciones materiales reales y no sobre criterios ideales⁹¹. De igual forma, se

⁸⁹ Como se anunció en precedencia, es claro que la carga de la prueba se encuentra en cabeza de quien pretende o resiste la pretensión, por lo que en tratándose de acciones en donde se persiga la indemnización de perjuicios, habrá de probarse por quien pretende, todos los elementos de la responsabilidad perseguida

⁹⁰ No obra prueba en el expediente de cuál fue el grupo armado ilegal que conllevó al desplazamiento de los actores o de que sus amenazas fueron puestas en conocimiento de las entidades demandadas, y que estas a su vez, no fueran atendidas efectivamente.

⁹¹ Sentencia de 25 de octubre de 1991, exp. 6680. "...la falla del servicio no puede predicarse de un Estado ideal. Para hablar de ella hay que tener en cuenta la realidad misma del país, el desarrollo, la amplitud y la cobertura de los servicios públicos. En otras palabras, la infraestructura de los mismos." Por eso es fácil pensar que no puede tener la misma extensión la tesis en un país desarrollado que en uno como el nuestro que apenas está en vía de desarrollo." Criterio que continuó siendo reiterado por el H. Consejo de Estado. Así, en sentencia de de 3 de abril de 1997, exp. 9467, dijo: "Y no puede tampoco dejar de señalarse aquí, que la falla del servicio debe entenderse configurada sólo cuando teniendo en cuenta las posibilidades concretas de atención con las que contaba la administración, el servicio fue prestado inadecuadamente, pues, como lo

ha establecido que el grado de exigencia de la prestación de los servicios que competen al Estado y en particular, el referido a la seguridad, está en relación con los medios de que éste dispone para su cumplimiento:

"Es que las obligaciones que están a cargo del Estado - y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión -, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo."⁹²

"Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; si el daño ocurre, pese a su diligencia, no podrá quedar comprometida su responsabilidad"⁹³.

De la misma forma, en varias oportunidades el título de imputación de la falla del servicio en casos análogos al que nos ocupa, señalándose⁹⁴:

"Dicho encuadramiento lleva a plantear la falla del servicio a partir de la omisión determinante en la que se encuentran incursas las autoridades públicas "en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido", de tal manera que se hace necesario evaluar el contenido de las obligaciones fijadas por el ordenamiento jurídico a cada entidad u órgano de la administración pública llamado a cumplirlas y, el grado o nivel de cumplimiento para el caso específico

(..)

Sin duda, el presupuesto inicial está radicado en la omisión del Estado constituida por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de las obligaciones constitucionales y legales en virtud de las cuales debe preservarse los derechos de toda persona a no ser desplazado, desarraigado y despojado de sus bienes como consecuencia del conflicto armado interno, o de violaciones sistemáticas de los derechos humanos o, del derecho internacional humanitario

(...)

El reciente precedente de la Sala se plantea que la omisión del Estado como fundamento de la responsabilidad puede fundarse en la tesis de la posición de garante, con lo que se intenta superar la tesis de la falla del servicio, en la medida en "que cuando a la Administración Pública se le ha impuesto el deber jurídico de evitar un resultado dañoso, aquella asume la posición de garante en relación con la víctima, razón por la cual de llegarse a concretar el daño, éste resultará imputable a la Administración por el incumplimiento de dicho deber". En el mismo precedente se señaló que la posición de garante ya ha sido acogida en la jurisprudencia interamericana de derechos humanos, afirmándose,

ha dicho la sala, la falla del servicio no puede predicarse de un estado ideal sino que debe ser relativa a las circunstancias concretas en que dicho servicio se desarrolla..."

⁹² Sentencia del 3 de febrero de 2000, exp. No. 14.787

⁹³ Sentencia de 30 de noviembre de 2006, exp. 16.626, reiterada en sentencia de 3 de octubre de 2007, exp. 15.985

⁹⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del veintiuno 21 de febrero de 2011. C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, citada ut supra pie de página 87.

"La atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares puede darse en casos en que el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes cuando se encuentren en posición de garantes, esas obligaciones erga omnes contenidas en los artículos (sic) 1.1 y 2 de la Convención.

"La responsabilidad internacional de los Estados Partes es, en este sentido, objetiva o 'absoluta', teniendo presentes conjuntamente los dos deberes generales, estipulados en los artículos 1(1) y 2 de la Convención Americana."

Se trata de afirmar la responsabilidad del Estado pese a que los hechos son causados por terceros, en la medida en que a la administración pública le es imputable al tener una "posición de garante institucional", del que derivan los deberes jurídicos de protección consistentes en la precaución y prevención de los riesgos en los que se vean comprometidos los derechos humanos de los ciudadanos que se encuentran bajo su cuidado, tal como se consagra en el artículo 2 de la Carta Política. Luego, sustancial para endilgar la responsabilidad es que se deduzca a quién competía el deber de evitar las amenazas y riesgos para los derechos humanos de las personas afectadas. De acuerdo con la doctrina,

"La otra fuente de la posición de garantía tiene lugar cuando el sujeto pertenece a una institución que lo obliga a prestar ciertos deberes de protección a personas que se encuentran dentro de su ámbito de responsabilidad. La característica de esta fuente, es que la posición de garante surge aunque el sujeto no haya creado los riesgos para los bienes jurídicos. Por ejemplo: la fuerza pública tiene dentro de su ámbito de responsabilidad la protección de la vida de los ciudadanos, y, si un miembro de ella que tiene dentro de su ámbito específico la salvaguarda de la población civil no evita la producción de hechos lesivos por parte de terceros, la vulneración de los derechos humanos realizados por un grupo al margen de la ley le son imputables. Al serles atribuidos al servidor público por omisión de sus deberes de garante, surge inmediatamente la responsabilidad internacional del Estado. Debemos anotar, que la posición de garante institucional no sólo genera deberes de protección frente a peligros originados en terceros (seres humanos), sino también con respecto a fuerzas de la naturaleza".

Sin embargo, en la misma doctrina se propone establecer "estructuras de imputación" de la responsabilidad del Estado cuando son "actores no-estatales" o terceros los que perpetran, o llevan a cabo acciones que producen el desplazamiento forzado:

"... i) cuando el Estado omite la adopción de medidas razonables para prevenir la violación de los Derechos Humanos; ii) cuando el actor está actuando bajo la dirección, siguiendo instrucciones o con control de un Estado; iii) cuando el actor ejercita elementos de autoridad gubernamental ante la ausencia de autoridades oficiales; iv) cuando la conducta del actor es adoptada de manera subsecuente por el Estado; v) cuando la conducta del actor es la de un movimiento alzado en armas que tras triunfar militarmente se convierte en el nuevo gobierno de un Estado, vi) cuando hay delegación de funciones estatales al actor no estatal, o vii) cuando el Estado crea una situación objetiva de riesgo y luego no despliega los deberes de salvamento que le son exigibles (pensamiento de la injerencia)".

Determinando además, el Órgano de Cierre en la providencia citada que no puede ofrecerse como única vía la aplicación de la posición de garante ya que cuando dicha violación se produce como consecuencia de la acción de "actores-no estatales", se exige determinar que la situación fáctica existió y

que respecto a ella se concretaron tres elementos: "i) los instrumentos de prevención utilizados; ii) la calidad de la respuesta y iii) la reacción del Estado ante tal conducta", que en términos del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas se entiende como el estándar de diligencia exigible al Estado⁹⁵.

En ese orden, de las pruebas documentales y de las declaraciones de parte valoradas conjuntamente, no se puede establecer que los actores hayan puesto en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que originaron su desplazamiento o las circunstancias que generaron el temor por su integralidad física y llevaron a su huida, hecho este último comprensible. No obstante, no fueran puestas en conocimiento de la fuerza pública las acciones delictivas de las cuales fueron objeto los miembros del grupo personalmente, de forma individual, familiar o como comunidad, o si formularon denuncia al respecto y con ello activar los mecanismos de seguridad del Estado, y a su vez activar "esa posición de garante" que le demanda la Constitución Política, recordando que el Estado no es omnímodo ni omnipresente, pues ello configuraría un imperativo de casi imposible cumplimiento.

Aunado a lo anterior, de los informes rendidos por la Primera Brigada de Infantería de Marina de Corozal, (folios 829 a 883), se puede establecer que para el Departamento de Sucre se adoptaron una serie de medidas a efectos de contrarrestar la actividad delictiva de los grupos al margen de la Ley, por lo que no se le puede endilgar una responsabilidad al Estado en este aspecto, esto, teniendo en cuenta además, que las autoridades no pueden garantizar de manera absoluta la anulación de los actos de los grupos al margen de la Ley, porque su accionar delictivo en términos generales no es de público conocimiento.

De otra parte, teniendo en cuenta las diferentes zonas geográficas o lugares de donde aducen los actores se dio el hecho que produjo el desplazamiento hacia la ciudad de Sincelejo, como ciudad receptora, no es posible realizar un análisis indiciario de notoriedad pública de la situación de violencia, lo que

⁹⁵ En dicha providencia se afirmó entonces que: "De acuerdo con la doctrina y el precedente jurisprudencial interamericano de Derechos Humanos, no puede construirse una cláusula general de responsabilidad en cabeza del Estado cuando se produce todo tipo de violaciones a los derechos humanos en su territorio"

igualmente impide un estudio de la capacidad de repuesta del Estado y de la fuerza pública, frente a cada una de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron el desplazamiento.

Es cada uno
no

La jurisprudencia contenciosa ha expuesto, que no se puede considerar la existencia de una posición de garante institucional en abstracto, cuando el daño antijurídico no está sustentado en el caudal probatorio que obre en cada caso en concreto. Pues 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, como fundamentos previos para que surja el deber reparatorio.

"Al no demostrarse la ocurrencia concreta de los hechos señalados en la demanda el 28 de diciembre de 1999, no puede la Sala inferir de manera indirecta que los demandantes se encontraban en una situación de desplazamiento forzado, porque si bien se trataba de una zona en la que se reconoció por el Estado la existencia de conflicto armado, y era un hecho notorio la masacre ocurrida en el mes de julio de 1998, en el municipio de Mapiripán, no puede esto ser suficiente para encontrar que el Estado, en el caso concreto, desatendió los deberes jurídicos de prevención y protección de la vida, integridad física y libertad personal de los demandantes, de lo contrario se abriría la posibilidad de establecer la responsabilidad del Estado con base valoraciones hipotéticas que no se corroboran probatoriamente, sin perjuicio de entender que zonas como la Inspección Municipal de La Cooperativa estaban en el epicentro y en la confluencia de diferentes actores armados ilegales (en las declaraciones recogidas en los Consejos de Seguridad realizados se pone de presente esto) y en la concurrencia de múltiples factores de violencia. Luego, no está plenamente acreditado el daño antijurídico relacionado indudablemente con la situación de desplazamiento forzado, sino que se pretendió afirmar en abstracto su ocurrencia.

Por lo tanto, no puede la Sala considerar la existencia de una posición de garante institucional en abstracto, cuando el daño antijurídico no está sustentado en el caudal probatorio que obre en cada caso en concreto. 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. El Estado tiene una obligación positiva frente a la protección de los derechos humanos de las víctimas del ~~conflicto~~ armado, lo que no implica que deba imputarse la responsabilidad de este sin el sustento probatorio suficiente.

En ese sentido, el precedente jurisprudencial constitucional establece,

"Se dice que hay derecho a protección cuando un titular de derechos fundamentales le exige al Estado que lo defienda frente a intervenciones injustas de terceros o del mismo Estado. El caso clásico es la protección a la vida. Pero en circunstancias particularmente complicadas, como es el caso de la violencia en Colombia, la posición no puede ser de todo o nada, sino

CS*

que el propio Estado puede efectuar una COMPETENCIA DE PRONÓSTICO para ponderar cuándo y hasta donde puede dar el Estado una protección real y no teórica. Por supuesto que el Estado está obligado a hacer todo lo posible para proteger la vida de los asociados, máxime cuando el Estado debe "adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados"^{96, 97}

El Estado tiene una obligación positiva frente a la protección de los derechos humanos de las víctimas del conflicto armado, sin embargo, ella no es automática, lo que no implica que deba imputarse la responsabilidad de este sin el sustento probatorio suficiente⁹⁸⁻⁹⁹, como aquí acaece, puesto que del acervo probatorio no se infiere que los miembros de la Fuerzas Militares, Fuerza Pública o agentes estatales, participaron directa y activamente en los hechos demandados, o que tenían conocimiento previo una situación anormal de amenazas en la zona contra los pobladores, lo que les permitía y exigía tomar las medidas correspondientes para contrarrestar la situación adversa a los demandantes.

No ignora esta Colegiatura la difícil situación de orden público vivida en el país y que ha golpeado fuertemente al Departamento de Sucre, debido a la presencia y modo de operar de los grupos ilegales, sin embargo, no es dable responsabilizar a la administración por hechos como los que aquí se demandan, si dentro del plenario no se encuentra debidamente acreditada alguna circunstancia que concrete su deber general de protección, más aún, cuando en el plenario no se demostró la situación concreta ocasionada en cada uno de los distintos sitios o regiones donde se originó la situación que conllevó el desplazamiento de los actores hacia la ciudad de Sincelejo y que en su sentir generaron el daño.

Ahora, si bien con las declaraciones ante Personería, se podría tener por cierto el hecho del desplazamiento, ello no es prueba conclusiva, para acreditar la imputación a la entidad demandada, puesto que el deber

⁹⁶ Corte Constitucional, sentencia T - 327 de 1997.

⁹⁷ Op. Cita 96.

⁹⁸ "Se dice que hay derecho a protección cuando un titular de derechos fundamentales le exige al Estado que lo defienda frente a intervenciones injustas de terceros o del mismo Estado. El caso clásico es la protección a la vida. Pero en circunstancias particularmente complicadas, como es el caso de la violencia en Colombia, la posición no puede ser de todo o nada, sino que el propio Estado puede efectuar una COMPETENCIA DE PRONÓSTICO para ponderar cuándo y hasta donde puede dar el Estado una protección real y no teórica. Por supuesto que el Estado está obligado a hacer todo lo posible para proteger la vida de los asociados, máxime cuando el Estado debe "adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados" CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 327 de 1997.

⁹⁹ Ver Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3, Acción de Grupo iniciada por el desplazamiento del corregimiento de Filo Gringo.

reparatorio surge en este caso, sólo en la medida en que se acrediten las acciones u omisiones de la entidad demandada que concreten el incumplimiento de su contenido obligacional, como condiciones necesarias del régimen de falla del servicio; los cuales acorde con el análisis efectuado líneas antes, se encuentran ausentes, pues era preciso la prueba del aspecto fáctico en cada una de las regiones donde se afirmó por los actores que tuvieron que desarraigarse, para así realizar el juicio de imputación.

Ha dicho el Consejo de Estado frente a las obligaciones del Estado, *"que nadie está obligado a lo imposible; sin que ello implique que la relatividad de sus obligaciones lo justifique en su incumplimiento, ya que debe verificarse si se obró o no acorde con las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico, o si por el contrario les fue imposible cumplir su deber en relación con el caso puesto a consideración"*¹⁰⁰.

Por tanto, no basta el argumento de la ausencia de presencia militar y de policía, pues, frente a ello, se ha dicho que esa sola circunstancia no es determinante para imputar la responsabilidad a las entidades demandadas por los *"perjuicios causados a los demandantes"*, en el régimen de falla probada y aun bajo la condición de garante, ya que se hace necesario que las víctimas del desplazamiento hayan advertido a las autoridades competentes de los conflictos por los que atravesaban y éstas se hayan negado a brindar la protección y garantía a sus derechos fundamentales, como requisito para demostrar la *"falta de atención o la atención irregular o inoportuna de dicha obligación por parte de la Administración en el caso concreto"*.

En tal orden, no se demostró que para los demandantes no haya habido protección, como componente de la obligación del Estado de mantener o preservar la seguridad y la respuesta misma, posterior a los hechos violentos que causaron el desplazamiento y que impide el retorno a lugares de origen a los desplazados, como elemento necesario para predicar el daño y la imputación al Estado, en este caso concreto.-

¹⁰⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sección III, Radicación número: 20001-23-31-000-1998-03713-01(18436). CP. Mauricio Fajardo G.

-De la responsabilidad del Estado por la falta de entregas de ayuda humanitaria de emergencia conforme la Ley 387 de 1997.

En el expediente existe prueba que da cuenta sobre la intervención del Estado para la atención de los desplazados en el Departamento de Sucre, aunado a esto, de los interrogatorios de parte relacionados líneas atrás, se puede establecer, que en ningún momento los actores negaron que Acción Social les hubiese negado la ayuda humanitaria, al contrario se puede evidenciar que en la mayoría de los casos, señalaron que nunca la habían solicitado, no obstante han venido siendo beneficiarios de todos los programas de atención al desplazado¹⁰¹.

La H. CORTE CONSTITUCIONAL ha estimado que si bien "las entidades encargadas no pueden imponer requisitos que impliquen para las víctimas una carga desproporcionada, porque no puedan cumplirlos, porque su realización desconozca la especial protección constitucional a la que tienen derecho, o porque se vulnere su dignidad. No obstante, las víctimas conservan la obligación mínima de presentarse ante la entidad correspondiente y solicitar el acceso a los programas¹⁰²" y que dichos beneficios están fundados en el principio de la solidaridad.

Es pertinente, en este punto diferenciar claramente entre la ayuda humanitaria y los servicios sociales que se prestan a las víctimas del desplazamiento forzado, la cuales son de carácter asistencial y se basan en el principio de solidaridad social y no se derivan de la comisión de un ilícito, de un daño antijurídico ocasionado por hechos violentos perpetrados por actores ilegales

En tal sentido, la H. Corte Constitucional, en sentencia T - 370 de 2013, sobre reparación judicial, señaló:

"El reconocimiento del derecho de las víctimas a la reparación integral se fundamenta en varios principios y preceptos constitucionales, así como en disposiciones contenidas en el bloque de constitucionalidad.

¹⁰¹ A folio 1778 y ss. C. Ppal. # 10, se observa un listado de accionantes que han recibido desde el año 2007 hasta 2015, 17 o más componentes de ayuda humanitaria (anexo al recurso de apelación interpuesto por el DPS).

¹⁰² CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-458 del 15 de junio de 2010, Exp. No. T-2.527.724, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

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 jurisdiccional¹⁰³. 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 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"

Por lo anterior, no encuentra la Sala omisión alguna en la que hayan incurrido las entidades demandadas, más concretamente -ACCIÓN SOCIAL- hoy DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL-DPS-, puesto que los demandantes no demostraron que iniciaron alguna actividad tendiente a reclamar las ayudas, no obstante, si se demuestra la entrega de los componentes de la ayuda humanitaria a los grupos demandantes, por ende, no es posible concluir que han omitido su reconocimiento y pago.

De igual manera, el juicio de imputación de responsabilidad mirado desde la óptica de eficacia o impacto de la política pública implementada por el Estado o de su ausencia frente cada uno de los miembros del grupo demandante, carece de elementos de convicción dentro del plenario para arribar a la conclusión que ello le generó a los actores el daño cuya reparación de perjuicios en la forma pedida en sus demandas, persiguen.

El análisis de responsabilidad solo puede ser realizada a partir de la confirmación procesal de forma particular a través de los medios de prueba como elementos que permiten la reconstrucción de los hechos que bajo circunstancias de tiempo, modo y lugar, permitan establecer con certeza los

¹⁰³ Ver en este punto la sentencia SU-254 de 2013.

el juicio de imputación a la entidad estatal y en esta caso, frente a la política pública de prevención al desplazamiento forzado, a su atención y a la reparación integral de cara a cada uno de los miembros del grupo demandante.

Este Tribunal, tuvo oportunidad de referirse a la responsabilidad del Estado, cuando se aduce una falla del sistema por políticas públicas como parámetro de responsabilidad Estatal, en sentencia del 19 de noviembre de 2015, dentro de la acción de grupo radicado No. Expediente No. 70-001-23-33-000-2014-00186-00; señalando esta Corporación lo siguiente:

"Del concepto de FALLA DEL SISTEMA, como parámetro de responsabilidad Estatal.

En el terreno de la responsabilidad estatal, aparte de lo anotado, que se dirige a consideraciones más individuales, es posible predicar dos clases de falla en el servicio, igualmente generadoras del deber de indemnizar. En efecto, así como existen fallas consistentes en no haber hecho todo lo posible para evitar el resultado desafortunado en el caso concreto, otras, se derivan de un estado de desorganización, de tal índole, que imposibilitan a las autoridades actuar, en cada caso, con diligencia.

En este sentido, tal falla, se ha denominado falla del sistema. En donde, así las entidades y los servidores, individualmente considerados, realicen esfuerzos para garantizar los derechos fundamentales de los internos, dadas las circunstancias irregulares imperantes, el esfuerzo no se consolida, de modo que cabe predicar la responsabilidad de la persona jurídica a cargo de la prestación del servicio, en cuanto lo contrario, significaría renunciar a las garantías, es decir a la institucionalidad misma.

Luego, la falla del sistema, como elemento configurador de responsabilidad estatal, se sustenta en que, a diferencia de lo penal o disciplinario, predicable de los funcionarios individualmente considerados, la obligación de reparar se radica en la Nación, en cuanto está a cargo de la prestación de los sistemas organizativos, tales como el carcelario, el de salud, el educativo, entre otros. Aclarándose, que la falla del sistema o del servicio, derivada del estado de cosas inconstitucional, como en este caso, donde es sabido que en relación con los reclusos, la Corte Constitucional, trató así el tema¹⁰⁴, no se presenta de manera aislada, sino que responde al defectuoso funcionamiento, de más de una entidad e incluso, ser consecuencia de una inadecuada política, atribuible a los mismos responsables de diseñarla o de elaborar los modelos de destinación presupuestal.

Siendo patente, que tiene que existir un centro de imputación, frente al cual, el asociado, pueda reclamar las consecuencias que el daño sistemático le genere, sin generalizaciones, que diluyan al extremo de hacer imposible los reclamos.

¹⁰⁴ Sentencia T - 388 de 2013. M. P. Dra. Maria Victoria Calle Correa.

Por esta razón, frente al fallo del sistema, ha de entenderse que el principal centro de imputación, radica siempre en la entidad directamente responsable por la prestación del servicio, esto es, el órgano al que legal y reglamentariamente se ha atribuido la función, en este caso, el INPEC.

Esto se debe, por lo demás, a que, en estricto sentido, en la falla del servicio sistemático, se distinguen dos instancias de incumplimiento: la primera, la del órgano público, directamente encargado de la prestación del servicio y la segunda, la del conjunto de instituciones públicas obligadas a concurrir a la prestación.

Así pues, cuando el órgano directamente responsable incumple sus obligaciones con el asociado, responde, pues, las consecuencias de errores de diseño e implementación de las políticas públicas, no pueden trasladarse a las víctimas, sino que deben ser objeto de solución y discusión intraestatal.

De las políticas públicas.

Las políticas públicas, son "las sucesivas respuestas del Estado (del "régimen político" o del "gobierno de turno") frente a situaciones socialmente problemáticas (Salazar-V, C. 1994)¹⁰⁵, de donde, "un planteamiento implícito que surge de la definición, es que toda política pública, se hace con un fin determinado, específico y concreto, para solucionar problemas, pues -como una caja de herramientas- es muy útil para componer situaciones y es la metodología ideal para arreglar entornos o ambientes torcidos"¹⁰⁶.

En otras palabras, es un proceso¹⁰⁷, en el que intervienen varios actores, mediante el cual, se llega a tomar determinaciones concretas, encaminadas a solucionar problemas considerados vitales o no, al interior de un Estado. Como proceso, evidentemente, debe atravesar una serie de etapas que se extienden en el tiempo, sin que pueda considerarse un lapso preciso, pues, depende de la dinámica social que se le imprima a la política pública.

Tal devenir, se concreta en términos generales, en etapas tales como: **agendación, formulación, implementación y evaluación**, con características dinámicas¹⁰⁸, que permiten su continuo cambio y adaptación, dependiendo su formulación y trámite, "no solo de la voluntad (de los servidores públicos), sino de la disponibilidad de los recursos, de la naturaleza de los problemas y del momento por el que atraviese la formación de la política pública"¹⁰⁹¹¹⁰

¹⁰⁵ SALAZAR VARGAS, Carlos. La definición de Política Pública. EN: DOSSIER. http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ "Proceso" significa que la política pública no es un hecho simple, ni inmediato, sino un fenómeno complejo que se extiende en el tiempo gracias a la existencia de unas autoridades públicas que hacen la política de manera permanente. No hablamos de un ciclo de la política pública compuesto por unos momentos de agendación, formulación, implementación y evaluación que se suceden y se agotan en el tiempo, sino de la formación de la política a través de la interacción permanente de todas estas actividades". VELASQUEZ GAVILANES, Raúl. Hacia una nueva definición de Política Pública. EN: Desafíos, Bogotá (Colombia), (20): 149-187, semestre I de 2009.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Para este modelo contingente del empleo de la racionalidad, véase Brian W. Hogwood y Lewis A., Gunn, *op cit.*, pp. 42-64.

¹¹⁰ *Op. Cit.* VELASQUEZ GAVILANES, Raúl.

Ahora bien, el análisis de la política pública, que finalmente es lo que debe hacerse, si busca desprenderse de ella responsabilidad por parte del Estado, debe entenderse bajo las siguientes consideraciones:

"cuando se analiza una política pública –además de tener en cuenta los distintos momentos que saca a flote la evaluación– es necesario, también, observar cuáles son los principales y más destacados principios rectores, aquellos factores directivos y los elementos regentes más importantes que inciden permanentemente sobre ella.

Al respecto, dice Thoenig que el análisis de políticas públicas es "una disciplina de las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de investigación y de argumentación para producir y transformar la información pertinente de cierta política, información que puede ser empleada dentro de los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción" (1981). Es común, también, distinguir entre el policy analysis y el policy design (análisis y diseño de políticas públicas). Este último, es una actividad en la cual el objetivo sería creativo por naturaleza: ya habiendo adoptado un resultado social y político como un efecto deseado, el experto estructura e inventa –a la luz de su propia preferencia– soluciones alternativas, o más bien, políticas públicas alternativas, a fin de determinar y de encontrar aquella que tenga la mayor probabilidad de alcanzar este fin. El **análisis propiamente dicho**, por su parte, busca otra cosa: éste no cuenta con una alternativa preferida conscientemente preestablecida, sino que ensaya en orden a clarificar las consecuencias de una o varias opciones –y observar ex ante o ex post– para predecir o describir la cadena de efectos producidos..."¹¹¹

Con ello, se acepta la existencia de diversas tipologías de análisis de las políticas públicas, a saber:

- "a. En función del paradigma: Análisis clásico, racionalista, positivista, experimentalista centrado en los objetivos, Análisis pluralista, participativo, constructivista.
- b. En función del campo al que dirija su acción: Análisis estratégico y Análisis operativo
- c. En función del método de investigación: Análisis descriptivo, Análisis analítico, Análisis integral
- d. En función del propósito: Análisis formativo, Análisis recapitulativo, conclusivo o de resultados
- e. En función de la perspectiva temporal: Análisis ex ante, Análisis intermedio, Análisis ex post
- f. En cuanto a los analistas: Análisis interno, Análisis externo, Análisis mixto,

¹¹¹ Salazar Vargas, Carlos. Análisis de Políticas Públicas. *EN: Agendas*.
http://www.frph.org.mx/biencomun/bc167/C_Salazar.pdf

*g. En función de los Contenidos: Análisis de necesidades, Análisis de conceptualización o diseño de la política pública, Análisis de implementación, Análisis de resultados, Análisis de Impacto, Análisis económico*¹¹²

*Sin que pueda confundirse, análisis, con evaluación de política pública, en tanto, la evaluación es más descriptiva que el análisis, ya que va a demostrar, qué fue lo que sucedió, incluyendo, necesariamente, una visión retrospectiva, mientras que el análisis, va más allá y a partir de la evaluación, intenta explicar por qué se dieron los hechos en tal o cual sentido*¹¹³, de donde, no cabe duda, cuando de responsabilidad patrimonial del Estado se trata, lo que debe exigirse es el análisis de la política pública, para explicar, valga la redundancia, por qué se dieron los hechos en tal o cual sentido o en palabras del presente asunto, por qué la política carcelaria en Colombia luce tan desestructurada, si la misma fue concebida bajo otros principios, que no cabe duda, son los consagrados en la finalidad de la pena y el contenido constitucional, que redundan en favor del hombre como fin del Estado¹¹⁴

Esta Sala, partiendo de lo considerado por este mismo Tribunal, en la sentencia del 19 de septiembre de 2015, precisa, que la política pública no debe estudiarse desde el punto de vista de sus efectos (evaluación), para considerar la responsabilidad patrimonial del Estado, sino a través del análisis de su contenido, en los términos que atrás se dejaron anotados, para con ello, concluir, si el diseño de la misma o su proceso de estructuración, causa un daño.

Lo reconstruido en líneas anteriores, frente a la política de atención y asistencia social a los desplazados, muestra que existe un diseño de una política pública, que resume los pasos que la misma debe seguir, hasta concluir, en formulación de respuestas que permitan corregir y mitigar los efectos del desplazamiento, más probatoriamente no hay en el proceso elementos que frente a cada núcleo familiar demandante, demuestre la ineptitud de lo que hasta el momento se ha planteado y cuál es el daño que

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Segunda de Decisión, Sentencia del 19 de noviembre de 2015, expediente No. 70-001-23-33-000-2014-00186-00. Medio de control: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO. Demandante: ABEL BOHORQUEZ. Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC" - UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS "SPC" - ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE SINCELEJO "LA VEGA" - CONGRESO DE LA REPÚBLICA - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL - SUPERINTENDENCIA DE SALUD - CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES "CAPRECOM" - DEPARTAMENTO DE SUCRE y el MUNICIPIO DE SINCELEJO. Magistrado Ponente: Rufo Carvajal Argoty. <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2229120/7441462/2014-00186-00.pdf/89515daf-31cf-41a9-bbad-9b5533441648>.

dicha política pública, *que es en su sentir, deficiente* les ha generado.

En este tópico de la demanda, para la Sala no hay prueba de cuál es el daño padecido por cada núcleo familiar, como tampoco del perjuicio material o inmaterial reclamado por este concepto, pues el analizar los efectos de la política pública en clave de responsabilidad patrimonial, es menester fijarlos de cara a aspectos particulares y propios de cada trámite (debido proceso, negligencia u omisión de la entidad) frente a cada uno de los aquí demandantes.

Lo reclamado en este punto de análisis no es el desplazamiento mismo, sino el daño generado por la ausencia de un sistema de protección para combatir las carencias que afirman los demandantes les ha generado el desplazamiento, punto en el cual, revisado el plenario, no convergen al interior del proceso, los elementos que con fuerza suficiente permitan arribar a la certeza que las políticas públicas sean fallidas, para con ello, esta Sala pueda afirmar la existencia del daño reclamado y de contera del perjuicio generado a cada uno de los miembros del grupo que conforman la parte demandante, siendo que, quien afirma la existencia de un daño o lo padece debe probar su configuración.

A guisa de conclusión, la responsabilidad del Estado bajo los presupuestos del artículo 90 de la C.P., exige la configuración concreta y prueba del daño y la imputación, elementos que dentro de la presente acción de grupo estima la Sala no se acreditan, razón por la cual, este Tribunal **REVOCARÁ** la sentencia venida en alzada.

7. DE LA SOLICITUD DE EXTENSIÓN DEL GRUPO DEMANDANTE.

El abogado VICTORIANO SIERRA NERIO, portador de la tarjeta profesional No. 62.328 del C.S. de la J, presentó al despacho, solicitud de adición de demandantes y beneficiarios por extensión, fechada 25 de agosto de 2015, (folio 1 y ss -Cuaderno adicional), la cual será denegada, en virtud de la revocatoria de la sentencia de primera instancia que conlleva a despachar de forma negativa las súplicas de la demanda.

8. DE LA CONDENA EN COSTAS. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando

alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma, no se impondrán.

9. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA TERCERA DE DECISIÓN, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

FALLA:

PRIMERO: REVÓQUESE la sentencia apelada esto es, la proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo el 25 de enero de 2015. En consecuencia, **DENIÉGUENSE** las súplicas de la demanda por lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: ABSTÉNGASE de condenar en costas.

TERCERO. Ejecutoriada esta providencia, **CANCÉLESE** su radicación, y devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala según acta No 92 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados,


CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS


RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY


SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA