

REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA / COMPETENCIA DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA / MARCO FUNDAMENTAL DE COMPETENCIA DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA / RECURSO DE APELACIÓN / AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL / AYUDA HUMANITARIA / DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

En reiteradas oportunidades, esta Subsección ha considerado que el marco fundamental para la competencia del juez de segunda instancia lo constituyen los cargos planteados contra la decisión recurrida, razón por la cual no basta con la simple interposición del recurso por la parte interesada, así como tampoco es suficiente la manifestación general de no estar conforme con la decisión impugnada, toda vez que quien tenga interés en que el asunto sea analizado de fondo en segunda instancia debe señalar cuáles fueron los yerros o desaciertos en los que incurrió el juez de primera instancia al resolver la litis planteada (...) [En el caso concreto] [C]omo el supuesto desplazamiento forzado por el que demandó la señora (...) quedó definido en la sentencia de primera instancia, la Sala no estudiará este aspecto ni la responsabilidad atribuida a la Nación-Ministerio del Interior, y, por tanto, el análisis se circunscribirá únicamente a establecer si la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social omitió entregarle a la actora las ayudas humanitarias contempladas en la Ley 387 de 1997.

FUENTE FORMAL: LEY 387 DE 1997

NOTA DE RELATORÍA: Al respecto, ver, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 21 de mayo de 2021, exp. 52413, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL / RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA / DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL / AYUDA HUMANITARIA / DESPLAZAMIENTO FORZADO / VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO / CONFLICTO ARMADO INTERNO / AUSENCIA DE PRUEBA / FALTA DE PRUEBA / ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / CONTEO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

[E]n el presente asunto la parte actora pretende la responsabilidad administrativa de la Agencia Presidencial para la Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por la omisión en el pago de las ayudas humanitarias a las que, por su condición de desplazada y víctima del conflicto armado interno, tenía derecho. En este caso, la parte actora afirmó que a la fecha de la presentación de la demanda no había recibido las ayudas humanitarias establecidas en la Ley 387 de 1997 y la Sala desconoce su situación en relación con dichos beneficios, por lo que no cuenta con los elementos de prueba suficientes para establecer el momento en que empezó a correr el término de caducidad. Sin embargo, como, según la demanda, se trata de un caso de una persona desplazada, víctima del conflicto armado interno y sujeto de especial protección constitucional, es posible darle un tratamiento diferenciado al conteo de la caducidad de la acción de reparación directa, con el objetivo de brindarle las mayores garantías posibles a la víctima. Entonces, como las manifestaciones de la

demanda y las pruebas del expediente no permiten establecer con precisión el momento en el que se configuró la omisión alegada y, en ese sentido, tampoco es posible determinar si la demanda de reparación directa se presentó dentro del término de caducidad, la Sala considera que se debe analizar de fondo el asunto bajo estudio, en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia de la señora (...)

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 136 / LEY 446 DE 1998 – ARTÍCULO 44 / LEY 387 DE 1997

NOTA DE RELATORÍA: Al respecto, consultar, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de abril de 2020, exp. 51315, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico y sentencia del 1 de junio de 2020, exp. 48261, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / DAÑO ANTIJURÍDICO / IMPUTACIÓN / ELEMENTOS DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA / TÍTULO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / NEXO DE CAUSALIDAD / DAÑO / CARACTERÍSTICAS DEL DAÑO / INDEMNIZACIÓN DEL DAÑO / CONFIGURACIÓN DEL DAÑO

De conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Del mencionado precepto constitucional la jurisprudencia de esta corporación ha concluido que para declarar la responsabilidad del Estado, con base en un título jurídico subjetivo u objetivo de imputación, deben concurrir en el plenario los elementos demostrativos de la existencia de (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) una relación o nexo de causalidad entre ésta y aquél, vale decir, que el daño se produzca como consecuencia directa de la acción o la omisión atribuible a la entidad accionada. Así, el primer elemento que se debe observar en el análisis de la responsabilidad es la existencia del daño, el cual, además debe ser antijurídico, comoquiera que este constituye un elemento necesario de la responsabilidad, de allí la máxima (...) [sin daño no hay responsabilidad] y sólo ante su acreditación hay lugar a estudiar la imputación de este. (...) Así las cosas, es claro que para que un daño sea indemnizable, requiere estar cabalmente estructurado; por tal motivo, resulta imprescindible acreditar los aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama, esto es: *i)* que el daño es antijurídico, es decir, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo; *ii)* que se lesiona un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal y, *iii)* que el daño es cierto y determinado (...)

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el asunto, consultar, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de agosto de 2008, exp. 16516, C.P. Enrique Gil Botero; sentencia del 6 de junio de 2012, exp. 24633, C.P. Hernán Andrade Rincón; sentencia del 16 de julio de 2015, exp. 28389, C.P. Hernán Andrade Rincón; sentencia del 10 de noviembre de 2017, exp. 38824; C.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E); sentencia del 10 de noviembre de 2017, exp. 50451, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E); sentencia del 23 de octubre de 2017, exp. 42121, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E); sentencia del 14 de septiembre de 2017, exp. 44260, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E); sentencia del 19 de julio de 2017, exp.

43447, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E); sentencia del 26 de abril de 2017, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E); sentencia del 13 de agosto de 2008, exp. 16516 C.P. Enrique Gil Botero; sentencia del 6 de junio de 2012, exp. 24633, C.P. Hernán Andrade Rincón y sentencia del 24 de octubre de 2017, exp. 32985B, C.P. Hernán Andrade Rincón

DESPLAZAMIENTO FORZADO / VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO / REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA / VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO / CONFLICTO ARMADO INTERNO / AUSENCIA DE PRUEBA / FALTA DE PRUEBA / AYUDA HUMANITARIA / CARGA DE LA PRUEBA / CARGAS PROCESALES / INCUMPLIMIENTO DE CARGA DE LA PRUEBA / INCUMPLIMIENTO DE LAS CARGAS PROCESALES / AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL / DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL / DAÑO / REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA / NEGACIÓN DE LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

La política pública en materia de desplazamiento forzado está contenida principalmente en la Ley 387 de 1997. (...) El Decreto 2569 de 2000, reglamentario de la Ley 387 de 1997, creó el Registro Único de Población Desplazada, a cargo de la Red de Solidaridad Social (...) Entonces, quien sea víctima del conflicto armado interno u otra de las causas consignadas en la Ley 387 de 1997 deberá declarar ante la Red de Solidaridad Social la situación que alega con el fin de lograr su inclusión en el Registro Único de Población Desplazada. Los efectos de la declaración del hecho victimizante e inscripción en el Registro Único de Población Desplazada también están regulados en el Decreto 2569 de 2000, en los artículos 16, 17 y 18 (...) Del escaso material probatorio allegado al plenario, la Sala no encuentra probado siquiera que la señora (...) hubiera sido víctima de desplazamiento forzado y que, por ello, era beneficiaria de las ayudas humanitarias contempladas en la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios. (...) [I]nclusive, en la demanda ni siquiera se contó cuál fue el hecho victimizante, el actor armado que causó el desplazamiento, o la fecha en la que supuestamente ocurrieron los hechos. (...) Ahora, de considerarse, como lo hizo el a quo, que la demandante sí fue víctima de desplazamiento forzado e incluida en el Registro Único de Población Desplazada, y que, a pesar de ello no se le entregaron las ayudas humanitarias a las que tenía derecho, lo cierto es que tal circunstancia no está probada en el proceso y, como se vio, el escaso material probatorio allegado al plenario no respalda las afirmaciones que se hicieron en la demanda. (...) [E]l a quo adujo que en la demanda la parte actora afirmó de manera indefinida que desde el año (...) a la señora (...) no se le habían entregado las ayudas humanitarias a las que tenía derecho y que la Agencia Presidencial para la Acción Social no había probado lo contrario.(...) En este caso, la afirmación a la que se hizo referencia sí era susceptible de prueba, pues bastaba con que en la demanda se pidiera oficiar a la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social que certificara la inclusión de la demandante en el Registro Único de Población Desplazada y las ayudas que por tal motivo entregó; sin embargo, la parte actora se abstuvo de solicitar cualquier tipo de prueba, al punto que en el trámite de primera instancia se prescindió del periodo probatorio. (...) Por último, llama la atención de la Sala que en la demanda se afirmó de manera contundente, pero sin pruebas, que la señora (...) nunca recibió las ayudas contempladas en la Ley 387 de 1997 y, luego se afirmó que (...) [la demandada realizó un abono a la demandante] lo cual genera aún más dudas frente a la existencia del daño y la veracidad de las afirmaciones consignadas en la demanda. (...) Así pues, es claro que en este caso la parte actora no probó, como le correspondía, por una parte, que la señora (...) fuera desplazada y, por la

otra, que no recibió las ayudas humanitarias pretendidas, lo cual resultaba necesario para establecer la existencia del daño alegado. Todo lo anterior significa que la parte actora desatendió lo dispuesto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil (...) En otras palabras, la parte demandante no cumplió con la carga probatoria que le imponía la norma legal en cita, toda vez que, se reitera, no allegó al proceso oportunamente la prueba idónea y eficaz que diera cuenta del daño alegado. Así las cosas, la Sala se abstendrá de analizar los elementos restantes de la responsabilidad estatal, revocará el fallo de primera instancia y negará las pretensiones de la demanda.

FUENTE FORMAL: LEY 387 DE 1997 – ARTÍCULO 3 / LEY 387 DE 1997 – ARTÍCULO 15 / DECRETO 2569 DE 2000

NOTA DE RELATORÍA: Acerca del procedimiento para acceder a la atención humanitaria de emergencia, ver, Corte Constitucional, sentencia C-278 de 2007, M.P. Nilson Pinilla. Así mismo, ver, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de agosto del 2020, exp. 52869, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

DECLARACIÓN EXTRAJUDICIAL / VALIDEZ DE LA DECLARACIÓN EXTRAJUDICIAL / VALOR PROBATORIO DE LA DECLARACIÓN EXTRAJUDICIAL / RATIFICACIÓN DE LA DECLARACIÓN EXTRAJUDICIAL

[L]a Sala advierte que dicha prueba [declaración extrajuicio] carece de eficacia probatoria, dado que la ley restringió esa clase de declaraciones como medio de prueba en actuaciones judiciales a dos situaciones, a saber: (i) cuando la persona que declara se encuentra enferma y (ii) cuando la declaración tiene como propósito servir de prueba sumaria (...) [en determinado asunto para el cual la ley autoriza esta clase de prueba] (...) y ocurre que ninguno de estos supuestos se da en este caso, a lo cual se suma que tal declaración, además de que fue rendida por la misma demandante, no fue ratificada en este proceso, ni practicada con audiencia de la parte contraria.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 298 / CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 299

NOTA DE RELATORÍA: Con aclaración de voto del consejero José Roberto Sáchica Méndez.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 13001-23-31-000-2012-00236-01(50651)

Actor: SILVIA ROSA VILORIA ACOSTA

Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR Y OTRO

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)

Temas: REPARACIÓN DIRECTA – Omisión en la entrega de las ayudas humanitarias contempladas en la Ley 387 de 1997 a persona desplazada / PRUEBA DEL DAÑO - La parte demandante no cumplió con la carga probatoria que le correspondía.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social contra la sentencia del 17 de enero de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

Con ocasión de los hechos de violencia presentados en el 2007, en el municipio de El Carmen de Bolívar (Bolívar), la señora Silvia Rosa Viloría Acosta tuvo que desplazarse de ese municipio y abandonar sus bienes. Ahora, en sede de reparación directa, pretende la responsabilidad del Ministerio del Interior por el desplazamiento forzado, y de la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por la omisión consistente en no otorgar las ayudas humanitarias a las que tenía derecho.

ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito presentado el 13 de enero de 2012 (f. 2-11 c-1), la señora Silvia Rosa Viloría Acosta, por conducto de apoderado judicial (f. 1 c-1), presentó demanda de reparación directa en contra de la Nación-Ministerio del Interior y la Agencia Presidencial para la Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el fin de que se les declarara patrimonialmente responsables por su desplazamiento forzado y la omisión en la entrega de las ayudas humanitarias contempladas en la Ley 387 de 1997.

En concreto, la demandante solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

Primera: La Nación Colombiana, Ministerio del Interior y (...) la Agencia Presidencial para la Acción Social son responsable administrativa y extracontractualmente por los daños antijurídicos causados (...) a la demandante el señor (sic) Silvia Rosa Viloría Acosta y, a sus menores hijos naturales¹, por falla o falta del servicio de la administración que condujo al desplazamiento al (sic) demandante, donde (sic) perdió todos sus bienes materiales.

Segunda. Que se condene a la reparación de los daños causados, en consecuencia, a la Nación Colombiana, Ministerio del Interior y (...) a la Agencia Presidencial para la Acción Social, como reparación del daño ocasionado por la pérdida de todos sus bienes, a pagar a los actores o a quien represente legalmente sus derechos, los perjuicios de orden material y moral, subjetivos y objetivados, actuales y futuros, los cuales se estiman como mínimo en la suma de (...) \$389'355.48 (...), conforme a la ley 387 de 1997 y demás decretos reglamentarios, haciéndose acreedor (sic) de las siguientes ayudas humanitarias, así:

A. Que se condene a la reparación de los daños causados (...) por concepto de la pérdida de sus bienes materiales: un negocio de aguacate, maíz, yuca y ñame; animales como gallinas, cerdos, toros, carneros, pavos, patos y vacas; le destruyeron una vivienda y todos los enseres, para un promedio en pérdida de \$284'220.000 (...), nexa de relación de pérdida de bienes.

B. Que se condene a la reparación de los daños causados (...) por concepto de asistencia alimentaria y elementos de aseo personal la suma de (...) \$25'606 080, equivalente a los daños materiales.

C. Que se condene a la reparación de los daños causados (...) por concepto de utensilios de cocina y elementos de alojamiento la suma de (...) \$257.500, equivalente a los daños materiales.

D. Que se condene a la reparación de los daños causados (...) por concepto de transporte la suma de (...) \$257.500, equivalente a los daños materiales.

E. Que se condene a la reparación de los daños causados (...) por concepto de la estabilización socioeconómica o proyecto productivo la suma de (...) \$48'993.801, equivalente a los daños morales.

F. Que se condene a la reparación de los daños causados (...) por concepto de subsidio de vivienda la suma de \$30'000.000, equivalente a los daños de indemnización futura.

¹ Si bien, en algunos apartes de la demanda se hace referencia al núcleo familiar de la señora Silvia Rosa Viloría Acosta, lo cierto es que al proceso solo acudió esta demandante; además, tales referencias se hacen de manera general, sin identificar a cada uno de los miembros de su familia.

Las pretensiones anteriores se fundamentaron en los siguientes hechos:

En razón de la violencia presentada en el año 2007, en el municipio de El Carmen de Bolívar (Bolívar), la señora Silvia Rosa Viloría Acosta y su familia tuvieron que desplazarse a la ciudad de Cartagena y abandonar todos sus bienes, su vivienda y todos sus enseres y cultivos.

En esa ciudad, la demandante fue incluida en el “*Sistema Único de Registro – SUR*”, con el fin de recibir las ayudas humanitarias de emergencia a las que tenía derecho, de conformidad con la Ley 387 de 1997; sin embargo, ninguna de esas asistencias le fue entregada.

Se indicó, igualmente, que el 21 de enero de 2010, la señora Silvia Rosa Viloría Acosta “*presentó un proyecto productivo (...) por la suma de (...) \$48’993.801*”, el cual no se hizo efectivo. De igual forma, contó que lo mismo ocurrió con el subsidio de vivienda que solicitó.

Finalmente, a pesar de que al inicio de la demanda la parte actora afirmó que nunca había recibido las ayudas humanitarias a las que tenía derecho, luego afirmó que “*la demandada realizó un abono a la demandante por la suma de 1’830.000 con fecha de 16/09/2009 y 02/03/2010*”.

2. El trámite en primera instancia

2.1. La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante providencia del 8 de junio de 2012 (f. 36-37 c-1), decisión que fue notificada al Ministerio del Interior, a la Agencia Presidencial para la Acción Social y al Ministerio Público.

2.2. La parte demandante interpuso recurso de reposición contra el numeral 7 de la parte resolutive del auto admisorio, en el que se ordenó el pago de gastos del proceso, y pidió que se le concediera el amparo de pobreza que, en escrito separado, solicitó al presentar la demanda (f. 1-6 c-1). Por auto del 2 de agosto del 2012, el *a quo* “*revocó el numeral séptimo del auto de fecha 8 de mayo de 2012*” y, en su lugar, concedió el amparo de pobreza pretendido (f. 46-50 c-1).

2.3. La Agencia Presidencial para la Acción Social contestó la demanda de manera extemporánea. El Ministerio del Interior no dio respuesta.

2.4. Por auto del 29 de abril de 2013, el Tribunal Administrativo de Bolívar prescindió del período probatorio al no haberse solicitado la práctica de pruebas y corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para lo de su competencia, pero ninguno se pronunció.

3. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante providencia del 17 de enero de 2014, declaró la responsabilidad parcial de la Agencia Presidencial para la Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por la omisión consistente en no otorgar las ayudas humanitarias a la demandante, y negó las demás pretensiones de la demanda. La parte resolutive de la sentencia es la siguiente (f. 67-79 c-2):

Primero: NEGAR las pretensiones de la señora Silvia Rosa Viloría Acosta relacionadas con el daño que afirma le fue causado por las demandadas, por el desplazamiento forzado al que fue sometida en el año 2007, conforme a lo dicho en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: CONDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, reconocer y pagar a la señora Silvia Rosa Viloría Acosta la suma de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes, [por la omisión en la entrega de las ayudas humanitarias contempladas en la Ley 387 de 1997].

Tercero: Denegar las demás pretensiones de la demanda.

Entendió el *a quo* que eran dos los hechos por los que la señora Silvia Rosa Viloría Acosta demandó. El primero el desplazamiento del que fue víctima y, el segundo, la supuesta omisión en otorgarle las ayudas humanitarias a las que tenía derecho, según lo dispuesto en la Ley 387 de 1997.

Frente al primer punto, el tribunal *a quo* explicó que no había lugar a condenar a las accionadas, pues si bien en la demanda se afirmó que la señora Silvia Rosa Viloría Acosta “fue desplazada de su municipio de origen (...), [lo cierto es que] nada se informó acerca del hecho de violencia que determinó su movilización forzosa, razón por la cual no es posible endilgar responsabilidad alguna a las demandadas por esta circunstancia”.

Respecto de la segunda imputación, el Tribunal de primera instancia consideró lo siguiente:

En el caso concreto, se tiene probado que la actora se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada desde el año 2007, sin que le hayan entregado desde ese año las ayudas a las que tiene derecho, tal y como lo manifestó la actora en los hechos de la demanda, lo cual se constituye en una afirmación indefinida, correspondiéndole a la entidad demandada probar lo contrario, y como quiera que la entidad obligada a reconocer y pagar las ayudas humanitarias, esto es, la AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL hoy DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL no controvertió lo alegado por la demandante en la medida en que no contestó la demanda, se tendrá por probada su omisión en el pago de dichas ayudas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el *a quo* reconoció la indemnización que se relacionó al inicio de este acápite y negó las demás pretensiones de la demanda.

4. El recurso de apelación.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social interpuso recurso de apelación y solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia (f. 81-89 c-2).

Indicó que esa entidad no tuvo injerencia directa o indirecta en el desplazamiento forzado del que fue víctima la señora Silvia Rosa Viloría Acosta, dado que no es de su resorte “*brindarles seguridad a los habitantes del territorio colombiano y garantizar su protección, (...) [dado que] es una obligación que, por mandato legal, recae en cabeza (...) de las fuerzas militares*”.

En relación con la “*entrega de la ayuda humanitaria a población en situación de desplazamiento*”, afirmó que no podía atribuírsele responsabilidad alguna por este hecho, porque, de conformidad con la información que reposaba en las bases de datos de la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas, la señora Silvia Rosa Viloría Acosta y su familia sí recibieron las ayudas a las que tenían derecho. En ese sentido, tildó de falsas las afirmaciones consignadas en la demanda consistentes en que la referida señora no recibió ningún tipo de asistencia humanitaria y, por ello, no podía ser condenada por tal omisión.

5. El trámite de segunda instancia

Por auto del 25 de febrero de 2014, el Tribunal Administrativo de Bolívar concedió, en el efecto suspensivo, el recurso de apelación presentado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (f. 162 c-1). Por auto del 28 de mayo de 2014, esta Corporación devolvió el expediente al tribunal de origen, dado que omitió llevar a cabo la audiencia de conciliación de que trata el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010 (f. 186 c-2).

La audiencia de conciliación se celebró el 16 de septiembre de 2014, la cual se declaró fallida por la falta de ánimo conciliatorio de las partes (f. 191 c-2). Luego, por auto del 11 de febrero de 2015, esta Corporación admitió el recurso de apelación presentado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (f. 197 c-2). Posteriormente, por auto del 8 de abril de 2015, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto (f. 199 c-2), pero ninguno se pronunció.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

El Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del C.C.A.², por tratarse de un proceso de doble instancia debido a la cuantía, según lo señalado en el artículo 198 de la Ley 1450 de 16 de junio de 2011³, dado que la pretensión mayor⁴

² De conformidad con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, la competencia se determina según la norma vigente al momento de la presentación de la demanda -17 de agosto de 2011-.

³ "Artículo 198. Descongestión por razón de la cuantía en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Con el propósito de evitar la congestión de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado, en los procesos que cursen o deban cursar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en relación con los cuales a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no se hubiere notificado en debida forma el correspondiente auto admisorio de la demanda o cuando este no se hubiere expedido y cuyas demandas se presenten hasta antes del 2 de julio de 2012, la competencia por razón de la cuantía se determinará con sujeción a las reglas consagradas en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011(...)".

⁴ "Artículo 157. Competencia por razón de la cuantía. Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones. Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

excede los 500 salarios mínimos mensuales vigentes a la fecha de la presentación de la demanda⁵.

2. Objeto del recurso de apelación

En reiteradas oportunidades, esta Subsección ha considerado que el marco fundamental para la competencia del juez de segunda instancia lo constituyen los cargos planteados contra la decisión recurrida, razón por la cual no basta con la simple interposición del recurso por la parte interesada, así como tampoco es suficiente la manifestación general de no estar conforme con la decisión impugnada, toda vez que quien tenga interés en que el asunto sea analizado de fondo en segunda instancia debe señalar cuáles fueron los yerros o desaciertos en los que incurrió el juez de primera instancia al resolver la *litis* planteada⁶:

Conviene iniciar recordando que, a través del recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión judicial –en este caso la que contiene una sentencia–, por lo cual corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, con las propias consideraciones del recurrente, para efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se cuestionan ante la segunda instancia⁷.

(...)

[R]esulta claro que la carga de sustentación que corresponde cumplir a la parte recurrente no se satisface con la simple manifestación de disenso frente a la providencia recurrida, tampoco con la solicitud de que se revoque para que, en su lugar, se acceda a los intereses de la parte inconforme o con la mera reiteración de las razones expuestas en el curso de la primera instancia, bien sea en la demanda o en la contestación. No, lo que la ley impone es que se ataquen los fundamentos de hecho y/o de derecho que sirvieron de sustento a la providencia en aquello que se considere desfavorable, no solo porque la decisión sea contraria a los intereses de quien la impugna,

En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

“La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella. (...)”.

⁵ Para la fecha de la presentación de la demanda -13 de enero de 2012- 500 SMLMV equivalían a \$283'350.000 y, en este caso, la parte actora solicitó, por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, un total de \$284'220.000, suma que supera el monto exigido para el efecto.

⁶ Al respecto, véase, entre muchas otras, sentencia del 21 de mayo de 2021, expediente No. 52413, M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

⁷ Lo anterior de conformidad con lo establecido en la parte inicial del artículo 357 del C. de P. C., a cuyo tenor *“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. (...)”.*

sino porque exista en realidad, a su juicio, una razón por la que piense que lo fallado en primera instancia no corresponde, en derecho, a la decisión acertada, lo cual, por tanto, delimita el marco al que debe sujetarse el juez al revisar la sentencia recurrida.

En el presente asunto, la parte actora presentó demanda de reparación directa en contra de la Nación-Ministerio del Interior y la Agencia Presidencial para la Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el fin de que se les declarara patrimonialmente responsables por su desplazamiento forzado y la omisión en la entrega de las ayudas humanitarias contempladas en la Ley 387 de 1997.

En la sentencia de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Bolívar negó las pretensiones relacionadas con el desplazamiento forzado. Por otra parte, condenó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a pagar un total de 20 SMLMV a la demandante, por la omisión consistente en otorgarle las ayudas humanitarias a las que tenía derecho.

Frente al primer punto de la sentencia -desplazamiento forzado- ninguna de las partes presentó reparo alguno, pues la demandante se abstuvo de apelar la providencia de primera instancia, y la impugnación que interpuso el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social solo estuvo dirigida a cuestionar la condena que se le impuso por la supuesta omisión en la que incurrió.

Si bien, en su escrito de apelación el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expuso como argumento introductorio que no era de su competencia blindarles seguridad a los ciudadanos y evitar hechos victimizantes como el desplazamiento forzado, lo cierto es que la entidad no fue condenada por ese hecho, sino por la supuesta omisión en la entrega de las ayudas humanitarias, razón por la que ese argumento de la impugnación no amerita un pronunciamiento de fondo.

De este modo, como el supuesto desplazamiento forzado por el que demandó la señora Silvia Rosa Viloria Acosta quedó definido en la sentencia de primera instancia, la Sala no estudiará este aspecto ni la responsabilidad atribuida a la Nación-Ministerio del Interior, y, por tanto, el análisis se circunscribirá únicamente a establecer si la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social omitió entregarle a la actora las ayudas humanitarias contempladas en la Ley 387 de 1997.

3. La caducidad de la acción

De conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo⁸, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, la acción de reparación directa deberá instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal de inmueble por causa de trabajos públicos.

Como se advirtió, en el presente asunto la parte actora pretende la responsabilidad administrativa de la Agencia Presidencial para la Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por la omisión en el pago de las ayudas humanitarias a las que, por su condición de desplazada y víctima del conflicto armado interno, tenía derecho.

En este caso, la parte actora afirmó que a la fecha de la presentación de la demanda no había recibido las ayudas humanitarias establecidas en la Ley 387 de 1997 y la Sala desconoce su situación en relación con dichos beneficios, por lo que no cuenta con los elementos de prueba suficientes para establecer el momento en que empezó a correr el término de caducidad.

Sin embargo, como, según la demanda, se trata de un caso de una persona desplazada, víctima del conflicto armado interno y sujeto de especial protección constitucional, es posible darle un tratamiento diferenciado al conteo de la caducidad de la acción de reparación directa, con el objetivo de brindarle las mayores garantías posibles a la víctima.

Entonces, como las manifestaciones de la demanda y las pruebas del expediente no permiten establecer con precisión el momento en el que se configuró la omisión alegada y, en ese sentido, tampoco es posible determinar si la demanda de reparación directa se presentó dentro del término de caducidad, la Sala considera que se debe analizar de fondo el asunto bajo estudio, en aras de garantizar el

⁸ Normativa aplicable al presente caso, de conformidad con lo señalado en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos: *“Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”*.

derecho de acceso a la administración de justicia de la señora Silvia Rosa Viloría Acosta⁹.

4. Legitimación en la causa

4.1. La señora Silvia Rosa Viloría Acosta es la demandante en este asunto, en cuanto promovió el proceso de la referencia; además, las pruebas aportadas evidencian de alguna manera que aquella, como “desplazada”, realizó algunos trámites ante la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social -hechos a los cuales se hará referencia más adelante-, razón por la cual le asiste legitimación en la causa por activa.

4.2. Sobre la legitimación en la causa por pasiva, se advierte que el daño alegado en la demanda se hace derivar de las omisiones endilgadas a la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. En ese sentido, se observa que respecto de esta entidad se efectuó una imputación fáctica y jurídica concreta y, por tanto, le asiste legitimación en la causa por pasiva de hecho. La legitimación material se analizará al examinar el fondo del asunto.

5. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la Agencia Presidencial para la Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, omitió el reconocimiento de la ayuda humanitaria a la que, según la demanda, tenía derecho la señora Silvia Rosa Viloría Acosta, como desplazada y víctima del conflicto armado interno.

Para tal efecto, se deberá estudiar si la demandante probó la condición invocada -desplazada- y la omisión en la entrega de la ayuda humanitaria contemplada en la Ley 387 de 1997. En caso afirmativo, se deberá analizar si dicha inobservancia se constituyó como un daño antijurídico, imputable al órgano demandado.

6. Elementos de la responsabilidad

⁹ Así lo abortó esta Subsección en un caso de similares circunstancias fácticas, en la sentencia del 24 de abril de 2020, expediente 51315, MP: Marta Nubia Velásquez Rico. También, véase la sentencia del 1 de junio de 2020, dictada por la Sección Tercera, Subsección C, exp. 48261, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

6.1. El daño

De conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Del mencionado precepto constitucional la jurisprudencia de esta corporación ha concluido que para declarar la responsabilidad del Estado, con base en un título jurídico subjetivo u objetivo de imputación, deben concurrir en el plenario los elementos demostrativos de la existencia de (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) una relación o nexo de causalidad entre ésta y aquél, vale decir, que el daño se produzca como consecuencia directa de la acción o la omisión atribuible a la entidad accionada.

Así, el primer elemento que se debe observar en el análisis de la responsabilidad es la existencia del daño, el cual, además debe ser antijurídico, comoquiera que este constituye un elemento necesario de la responsabilidad, de allí la máxima “*sin daño no hay responsabilidad*” y sólo ante su acreditación hay lugar a estudiar la imputación de este.

En este sentido la Sala ha discurrido así:

[P]orque a términos del art. 90 de la Constitución Política vigente, es más adecuado que el juez aborde, en primer lugar, el examen del daño antijurídico, para, en un momento posterior explorar la imputación del mismo al Estado o a una persona de derecho público.

La objetivización del daño indemnizable que surge de este precepto constitucional, como lo ha repetido en diversas oportunidades la Sala, sugiere que, en lógica estricta, el juez se ocupe inicialmente de establecer la existencia del daño indemnizable que hoy es objetivamente comprobable y cuya inexistencia determina el fracaso ineluctable de la pretensión¹⁰.

En época más reciente, sobre el mismo aspecto se señaló:

Como lo ha señalado la Sala en ocasiones anteriores, el primer aspecto a estudiar en los procesos de reparación directa es la existencia del daño, puesto que, si no es posible establecer la

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 13 de agosto de 2008, exp. 16.516 MP. Enrique Gil Botero y del 6 de junio de 2012, exp. 24.633, M.P. Hernán Andrade Rincón, entre otras.

ocurrencia del mismo, se torna inútil cualquier otro juzgamiento que pueda hacerse en estos procesos.

En efecto, en sentencias proferidas (...) se ha señalado tal circunstancia precisándose (...) que ‘es indispensable, en primer término determinar la existencia del daño y, una vez establecida la realidad del mismo, deducir sobre su naturaleza, esto es, si el mismo puede, o no calificarse como antijurídico, puesto que un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto, libera de toda responsabilidad al Estado...’ y, por tanto, releva al juzgador de realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se han elaborado¹¹.

Así las cosas, es claro que para que un daño sea indemnizable, requiere estar cabalmente estructurado; por tal motivo, resulta imprescindible acreditar los aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama, esto es: *i)* que el daño es antijurídico, es decir, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo; *ii)* que se lesiona un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal y, *iii)* que el daño es cierto y determinado, pues “*no puede ser eventual, hipotético, fundado en suposiciones o conjeturas*”¹².

La política pública en materia de desplazamiento forzado está contenida principalmente en la Ley 387 de 1997. Dicha norma dispone que “*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 (...) del conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público*”.

El artículo 3 de la Ley 387 de 1997 establece que es “*responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del*

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de julio de 2015, exp. 28.389, M.P. Hernán Andrade Rincón. La Subsección, de forma pacífica, ha reiterado el criterio antes expuesto. Al respecto se pueden consultar las siguientes decisiones: *i)* radicado No 38.824 del 10 de noviembre de 2017; *ii)* radicado No 50.451 del 10 de noviembre de 2017; *iii)* radicado No 42.121 del 23 de octubre de 2017; *iv)* radicado No 44.260 del 14 de septiembre de 2017; *v)* radicado No 43.447 del 19 de julio de 2017; *vi)* radicado No 39.321 del 26 de abril de 2017, entre otras.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 13 de agosto de 2008, Exp. 16.516 MP. Enrique Gil Botero y sentencia del 6 de junio de 2012 dictada por esta Subsección dentro del expediente No. 24.633, M.P. Hernán Andrade Rincón, reiterada en sentencia del 24 de octubre de 2017, expediente No 32.985B, entre otras.

desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”.

De igual forma, el artículo 15 de la referida ley establece que toda persona víctima de desplazamiento forzado tiene derecho a la “*atención humanitaria de emergencia*” y, por tanto, es obligación del Estado iniciar “*las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas*”.

El Decreto 2569 de 2000, reglamentario de la Ley 387 de 1997, creó el Registro Único de Población Desplazada, a cargo de la Red de Solidaridad Social, como “*una herramienta técnica, que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia*”.

Entonces, quien sea víctima del conflicto armado interno u otra de las causas consignadas en la Ley 387 de 1997 deberá declarar ante la Red de Solidaridad Social la situación que alega con el fin de lograr su inclusión en el Registro Único de Población Desplazada.

Los efectos de la declaración del hecho victimizante e inscripción en el Registro Único de Población Desplazada también están regulados en el Decreto 2569 de 2000, en los artículos 16, 17 y 18, así:

ARTÍCULO 16o. Ayuda inmediata. Una vez recibida en la sede de la entidad en la que se haya delegado la inscripción la declaración enviada por la autoridad receptora de la misma, la persona que solicita el reconocimiento de su condición de desplazado por el solo hecho de haber efectuado la declaración dentro del término anteriormente señalado, tendrá derecho a acceder a los beneficios establecidos en la Ley 387 de 1997, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, para la atención humanitaria de emergencia, proporcionada como ayuda inmediata y hasta el momento en el cual se expida el acto que decida sobre la inscripción en el registro.

ARTÍCULO 17o. 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 a 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.

ARTÍCULO 18°. Programas de retorno, reasentamiento o reubicación. Si el interesado efectúa la declaración y solicita la inscripción en el registro con posterioridad a la fecha antes indicada, esto es, un (1) año después de acaecidos los hechos que dieron origen a tal condición, la persona solicitante sólo tendrá derecho de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, al acceso a los programas que con ocasión a la condición de desplazado preste el Estado en materia de retorno, reasentamiento o reubicación.

Acerca del procedimiento para acceder a la atención humanitaria de emergencia, la Corte Constitucional manifestó¹³:

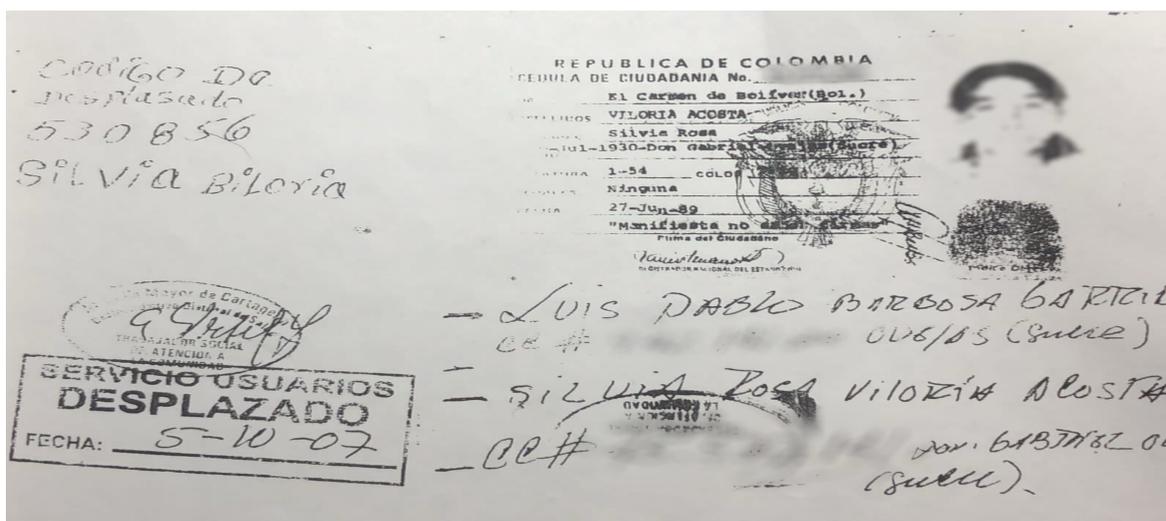
En este sentido, es necesario anotar que corresponde al Estado entrar a analizar la situación de vulnerabilidad del desplazado, incluso después de que el mismo haya recibido ya la ayuda humanitaria, y corresponderá al desplazado permitir que se evalúe su situación para así determinar la viabilidad de la prórroga y de este modo determinar si la situación de vulnerabilidad permanece o ha cesado.

(...)

Por lo anterior, esta Sala prevendrá a Acción Social con el fin de que cumpla con la atención idónea que la ley y la jurisprudencia han ordenado, llevando a cabo un análisis más juicioso de cada uno de los casos de desplazamiento y de su situación actual, con el fin de determinar si es viable la prórroga de la ayuda o por el contrario si sus necesidades básicas se encuentran actualmente satisfechas, caso en el cual se les deberá prestar toda la asesoría que sea necesaria con el fin de orientarlos en el acceso a las entidades tanto públicas como privadas y comunitarias que llevan a cabo planes, programas, proyectos y acciones específicas dentro del Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia.

Para probar la condición de desplazada de la demandante, se allegó una fotocopia en la que se escribió a mano un “código de desplazado (sic)”, en la cual se relacionan los nombres de las personas que, al parecer, conforman su núcleo familiar y se anexó la fotocopia de la cédula de la demandante. Tal folio también tiene un sello de recibido del “servicio de usuarios de desplazados” del 5 de noviembre de 2007. Para efectos de una mayor ilustración, se adjunta la información a la que se acaba de hacer referencia (f. 27 c-1):

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-278 de 2007.



Por otra parte, se cuenta con un derecho de petición dirigido a la Agencia Presidencial para la Acción Social, el cual tiene, a mano, un recibido de fecha 29 de septiembre de 2009, en el que la señora Silvia Rosa Viloria Acosta solicitó las ayudas humanitarias de emergencia, así (f. 18 c-1):

Silvia Rosa Viloria Acosta actuando en nombre propio como desplazado (a), según código No. o certificado de desplazado, del Municipio de Carmen del Dpto. de Bolívar, desde el año 2007, desde entonces he venido concurriendo ante su despacho y por último por medio de este memorial, pues las veces que he acudido de manera personal a solicitar las ayudas no he recibido respuesta y tampoco me han dado las ayudas humanitarias, por lo que solicito a ustedes respetuosamente, conforme al art. 23 de la C. N, y la Ley 387 de 1997, que de manera urgente se me suministren las ayudas humanitarias de emergencia a las cuales tengo derecho.

Finalmente, la parte actora allegó una declaración extrajudicial “de bienes muebles y enseres que se perdieron al momento del desplazamiento”. Sobre el Particular, la Sala advierte que dicha prueba carece de eficacia probatoria, dado que la ley restringió esa clase de declaraciones como medio de prueba en actuaciones judiciales a dos situaciones, a saber: (i) cuando la persona que declara se encuentra enferma y (ii) cuando la declaración tiene como propósito servir de prueba sumaria “en determinado asunto para el cual la ley autoriza esta clase de prueba” (artículos 298 y 299 del Código de Procedimiento Civil), y ocurre que ninguno de estos supuestos se da en este caso, a lo cual se suma que tal declaración, además de que fue rendida por la misma demandante, no fue ratificada en este proceso, ni practicada con audiencia de la parte contraria.

Del escaso material probatorio allegado al plenario, la Sala no encuentra probado siquiera que la señora Silvia Rosa Vilorio Acosta hubiera sido víctima de desplazamiento forzado y que, por ello, era beneficiaria de las ayudas humanitarias contempladas en la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios. Nótese que, inclusive, en la demanda ni siquiera se contó cuál fue el hecho victimizante, el actor armado que causó el desplazamiento, o la fecha en la que supuestamente ocurrieron los hechos. Solo, de manera general, se afirmó que con ocasión de la violencia presentada en el año 2007 en el municipio de El Carmen de Bolívar (Bolívar), la demandante y su familia tuvieron que desplazarse a la ciudad de Cartagena.

Si bien, la primera prueba que se relacionó tiene escrito un código de desplazado, no se sabe si, en efecto, ese número fue asignado a la demandante una vez fue inscrita en el Registro Único de Población Desplazada. Además, se destaca que ese folio fue radicado en la Oficina de Correspondencia de la Presidencia de la República en el año 2010, pero se desconoce con qué fin y la respuesta que se le dio. De ahí que de esta prueba no sea posible concluir que la señora era desplazada y, por tanto, beneficiaria de las ayudas humanitarias.

Del derecho de petición, se destaca lo siguiente: (i) en el espacio destinado para relacionar el código de desplazado no se consignó dato alguno, lo cual habría permitido cotejarlo con el número que se relacionó en la otra prueba y (ii) el recibido de dicha petición es a mano y no tiene el sello de la entidad, lo que no permite concluir a ciencia cierta si, en efecto, tal solicitud fue radicada en las dependencias de la accionada. Con todo, las afirmaciones que en ese documento se hicieron no cuentan con respaldo probatorio alguno y tampoco es posible desprender de esa prueba que a la demandante no se le entregaron las ayudas a las que, según su dicho, tenía derecho, máxime cuando ni siquiera se tiene por acreditada su condición de desplazada.

Ahora, de considerarse, como lo hizo el *a quo*, que la demandante sí fue víctima de desplazamiento forzado e incluida en el Registro Único de Población Desplazada, y que, a pesar de ello no se le entregaron las ayudas humanitarias a las que tenía derecho, lo cierto es que tal circunstancia no está probada en el proceso y, como se vio, el escaso material probatorio allegado al plenario no respalda las afirmaciones que se hicieron en la demanda.

Para fundar la condena, el *a quo* adujo que en la demanda la parte actora afirmó de manera indefinida que desde el año 2007 a la señora Silvia Rosa Viloría Acosta no se le habían entregado las ayudas humanitarias a las que tenía derecho y que la Agencia Presidencial para la Acción Social no había probado lo contrario.

La Sala se aparta del anterior razonamiento, dado que *“existen negaciones [o afirmaciones] que en apariencia son indefinidas, pero, debido a la determinabilidad en el tiempo y el espacio de los hechos a los que se refiere, son susceptibles de acreditación y, por tanto, el onus probandi o carga de la prueba permanece sobre quien expresa la negación [o la afirmación] y persigue con ella el efecto de la norma jurídica, por lo que se debe guardar especial cuidado y no confundir la imposibilidad de la prueba con la simple dificultad, por grande que esta sea”*¹⁴¹⁵.

En este caso, la afirmación a la que se hizo referencia sí era susceptible de prueba, pues bastaba con que en la demanda se pidiera oficiar a la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social que certificara la inclusión de la demandante en el Registro Único de Población Desplazada y las ayudas que por tal motivo entregó; sin embargo, la parte actora se abstuvo de solicitar cualquier tipo de prueba, al punto que en el trámite de primera instancia se prescindió del periodo probatorio.

Por último, llama la atención de la Sala que en la demanda se afirmó de manera contundente, pero sin pruebas, que la señora Silvia Rosa Viloría Acosta nunca recibió las ayudas contempladas en la Ley 387 de 1997 y, luego se afirmó que *“la demandada realizó un abono a la demandante por la suma de 1’830.000 con fecha de 16/09/2009 y 02/03/2010”*, lo cual genera aún más dudas frente a la existencia del daño y la veracidad de las afirmaciones consignadas en la demanda.

Así pues, es claro que en este caso la parte actora no probó, como le correspondía, por una parte, que la señora Silvia Rosa Viloría Acosta fuera desplazada y, por la otra, que no recibió las ayudas humanitarias pretendidas, lo cual resultaba necesario para establecer la existencia del daño alegado.

Todo lo anterior significa que la parte actora desatendió lo dispuesto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, según el cual *“incumbe a las partes probar el*

¹⁴ DEVIS ECHANDÍA, H., *“Teoría General de la Prueba Judicial”* Tomo 1, Quinta edición. Bogotá. Temis, 2002, pág. 64.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de agosto del 2020, exp. 52869, MP. José Roberto Sáchica Méndez.

supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”. En otras palabras, la parte demandante no cumplió con la carga probatoria que le imponía la norma legal en cita, toda vez que, se reitera, no allegó al proceso oportunamente la prueba idónea y eficaz que diera cuenta del daño alegado.

Así las cosas, la Sala se abstendrá de analizar los elementos restantes de la responsabilidad estatal, revocará el fallo de primera instancia y negará las pretensiones de la demanda.

7. Costas

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma; además, porque a la parte actora se le concedió el amparo de pobreza, razón por la que tampoco resulta procedente esta condena, en los términos del artículo 163 del Código de Procedimiento Civil.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

REVOCAR, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia, la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar el 17 de enero de 2014 y, es su lugar, **SE DISPONE:**

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la

integridad y autenticidad del presente documento en el enlace
<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado Electrónicamente

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Aclaración de voto

Firmado Electrónicamente
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO