



TOMO I

ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

Rocío Araújo Oñate
Editora académica

www.defensoria.gov.co



ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

TOMO I



2024

Defensoría del Pueblo





ISBN: 978-628-7743-02-1

© Defensoría del Pueblo

© Consejo de Estado

© Rama Judicial

Obra de distribución gratuita.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente.

Colombia. Defensoría del Pueblo y Consejo de Estado

"Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia"

Bogotá, Colombia, Agosto 2024

Páginas: 276

Defensoría del Pueblo
<https://www.defensoria.gov.co/>

Consejo de Estado
<https://www.consejodeestado.gov.co/index.htm>

•••

Iris Marín Ortiz
Defensora del Pueblo

Roberto Molina Palacios
Vicedefensor del Pueblo

Margarita Barraquer Sourdis
Secretaría General

Constanza Clavijo Velasco
Secretaria Privado

COORDINACIÓN GENERAL

Secretaría Técnica del Comité Editorial:

Carolina Vergel Tovar

Directora Nacional de Promoción y

Divulgación de Derechos Humanos

Secretaría Técnica del Comité Editorial

EDITORIA ACADÉMICA

Rocío Araújo Oñate

Ex consejera de Estado

CONSEJO DE ESTADO

Milton Chaves García

Presidente del Consejo de Estado 2024

Jaime Enrique Rodríguez Navas

Presidente del Consejo de Estado 2023

Rocío Araújo Oñate

Ex consejera de Estado

Directora Comisión de Relatoría hasta 2023

Wilson Ramos Girón

Consejero de Estado

Director Comisión de Relatoría 2024

AUTORES

Carlos Camargo Assís

Carlos Prieto

Jaime Enrique Rodríguez

Mario Aguilera Peña

Rocío Araújo Oñate

Stella Conto Díaz del Castillo

Nandy Melissa Rozo Cabrera

Enlace de la presidencia del Consejo de Estado

Natalia Yadira Castilla Caro

Nubia Yaneth Pajarito Navarrete

Guillermo León Gómez

Jorge Eduardo González Correa

Relatores Sección Tercera

Diseño y diagramación

EVML

Diseño de portada

Julian Toro

Corrección de estilo

Alejandra Restrepo

Fotografías

Banco de fotos de la Defensoría del Pueblo

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Impreso en Colombia

•••

Este documento debe citarse así: "Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia", Rocío Araujo Oñate, editora académica, Bogotá, Colombia, Editorial Imprenta Nacional, 2024

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Defensoría del Pueblo y del Consejo de Estado. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de apoyo de la Defensoría del Pueblo y del Consejo de Estado.

ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

TOMO I



2024

Defensoría del Pueblo

CONTENIDO

Prólogo del Defensor del Pueblo.....	7
Prólogo del presidente del Consejo de Estado.....	11
Presentación del libro <i>Por: Rocío Araújo Oñate</i>	15
Capítulo 1 - Un Conflicto Inconcluso	
<i>Análisis del contexto histórico por Mario Aguilera Peña</i>	70
Capítulo 2 - Víctimas y responsabilidad estatal: principales dificultades, sustanciales, contextuales y procesales	
<i>Contexto histórico por Carlos Prieto</i>	118
Capítulo 3 - Verdades en convergencia pendiente	
<i>Análisis jurídico de Stella Conto Díaz del Castillo</i>	144
Capítulo 4 - En busca de la efectiva reparación integral individual y colectiva a víctimas: tercera fase de la responsabilidad estatal en Colombia <i>Contexto histórico por Carlos Prieto</i>	242
Referencias	268

Prólogo del Defensor del Pueblo

En el año 2020 la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Estado firmaron un acuerdo de entendimiento con la finalidad de sumar esfuerzos orientados a la investigación, capacitación y difusión de la jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derechos con enfoque de género, y por esa vía, contribuir al respeto de los derechos fundamentales de los colombianos. De manera específica, dicho acuerdo estableció la posibilidad de adelantar investigaciones conjuntas entre ambas instituciones sobre fallos de alto impacto proferidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo en relación con estos temas, así como sobre su nivel de cumplimiento, los obstáculos presentes y las propuestas necesarias para asegurar su efectividad.

En el marco de dicho acuerdo y durante sus tres años de vigencia se han adelantado diferentes tipos de iniciativas encaminadas en estos propósitos, siendo 2023 el año en que la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Estado han decidido impulsar nuevamente un trabajo mancomunado con la intención de documentar la labor y experiencia de ambas entidades en relación con el conflicto armado en Colombia, las decisiones tomadas y las acciones promovidas en función de la satisfacción de los derechos de las víctimas, la promoción de los derechos humanos y la no repetición de lo ocurrido en el marco de más de cinco décadas de violencia.

El presente libro busca recoger las voces de ambas instituciones a través de un análisis del contexto histórico, de la gestión defensorial y de los aportes jurisprudenciales que permitan entender la trayectoria y evolución del

conflicto armado durante las últimas décadas y junto con este relato, el lugar y las contribuciones realizadas respecto al reconocimiento de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, de sus impactos diferenciados y frente a la garantía de derechos de víctimas y de comunidades históricamente afectadas por la inclemencia y el horror del conflicto. Este texto refleja el trabajo de magistrados y ex magistrados del Consejo de Estado, así como de diferentes defensorías delegadas que han coincidido en la necesidad de dar a conocer el camino recorrido por estas entidades frente a los diferentes ciclos de violencia en el país.

Desde la perspectiva de la Defensoría del Pueblo, la importancia de que la sociedad en su conjunto conozca y se apropie de esta labor constituye una apuesta hacia la prevención de nuevas expresiones de violencia, la exaltación de las víctimas del conflicto armado, sus historias de vida y el ejercicio de sus derechos, y en general, como una medida de satisfacción y promoción de una cultura de paz. Este aporte adquiere mayor relevancia en momentos en los que la persistencia del conflicto, el recrudecimiento de sus prácticas y la percepción extendida de inseguridad demandan mayores esfuerzos por lograr la acción efectiva del Estado y el cumplimiento de sus obligaciones frente a ciudadanos y ciudadanas que habitan lo rural y urbano.

Este libro representa a su vez una oportunidad para reconocer y reiterar algunas de las apuestas que la Defensoría del Pueblo ha defendido durante más de 30 años desde su creación como entidad en relación con el conflicto armado en Colombia. En primer lugar, la Defensoría ha puesto en evidencia

de manera permanente y sistemática la complejidad del conflicto armado y su transformación a través del tiempo; la multiplicidad de sus protagonistas y de sus reportorios de violencia; los impactos diferenciados de su accionar con particular afectación en contextos rurales y sobre niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, comunidades étnicas, población LGBTI, líderes y lideresas sociales, entre otras poblaciones; las falencias, asimetrías e intermitencias en la respuesta institucional frente a los distintos fenómenos de violencia; y la urgencia por una acción efectiva y oportuna de autoridades y entidades a nivel nacional y local.

Este texto prioriza, a través de seis capítulos, el análisis sobre variables críticas para la comprensión de las particularidades y alcances del conflicto armado, así como de los avances y desafíos de la institucionalidad frente a prácticas violentas que se han extendido en el tiempo y han dejado un sinnúmero de víctimas y territorios afectados. Bajo este criterio, el libro centra su atención sobre hechos victimizantes de gran calado ocurridos en las últimas décadas como masacres, tomas a poblaciones, desplazamientos forzados, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, exilio, violencia sexual, además de algunas afectaciones específicas de responsabilidad del Estado. De igual forma, realiza una valoración sobre la evolución de las medidas en materia de reparación a víctimas del conflicto armado, especialmente desde lo administrativo.

En segundo lugar, conforme a las trayectorias del conflicto armado, la Defensoría del Pueblo ha adaptado sus capacidades y las ha fortalecido a nivel normativo, organizativo y operativo con el propósito de cualificar su labor respecto al monitoreo de la situación de derechos humanos en el país, la prevención y denuncia de hechos de violencia, y el des-

pliegue de su gestión defensorial en materia de orientación y atención a víctimas, acción humanitaria, promoción de derechos humanos y fomento de la acción institucional para la protección y ejercicio efectivo de derechos por parte de todos los ciudadanos y ciudadanas en el territorio nacional y de colombianos y colombianas en el exterior.

Durante estos años, la Defensoría ha generado un gran acervo de decisiones, documentos públicos (como resoluciones e informes defensoriales, informes de riesgo, informes a Congreso, manuales, entre otros) y actividades enfocadas en el cumplimiento de su misionalidad, al mismo tiempo que ha adaptado su funcionamiento a partir de los acuerdos de paz firmados por el Estado con grupos al margen de la ley y de los mecanismos de justicia transicional que se han derivado de los mismos. Este libro aprovecha el abundante universo de información producida por la entidad desde sus orígenes y se apoya en otras fuentes de información que han sido claves en esta iniciativa como el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, la Fiscalía General de la Nación, la Jurisdicción Especial para la Paz, además de centros de estudios y organizaciones sociales que históricamente han hecho valiosos aportes sobre estos temas.

En tercer lugar, el libro también destaca el rol crítico que la Defensoría del Pueblo ha desempeñado en diferentes momentos y frente a episodios específicos del conflicto armado, advirtiendo la ocurrencia de hechos de alto impacto como la masacre de Bojayá en 2002, las ejecuciones extrajudiciales de jóvenes de Bogotá y Soacha desde 2007 o más recientemente, de desplazamientos forzados, confinamientos, masacres, asesinatos de líderes y lideresas sociales, reclutamiento

de menores de edad, violencia basada en género y otros hechos de violencia que siguen presentándose en diferentes regiones del país como parte del conflicto armado. Así mismo, la labor de la entidad se ha materializado en el acompañamiento permanente a las víctimas y el llamado reiterado a la institucionalidad para proteger a poblaciones en riesgo o víctima del conflicto, para garantizar el ejercicio de sus derechos y promover el avance de su reparación integral.

La Defensoría del Pueblo en asocio con el Consejo de Estado ponen a disposición de las víctimas del conflicto y de la ciudadanía en general este texto con la expectativa de

contribuir a la comprensión de lo ocurrido en el marco del conflicto armado en Colombia, sus huellas en la sociedad colombiana y sobre poblaciones específicas, y las decisiones y acciones que ambas entidades generaron, conforme a su mandato constitucional y a pesar del contexto de violencia, en defensa de los derechos de los colombianos y colombianas y de cara al fortalecimiento de la acción del Estado ante la persistencia de la violencia asociada al conflicto armado. Esperamos estas páginas sean un referente importante para los lectores y frente al camino de colaboración institucional que siguen proyectando ambas entidades hacia futuro.

*Carlos Camargo Assís,
Defensor del Pueblo*

Prólogo del presidente del Consejo de Estado

Esta obra, que el Consejo de Estado y la Defensoría del Pueblo han elaborado en cumplimiento del acuerdo de entendimiento que suscribieron en 2020 con el objeto de promover la difusión de la jurisprudencia contencioso administrativa, constituye un aporte de singular importancia para la comprensión analítica de la historia del conflicto armado interno en Colombia, desde mediados del siglo XX, y una fuente crítica para apreciar la respuesta institucional a las víctimas que ha dejado ese conflicto, en dos ámbitos de competencia: el que atañe a la resolución de sus demandas de justicia en clave de reparación de daños antijurídicos padecidos con ocasión de ese conflicto y por acción o por omisión de las autoridades públicas y el que concierne a la Defensoría del Pueblo en materia de protección y defensa de los derechos de las víctimas, orientación y asesoría para el ejercicio de estos y fomento de la observancia del Derecho Internacional Humanitario.

A lo largo de casi 3 años, la Presidencia del Consejo de Estado, a través de su Comisión de Relatoría y de la Sección Tercera, junto con consultores expertos contratados por la Defensoría del Pueblo, trabajaron armónica y conjuntamente en la elaboración de esta obra con la intención de contribuir a la guarda de la memoria histórica del conflicto armado interno en Colombia, como instrumento insoslayable para asegurar la no repetición.

El producto que hoy me complace presentar, se ha enriquecido por una acertada edición académica que deja al alcance de los estudiosos un excelente plan de trabajo para el estudio secuenciado y pormenorizado de la jurisprudencia de

la responsabilidad extracontractual del Estado, que se sirve de una razonable periodización del conflicto, útil para el seguimiento de la respuesta institucional a la demanda de justicia contencioso administrativa en las particulares circunstancias de cada uno de los ciclos allí definidos.

Sin soslayo de la importancia de los tres primeros periodos, donde se gestó un tejido de decisiones que contribuyeron a cimentar en la jurisprudencia de la Sección Tercera los diferentes títulos de imputación del daño y a forjar una sólida fundamentación de la indemnización del daño emergente y el lucro cesante y de la compensación de los daños morales, puede advertirse en esta obra una especial atención a la evolución que esa jurisprudencia experimentó a partir de 1991 merced, indudablemente, a la dinámica que tomaron los juicios de responsabilidad al amparo de la cláusula general de responsabilidad patrimonial pública introducida en el artículo 90 de la Constitución Política, en cuanto hizo de la víctima y del daño antijurídico su centro de gravedad y abrió caminos al fortalecimiento de una responsabilidad objetiva que hasta entonces había jugado, en tales procesos, un rol residual.

Esa dinámica que adquirió el derecho público de la reparación de daños estuvo, además, incidida por el enriquecimiento de fuentes formales de derecho que comportó la hermenéutica que del artículo 93 de la Constitución Política hizo la Corte Constitucional a la luz de la doctrina del *bloqueo de constitucionalidad*, que abrió cauce para que importantes instrumentos del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, sirvieran como marco

jurídico de referencia para la interpretación del derecho interno en una perspectiva benéfica para la protección de esos derechos en los juicios de responsabilidad por causa de daños en el contexto del conflicto armado interno.

Fue esa judicatura contencioso administrativa, bajo la dinámica que adquirió ese sistema de fuentes vigorizado, la responsable de afrontar las demandas de justicia en sede de reparación de los daños que sobrevinieron al recrudecimiento de la violencia por causa de la guerra entre las fuerzas insurreccionales y contra insurreccionales por el dominio de los territorios huérfanos de la presencia del Estado, guerra que dejó una dolorosa estela de víctimas en la sociedad civil, en algunas ocasiones con la anuencia o, lo que es peor, con la colaboración de miembros de la institucionalidad, como lo testimonian no pocas decisiones de la Sección Tercera. La tragedia humanitaria que revelan las masacres, las desapariciones, las torturas, las muertes y el vejamen a la dignidad de los más frágiles estuvo, además, abonada en este periodo por los coletazos del terrorismo provocado por una delincuencia común organizada al servicio de los carteles del narcotráfico que enfrentaban, de esa manera, las políticas de Estado para combatir el cultivo local y el comercio internacional de narcóticos.

En este nuevo estadio, y a pesar de las limitaciones que comportaba la asimétrica relación entre el crecimiento de la oferta y la demanda de justicia en sede de responsabilidad patrimonial del Estado, la Sección Tercera respondió a la confianza que en ella depositó una verdadera legión de víctimas del conflicto exacerbado por los factores ya señalados, como testimonian, el delineamiento en un marco objetivo de imputación, de un nuevo

enfoque de la teoría del riesgo que derivó en la configuración del *riesgo conflicto* como factor de atribución de responsabilidad patrimonial del Estado; el establecimiento de nuevos cauces de reparación con enfoque integral, la fijación de estándares unificados para la tasación de las compensaciones por daños subjetivos en armonía con el derecho interamericano, entre otros valores agregados que ejemplifican bien las doce sentencias de unificación proferidas en 2014 y que esta obra documenta en su capítulo quinto con ocasión de un interesante esbozo de la evolución que experimentó nuestro país, desde sus albores, la responsabilidad pública extracontractual.

Con todo, al lado de esas luces ha habido sombras en nuestra jurisprudencia, que han sido denotadas por el mismo sistema interamericano y que esta obra pone de relieve en el epígrafe intitulado *Observaciones de la Corte Interamericana a la jurisdicción contencioso-administrativa*, con breves reseñas de las más notables sentencias donde la Corte Interamericana ha declarado responsable al Estado Colombiano por Acción o por omisión, previa evaluación de la efectividad de las acciones o mecanismos contencioso-administrativos de cara a la garantía del acceso a la justicia conforme con los estándares previstos en la Convención Americana.

A esa reseña se suma el señalamiento de tendencias que los expertos caracterizan como indicadoras de contracción de la jurisprudencia en los últimos años, señalamiento que viene conveniente en cuanto llama a un sano, respetuoso y necesario debate público y académico que propenda por el fortalecimiento de los cauces de la garantía de los derechos y libertades.

En fin, esta obra, producto de la sinérgica relación que han construido conjuntamente la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Estado, constituye un invaluable aporte a la construcción de una nueva Colombia cimentada en la memoria del doloroso trance de un conflicto que aún no cesa. Es un texto abierto al juicio crítico sobre la respuesta institucional a las víctimas y un llamado a la optimización de las actuaciones a cargo de estas dos instituciones tan sensibles en su misionalidad, para

la construcción de un nuevo país. Con mucha satisfacción, la dejamos a disposición de las víctimas del conflicto y de la ciudadanía en general, con la confianza de que sus páginas sirvan como un referente importante para los lectores y como un motivo para que las instituciones que la gestaron cumplan cada día en mejor forma su misionalidad en favor de las víctimas y de la garantía de sus derechos.

*Jaime Enrique Rodríguez,
Presidente del Consejo de Estado 2023*

Presentación del libro

Por: Rocío Mercedes Araújo Oñate¹

El libro “**Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia**”, realizado con fundamento en la alianza entre el Consejo de Estado y la Defensoría del Pueblo tiene como objetivo principal presentar de manera inédita los principales resultados de la documentación, investigación y observación de los hechos, consecuencias y juzgamiento acontecidos en el conflicto armado colombiano.

Se presenta un examen histórico de los orígenes y la evolución del conflicto, la precisión del contexto en el que se incubaron y desarrollaron los principales acontecimientos que lo han comprendido, las acciones encausadas, así como un análisis de la jurisprudencia producida por el Consejo de Estado, en lo que ha sido el juzgamiento de dicho conflicto.

El aporte más valioso de la obra está constituido en la posibilidad de brindarle al lector la comprensión de los principales motivos, efectos e impactos del conflicto armado, como también las acciones más relevantes emprendidas por la Defensoría del Pueblo y la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ante las violaciones surgidas de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. También comprende el estudio de las circunstancias que han impedido a las víctimas del conflicto el acceso a la justicia.

Todo este tratado, constituye la herramienta más significativa para extraer las lecciones aprendidas y generar conocimiento y comprensión de lo que, debe conducir a la prevención de las causas del conflicto, pero también sugiere la forma como afrontar las nuevas formas de violencia, la identidad de

las víctimas, su situación actual, sus derechos y la medida en que sus derechos han sido o no protegidos.

El trasfondo del trabajo debe generar reflexiones que materialicen una cultura de paz, así como nuevos esfuerzos del Estado para la consecución de tan anhelado fin de dicha organización política.

En lo atinente al primer capítulo de la obra sobre la evolución histórica del conflicto armado, el profesor Mario Aguilera Peña analiza las causas, en cada una de las seis etapas, en las que divide el conflicto, los actores que han jugado un rol en cada una de ellas, las dinámicas de la violencia, los diferentes impactos que éstas han tenido en la sociedad colombiana, las razones de la prolongación en el tiempo del conflicto y los procesos de paz adelantados.

La primera etapa la ubica el autor entre 1948 y 1958, caracterizada por la violencia bipartidista con algunas incubaciones insurgentes como las autodefensas comunistas, y que luchaban por el acceso a la tierra y la construcción de un nuevo orden social.

La segunda etapa ubicada entre los años 1958 a 1982 que presenta el declive y extinción de la política bipartidista, el origen de los principales grupos guerrilleros con una proyección nacional y que culmina con el proceso de paz intentado por Belisario Betancur.

La tercera etapa establecida en los años 1982 a 1991, se representa por la multiplicidad de los grupos armados que contrastan con la debilidad de los partidos políticos tradicionales, la guerra propuesta por el narcotráfico, las rei-

¹ Exmagistrada del Consejo de Estado, Directora de la Comisión de Relatoría del Consejo de Estado hasta noviembre de 2023, consultora y profesora universitaria.

vindicaciones sociales de la sociedad civil y las luchas sindicales. Dicha etapa se cierra con el primer acuerdo parcial de paz y con la Constitución de 1991.

La cuarta etapa se desenvuelve entre 1991 al 2006 cuando se recrudece el conflicto armado, que generó la mayor cantidad de víctimas y que condujeron a las negociaciones de paz en el Caguán y al desarrollo del plan Colombia y de otros diseños militares que produjo un debilitamiento de las FARC y la desmovilización paramilitar.

En la quinta fase, desarrollada entre 2006 y 2016, el conflicto se desacelera, retoma la iniciativa de la confrontación y los aparatos armados entran en decadencia. Mientras tanto los sucesores del paramilitarismo y algunos otros grupos de insurgentes ejercitaron una guerra de resistencia para alcanzar algunas metas de negociación. Con las FARC se logra el acuerdo de paz, quedando por fuera el ELN.

La sexta fase del conflicto que ubica el autor entre 2016 y 2023 irrumpieron nuevos grupos armados, compuestos por disidentes, rearmados de las FARC y nuevos reclutas que se fueron agrupando y se han extendido desde zonas cocaleras y mineras a otros lugares del país. Por la persistencia del ELN, de los sucesores del paramilitarismo, fuerzas disidentes de las FARC y otros grupos delincuenciales las cifras de la violencia vienen en aumento y frente a estos nuevos escenarios el gobierno actual ha propuesto la “Paz Total”.

Es de destacar en este primer capítulo dedicado a “Un conflicto inconcluso” a partir de las condiciones del conflicto armado, que son las causas subyacentes del mismo y que se ubican en 1948, cuando comienza la primera etapa y se manifiestan siempre ligadas a los elementos precipitantes del conflicto y emergen como factores inmediatos o imprevistos que permiten el estallido social y determinan su caracterización.

Los factores descritos por el autor brotan en sus orígenes por el conflicto por la tierra, la desigualdad de los ingresos, las exclusiones y discriminaciones sociales, entre otras causas, combinada con la violencia bipartidista debido a los factores precipitantes, basados en un derrumbe institucional que se manifiesta en la pérdida de legitimidad del Estado, que persiste desde la década de los 40 del siglo pasado, pasando por una frustración popular por el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, la magnitud de la violencia partidista entre liberales y conservadores, acompañado de la generación de autodefensas comunistas y grupos paramilitares y la incapacidad del aparato estatal para mantener el orden y conservar el control en todos los territorios.

El autor logra ubicar diversos hechos acaecidos en cada una de estas etapas, a través de los cuales muestra cómo a partir de las precondiciones del conflicto en combinación con los elementos precipitantes el país completo se ha visto sumido en una violencia generalizada, que han socavado en alguna proporción la institucionalidad.

También se muestra cómo hemos intentado y suscrito algunos acuerdos de paz y la forma cómo hemos avanzado en escenarios de reparación a las víctimas de la violencia y también se han configurado comisiones especiales para que hicieran seguimiento a los acuerdos pactados y se revisaran las causas del conflicto.

El capítulo II del libro referido a las “*víctimas y responsabilidad estatal*”, profundiza sobre las principales dificultades sustanciales, contextuales y procesales que se han presentado para que el Estado pueda garantizar a estas personas sus derechos de manera integral.

En lo relacionado con el contexto histórico de la relación entre las víctimas y la responsabilidad estatal, este apartado hace énfasis en las violaciones e infracciones asociadas al homi-

cidio; es decir, lo que se refiere a las masacres, asesinatos y desplazamiento forzado².

En cuanto a este último fenómeno, se llega a la conclusión que no se cuenta con información confiable sobre las responsabilidades; no obstante, se infieren datos, a partir de una relación de la información disponible en contraste con las actuaciones de los agentes del Estado, que permite realizar precisiones cualitativas.

Respecto de la información de las afectados letales, se creó una base de datos teniendo en cuenta los delitos de desaparición forzada, asesinatos, masacres y ejecuciones extrajudiciales y se contrastó con las víctimas ejecutados por los paramilitares, debido a que se presentaron varios tipos de relaciones entre este grupo y los agentes del Estado, por lo que la responsabilidad de los últimos no pudo ser cuantificada.

Con base en ello, se llega a una primera conclusión: mientras las víctimas con motivo de la actuación de los agentes del Estado se incrementaron desde el período de 2002³ a 2007, se disminuyeron las bajas en este periodo con participación de los grupos paramilitares.

La segunda conclusión consiste en que el ascenso de muertos la curva de los agentes del Estado coincide con las ejecuciones extrajudiciales, quienes presentaron como bajas en combate a civiles; es decir, los llamados “falsos positivos”.

En este capítulo también se hacen diversas anotaciones sobre el periodo 1981-1991 deduciendo que las víctimas de los agentes del Estado superan a las de los paramilitares. Para

justificarlo se muestra que dicha expansión pasó de Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga a municipios del Magdalena Medio como Cimitarra, Barrancabermeja, Puerto Boyacá, San Vicente de Chucuri y Yacopí, zonas donde nació y se expandió la primera escuela de entrenamiento de grupos paramilitares denominada “Muerte a Secuestradores”.

Se destaca, igualmente, para esta misma época un aumento de este fenómeno en el sur de Bolívar, San Pablo, Remedios, Turbo y Montería y en Vista Hermosa para ese tiempo era muy fuerte la presencia de las FARC, reflejando un ascenso de las acciones de los paramilitares.

Para el periodo 1992 a 2006 se destaca que las cifras de fallecidos con motivo de asesinatos, masacres y desapariciones atribuibles a los paramilitares ascendieron de manera significativa, mientras que las cifras de víctimas imputadas a los agentes del Estado por estos mismos delitos descendieron. No obstante, con base en información indirecta se dedujo la estrecha articulación entre paramilitares y fuerzas armadas del Estado y se indican las ciudades donde se reflejó mayormente este fenómeno.

Para profundizar en lo anterior, se puede decir que entre 1992 y 1996⁴ se evidenció que el 39.1% de los casos representó la expansión del grupo paramilitar denominado las Autodefensas Campesinas que se movilizaron hacia el departamento del Cesar y aplicaron el esquema que imperaba en Urabá; es decir, operaron con la ayuda de las fuerzas armadas. De igual manera, en el noroeste antioqueño, en el departamento del Meta, se conoció de alianzas entre paramilitares y el ejército nacional.

² “Cuantitativamente, el Estado no es el principal responsable de ninguna de las violaciones estudiadas por el proyecto JEPCEV-HRDAG, pero la mayor responsabilidad del Estado por parte de sus agentes de manera directa está en homicidios [12%] y desaparición forzada [8%]” (CEV, 2022, pp. 878-879)

³ Ese año llegaron a 403, mientras el año anterior había sido de 205

⁴ Ver tabla 2, página 63, capítulo 2.

Entre 1997 y 2006⁵ se encontró que los casos aumentaron y se extendieron en muchas zonas del país de manera simultánea, acrecentando la participación de los agentes del Estado del año 2002 en adelante. Ello se evidenció en municipios del oriente antioqueño, coincidente con la “operación meteoro” y la “operación marcial”, desplegada por la fuerza pública para debilitar a las FARC y al ELN que operaban en esta zona.

Así mismo, sobresalió el caribe colombiano, en donde se atribuyeron las víctimas a agentes del Estado, en un escenario donde se enfrentaron las AUC⁶ bloque norte y las AUC del Mamey. Es importante resaltar que el bloque norte tuvo una estrecha relación con la fuerza bélica estatal, quienes les suministraron recursos para que se expandieran en la región.

Finalmente, se llegó al resultado que entre 2007 y 2022⁷, el 31.6% de los casos de víctimas de agentes estatales se establecieron en 31 municipios, el 68.4% restante se presentaron en 462 municipios. El 2007 fue el año en que más casos se conocieron y a partir de este momento empezaron a descender las estadísticas de manera representativa, toda vez que las cifras de los falsos positivos llegaron a su tope máximo y las estadísticas comenzaron a disminuir en adelante.

Las causas de ello, lo explica la Defensoría del Pueblo señalando que obedeció a la presión de los grupos paramilitares desmovilizados como “Los Cuchillos” y por el incremento de operaciones militares.

Se destaca, igualmente, el hallazgo de víctimas menores de edad, encontrados en bombar-

deos a campamentos de las FARC y el ELN, por parte de las fuerzas armadas, principalmente en el año 2019 y 2021. Sin embargo, organizaciones como Dejusticia plantearon que lo que en 2019 parecía un hecho derivado de un error de cálculo o de una cuestionable decisión, dos años después parece un patrón de comportamiento, pues a pesar de que murieron muchos menores de edad, no obstante, el gobierno de turno consideró que las operaciones fueron exitosas.

En cuanto al desplazamiento forzoso no es posible determinar en el 67% de los casos los responsables, según lo informó la Comisión de la Verdad. Para superar la carencia de información se realizaron 2 cruces de bases de datos: i) relación entre desplazamiento de la población, víctimas letales de los paramilitares y víctimas letales de agentes del Estado y ii) asociación desplazamiento, combates iniciados fuerzas militares y víctimas letales de agentes del Estado.

Resultó clara la asociación entre desplazamientos y víctimas letales de los paramilitares hacia el 2004, por lo que de acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica más de la mitad de los desplazamientos fueron ocasionados por los grupos paramilitares. El mismo estudio señaló que los asesinatos, las masacres y las desapariciones forzadas son consecuencia de los desplazamientos, particularmente las masacres; lo cual se evidencia, igualmente, en diversas sentencias del Consejo de Estado, que condenaron al Estado patrimonialmente por la ocurrencia de éste fenómeno.

⁵ Ver tabla 3, página 64, capítulo 2.

⁶ Las Autodefensas Campesinas AUC eran la coalición de paramilitares colombianos más grande de Colombia. Las AUC fueron una coalición de ejércitos privados de ultraderecha que utilizaron el conflicto para camuflar sus actividades económicas ilícitas, incluyendo narcotráfico, desplazamiento, secuestro y extorsión

⁷ Ver tabla 4, página 67, capítulo 2.

Se pudo evidenciar las relaciones entre combates y desplazamiento forzado desde 1998, sin excluir que hubiesen incidido las incursiones de los paramilitares; sin embargo, del 2004 hacia adelante, cuando baja la incidencia de este grupo armado, se clarifica que los altos desplazamientos se deben en este momento histórico a los combates.

Seguidamente, se muestra la influencia en la responsabilidad estatal por razón de las fumigaciones masivas con glifosato, que acompañadas de las incursiones paramilitares dejaron como resultado masivos desplazamientos de campesinos e indígenas, como por ejemplo se presentó en la zona del Catatumbo en 1998.

También, este capítulo estudia las detenciones arbitrarias y las torturas para señalar que el atropello contra la libertad de las personas fue muy frecuente en el marco del estado de sitio y se multiplicaron en el año 2000. En esta época retuvieron personas por simples sospechas, sin previa orden judicial o simplemente con una comunicación verbal de la misma. Se destaca, a título de ejemplo, dentro de las detenciones arbitrarias en Algeciras, Huila, que en el año 2000 retuvieron en un mismo operativo a 110 personas.

Dichas detenciones arbitrarias confluyeron con otras violaciones como torturas, amenazas y violencia sexual.

Con respecto de los casos de tortura estos se hicieron evidentes cuando tuvo vigencia el estatuto de seguridad entre 1978 y 1981, cuya responsabilidad se le atribuye en este momento a la fuerza pública y en los años noventa y siguientes se considera que fue una práctica de los grupos paramilitares. Sin embargo, se destaca en el estudio que hay bajos niveles de denuncia.

En las cifras de asesinatos, la tortura no se registra, lo que ha dificultado identificarla, principalmente, en los casos de tortura psicológica.

La Defensoría del Pueblo, desde su creación en 1992 ha llamado la atención sobre la importancia de velar por la protección de los derechos humanos y, por ello, ha subrayado que cuando dichas autoridades por acción u omisión lesionan o los ponen en riesgo no solo se quebranta el orden jurídico si no que se alteran los principios de la convivencia.

En ejercicio de sus competencias la entidad realizó un seguimiento en tiempo real a las violaciones de derechos humanos por parte de agentes del Estado, ya sea por acción o por omisión y plasmó sus principales conclusiones en un informe presentado al congreso de la República en 1995, en el que reveló un número importante de ejecuciones extrajudiciales, masacres, torturas y desapariciones forzadas, en su gran mayoría adelantadas por grupos paramilitares, guerrillas y agentes del Estado. En ese contexto, llamó la atención sobre una tendencia que consideró falaz, consistente en difuminar la responsabilidad por violaciones de derechos humanos al distribuirla a la guerrilla, narcoterrorismo y agentes del Estado.

Esta entidad defensora de los derechos humanos, señaló la complicidad de los agentes del Estado en la comisión de los delitos atrás mencionados, razón por la cual sostuvo la tesis de atribuir la responsabilidad al Estado por el accionar de los grupos armados en varios de los casos.

Su punto de partida en esta materia ha sido insistir en diferenciar las responsabilidades del Estado, sin omitir las responsabilidades de los grupos armados, y que dicha distinción debe ser un principio básico para la convivencia democrática.

La tarea de la Defensoría del Pueblo continúa fortaleciéndose específicamente desde el año 1997, cuando se condenó al Estado colombiano por parte de la Corte Interamericana

de Derechos Humanos en el caso “Caballero Delgado y Santana”, en el que se declaró la violación de los derechos a la libertad personal y a la vida de las dos víctimas y se ordenó pagar una indemnización a los familiares.

Se destaca la función de esta entidad en esta materia porque ha realizado el seguimiento al cumplimiento de las sentencias y ha impulsado el reconocimiento de la responsabilidad por parte del Estado colombiano.

La diferenciación propuesta por la Defensoría del Pueblo se vio auxiliada gracias a nuevos casos que fueron conocidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como lo fue la denuncia de la violación de los derechos humanos por parte de los grupos armados.

El defensor del pueblo argumentó que, el Estado como representante de todos los colombianos, es el responsable directo del actuar de los agentes y funcionarios que por acción u omisión e indirectamente por el actuar de grupos privados, violen derechos humanos.

Un ejemplo que refleja la posición de dicha entidad y su voluntad de buscar la protección de los derechos de las víctimas, fue en la masacre de Bojayá, en donde esta institución determinó que, el Estado incurrió en falla del servicio, ya que, si bien se sabía de la presencia de grupos armados en el territorio y sus disputas, el Estado no impidió la masacre mejorando la presencia de fuerza pública. Asimismo, instauró una acción de grupo contra la Nación por falla en el servicio y daño antijurídico a la población, como consecuencia de dicha masacre.

Asimismo, en el año 2005 reiteró la tesis de responsabilidad estatal frente al desplazamiento, época que fue considerada como la más crítica, debido a la expansión de guerrillas y paramilitares en el territorio nacional.

De igual forma, desde 2001 la Defensoría constituyó un Sistema de Alertas Tempranas

que, no obstante la valoración del riesgo, el informe oportuno sobre las amenazas y las consiguientes recomendaciones ha contado con diversas dificultades que implican la falta de decisiones inmediatas y la inexistencia de un marco legal que implique protocolos y parámetros que trasciendan el informe y sirva de referencia para una actuación del Estado en forma mucho más oportuna y eficiente.

Pero ello no ha sido óbice para contar con un instrumento de prevención de las posibles afectaciones o violaciones en materia de derechos humanos, por lo que la entidad jugó un papel importante en el proceso de negociación entre el gobierno y los grupos paramilitares en el año 2002, durante las desmovilizaciones; pues realizó seguimiento permanente a las violaciones e infracciones cometidas por las partes negociantes.

También ayudó en la comprensión del fenómeno de falsos positivos, que comprobaron la responsabilidad del Estado en las ejecuciones extrajudiciales, tales como el caso de 23 jóvenes en la región del Catatumbo.

El trabajo de este organismo en temas de responsabilidad del Estado también se ha visto reflejado, por ejemplo, en la protección a líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos, luego de la creación de la Unidad Nacional de Protección (UNP) y en la evaluación de la respuesta institucional en materia de desplazamiento, analizando los avances en este tema, principalmente en la política de retorno y reubicación para dar cumplimiento de las órdenes judiciales previstas en la sentencia T-025 de 2004 y la Ley 1148 de 2011.

Igualmente, ha sido clave el papel de dicha entidad en el acompañamiento para la implementación de las acciones que comprendían la adopción de medidas para superar el estado de cosas inconstitucionales decretado en rela-

ción con la situación de la población desplazada, específicamente en lo relacionado con la política de retorno y reubicaciones.

Finalmente, a partir del Acuerdo final firmado con las FARC, se expidió el Decreto 2124 de 2017, en el cual le fue asignado a la Defensoría la responsabilidad de producir documentos de advertencia o alertas, así como de formular recomendaciones al gobierno nacional, quien deberá dar respuesta oportuna, a fin de evitar materializar escenarios de riesgo. Asimismo, ha sido de su responsabilidad hacer seguimiento a las posibles violaciones de derechos humanos incluyendo aquellas perpetuadas por los agentes del Estado dentro del marco del acuerdo final de paz. Con todo ello, esta organización ha fortalecido su capacidad de prevención y con esto ha incrementado las posibilidades de reacción del Estado, lo cual ha contribuido a una mayor comprensión de la noción de responsabilidad estatal frente a conductas de sus agentes o de otros actores.

En el capítulo tercero del libro que trata sobre el acuerdo final para la terminación del conflicto armado y el medio de control de reparación directa, entraña la hipótesis que lo que no se ha logrado puede ser aún posible.

Se reseña que el 6 de septiembre de 2017 el Estado colombiano reconoció a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos parcialmente su responsabilidad, por no haber adoptado todas las medidas suficientes para prevenir los asesinatos, los atentados y demás actos de violencia y resaltó que, a través del sistema integral de la verdad, justicia, reparación y no repetición (SIVJRNR) del Acuerdo Final de Paz (AFP) y la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad* (CEV) y la Unidad para la Búsqueda (UP), se podrá materializar el propósito de esclarecer la verdad de los hechos, identificar

plenamente a las víctimas, realizar las debidas investigaciones y tomar las versiones de quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado, ya fuera como víctimas o victimarios.

No obstante tal reconocimiento, se subraya en este capítulo que la JEP **sólo tiene alcance para impartir justicia transicional por infracciones a la ley penal, en particular con respecto de las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, teniendo capital importancia para esclarecer la verdad, la responsabilidad penal y la eventual reparación a cargo de los agresores.**

Sin embargo, sostiene la autora que la JEP se encuentra al margen y, por ende, no conduce a la masiva reconciliación que el Acuerdo Final de Paz pretende, como tampoco conlleva a la responsabilidad extracontractual del Estado por el daño antijurídico imputado a la acción u omisión de los agentes estatales porque este tema no fue alterado por el citado Acuerdo de Paz, pero, sin embargo, tal responsabilidad quedó relegada, puesto que lo acordado y desarrollado en los diferentes mecanismos del sistema no la considera, ni la fortalece, ni tampoco aligera la difícil tarea a cargo de las víctimas para demostrar lo ocurrido y hacerlo en la oportunidad procesal. Ello era indispensable si se trataba de preponderar el esclarecimiento de la verdad, el reconocimiento y la reparación integral.

Por ello, se extraña en este capítulo una legislación que permita avanzar en estos tópicos, en consideración al estado actual de las actuaciones y tendencias jurisprudenciales, teniendo en cuenta que unas actuaciones resueltas e incluso negadas y, otras, por iniciar y en alto número de casos fenecidos por la oportunidad para acceder a la justicia, es decir, el término de caducidad, establecido en el Código Contencioso Administrativo.

De otro lado, en el marco del Acuerdo Final para la Paz se incluyó en el punto 5, el derecho de las víctimas al reconocimiento institucional pleno, maximizado en compensación con los beneficios concedidos a los agentes causantes del daño, que debería traducirse en la restricción de las causales de exoneración del Estado en los procesos de reparación directa y el compromiso de reconocer y reparar a las víctimas del conflicto armado constituidas por persecuciones motivadas por creencias religiosas, por afiliación a partidos políticos, por pertenencia a grupos sindicales y movimientos sociales, sumado a la estigmatización de la población LGTBIQ+ y los gremios económicos, al igual que otros colectivos y manifestaciones culturales. Así mismo, se destaca las graves violaciones, en ocasiones no investigadas ni juzgadas, con motivo de la violencia sexual, las afectaciones psicológicas y la convivencia con miedo.

La responsabilidad extracontractual del Estado coincide con la derivada del hecho ilícito internacional por incumplimiento de las obligaciones primarias generadoras de los daños sustentados en el artículo 1.1. de la Convención Interamericana, que es de obligatorio cumplimiento.

Por ello, la reparación directa es el eje central para proteger los derechos de las víctimas por graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario DIH por el reconocimiento institucional e internacional del conflicto armado interno, que a la vez es punto central del AFP.

No obstante, a pesar de que las instituciones nombradas de manera precedente han cumplido su tarea de esclarecer los hechos y recopilar información que señala al Estado responsable, así como el de lograr la reparación de las víctimas bajo los principios de verdad, justicia, reparación y garantía de no repeti-

ción, frente a la magnitud de los hechos sigue siendo muy poco el porcentaje de avance.

Ello, debido a que, si se tiene en cuenta el contexto en el que sucedieron los hechos alegados y a la luz del AFP tendría que haber sido resuelto con el espíritu de una paz estable y duradera, acorde con las disposiciones constitucionales y los compromisos convencionales y que comprenden una nueva mirada para que ninguna víctima tenga que renunciar a la transición del dolor que le significa el encuentro con el reconocimiento y la reparación integral.

En este apartado del libro, se llega a la conclusión que las víctimas se conforman en la injusticia, pues el no reconocimiento y la negativa a la reparación produce su propia revictimización.

Lo primero que podríamos destacar es que la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH en la importante sentencia del 27 de julio de 2022 al declarar la responsabilidad parcial del Estado colombiano, dirimió las controversias sobre el marco fáctico, el universo de las víctimas y las violaciones alegadas, al tomar en cuenta el allanamiento parcial.

En lo relativo a la excepción de competencia *ratio temporis*, dejó claro que, los hechos acontecidos antes del 21 de junio de 1985, fecha en que Colombia aceptó la competencia de la Corte, no serán objeto de pronunciamiento y se tendrán en cuenta para contextualizar e identificar a las víctimas y proceder a su reparación.

Asimismo, expuso la posibilidad de aplicar la excepción contemplada en el artículo 35.1 de su reglamento, con base en sus criterios jurisprudenciales, debido a la complejidad del asunto, para efectos de poder tratar el tema de la necesidad de la identificación plena de las presuntas víctimas para proceder a su reparación.

De igual forma, la Corte rechazó las objeciones formuladas por: i) inconsistencias sobre la identificación de las víctimas y ii) por los elementos de prueba del contexto vulnerable.

Sin haberse logrado identificar la totalidad de las víctimas, el Estado fue declarado responsable por violación de la libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de asociación política, violación del derecho a la vida, a la integridad personal, a las garantías judiciales y a la protección judicial.

Además, se estableció la responsabilidad internacional por el desconocimiento de los deberes de respeto y garantías en sus componentes de prevención y protección, frente a actores estatales y no estatales, de acuerdo con los elementos probatorios aportados.

Igualmente, se acreditó en dicha decisión la participación directa de militares y no militares con grupos de sicarios comprometidos con el exterminio de los miembros de la Unión Patriótica. Para efectos de la reparación, fueron incluidas las personas indicadas como integrantes de la UP y sus familiares y de los intervinientes comunes según los listados de la CIDH.

La parte afectada quedó conformada por i) las víctimas directas e indirectas, de las cuales se constató identidad y parentesco y, ii) por aquellas que no se pudo constatar la identidad, debido a la complejidad del caso, por las múltiples violaciones a derechos humanos y aspectos como los distintos lugares geográficos y la extensión del tiempo de los hechos.

La Corte, centró su atención en la responsabilidad internacional por el incumplimiento del Estado colombiano al deber de adoptar internamente medidas de prevención y protección, condicionada al conocimiento del riesgo real e inmediato que se debe conjurar y a la adopción de las medidas razonablemente esperadas para evitar su realización. Para esta-

blecer el hecho ilícito, se debe comprobar la ausencia de mecanismos efectivos para investigar las violaciones.

Esta responsabilidad la Corte encontró demostrada, debido a la total desprotección de los militantes y líderes de la Unión Patriótica durante más de dos décadas, vulnerando sus deberes de protección y prevención hasta el grado de propiciar la total impunidad, debido a la ineficacia para investigar los hechos de violencia.

De igual manera, la Corte advierte que las respuestas de la administración de justicia fueron aisladas y sin contundencia que, en cumplimiento de los deberes de protección y prevención, debió adelantar acciones tales como restablecer el partido como comunidad alterna a la estructura tradicional del poder y manifestación de protesta civil y popular, así como mecanismo político para la reincorporación de los miembros desmovilizados de las FARC.

La impunidad dejó demostrado, que la rama jurisdiccional cayó en el error de desconocer su papel fundamental en la corrección de la violencia generalizada contra el grupo político de la UP, generadora de desequilibrios.

En segundo lugar, con un sentido crítico de la jurisprudencia del Consejo de Estado referida a la responsabilidad estatal por ataques a poblaciones, a bases militares, y a puestos de policía que incluye la reparación de daños causados por masacres, atribuidas a grupos insurgentes y paramilitares, se llega a la conclusión que por tratarse de un tema en el que el Estado no genera el daño directamente, se centró el análisis en el “hecho del tercero” y la “inacción del Estado”, calificadas como “Dos visiones jurídicas distintas pero vivenciales en la jurisprudencia contenciosa administrativa sobre el derecho de las víctimas y la responsabilidad del Estado 1991-2023”.

El análisis se inicia reconociendo los importantes aportes de la jurisprudencia del Con-

sejo de Estado a la construcción de la paz, sin perjuicio de las dificultades de acceso a la justicia de las víctimas y los altos índices de impunidad del Estado victimario.

Se destacan precedentes con altos estándares de garantía y con efectos reparadores, en sintonía con los estándares o parámetros internacionales de protección de derechos humanos, logrados por la alta corte y al tiempo se advierte y ejemplifica escenarios de lesividad sin reparar, sustentados fundamentalmente en los rezagos de la causalismo civil, contrario a la “imputación objetiva, definida como “instrumento metodológico de alta utilidad para evitar la impunidad del Estado frente a las víctimas; instrumento usual y razonable para otros sectores de la jurisprudencia del Consejo de Estado no adictas a un derecho de víctimas irreflexivo y matriculado cerradamente en lecturas individualistas”.

Continúa este capítulo analizando importantes decisiones y muestra el sometimiento de las víctimas por vía jurisprudencial, a la carga de desvirtuar la configuración del hecho del tercero, concretada en demostrar que se solicitó protección especial a las autoridades, que se justificó el riesgo previsible y que, no obstante, no se obtuvo protección teniendo la entidad posibilidad de prestarla.

Se puede, igualmente, extractar de este acápite que parte de la jurisprudencia traslada a las víctimas las labores de inteligencia, función a cargo del Estado, lo que significa una especie de justificación de la inacción y la falta de presencia estatal, contrariando los compromisos inherentes a la protección de los derechos humanos.

Para concluir se señalan los relatos fácticos de las sentencias del Consejo de Estado como violaciones inaceptables de la dignidad humana, circunstancias inimaginables de crudeza, maldad y magnitud, contra generacio-

nes de colombianos, vulneradoras, además, del jus cogens de los derechos humanos, en cuanto intereses de la humanidad, en los que necesariamente debían haberse resuelto bajo las reglas de la imputación objetiva.

Ahora bien, la mirada retrospectiva de las decisiones absolutorias se dirige a verificar si las acciones de reparación directa han constituido un punto de encuentro para la corrección del injusto, proyectado en lograr la máxima satisfacción de los derechos de las víctimas, tales como el derecho a la verdad a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición.

Tarea que es posible, siempre y cuando se tenga una visión del medio de control de la reparación directa, que no se base en un aspecto netamente económico, lo cual generaría nuevos desequilibrios y que terminaría por sepultar la escasa confianza en lo público y que aún albergan las víctimas. De igual manera, es importante aliviar las cargas que soportan de demostrar hechos y conductas relacionadas con crímenes sofisticados, tarea investigativa que debe recaer en las autoridades infractoras.

Dentro del presente apartado, se examinaron un número reducido dentro del gran universo de pretensiones de reparación directa, negadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, todas reveladoras de daños no reparados, del que se extrae un interrogante sobre la fortaleza del modo de control y se hace un llamado a la reflexión sobre la necesidad de superar los obstáculos que se oponen al buen desarrollo del reconocimiento y reparación integral de las víctimas, tema central del acuerdo final de paz, que resulta indispensable para poder garantizar la coherencia del SIVJRNR que debe servir para garantizar la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, visto como único camino para lograr la paz y superar la barbarie.

Se destaca lo relativo a las víctimas no reconocidas de artefactos explosivos convencionales y no convencionales, utilizados en atentados, tomas y rescate de secuestrados en el que se analizan las decisiones proferidas que negaron las pretensiones invocadas por las víctimas del conflicto, a través del medio de control de reparación directa por razón de la acción u omisión de los actos criminales cometidos en el país a lo largo de los años y en los cuales participaron agentes estatales y no estatales.

Las decisiones aludidas hacen referencia a los hechos que sucedieron en zonas rurales y urbanas, sin que se hubiere establecido detalles circunstanciales específicos o exactos sobre el origen de los artefactos, de las detonaciones, de los atentados o de las tomas guerrilleras en las que se utilizaron artefactos explosivos; tampoco se refirieron al grupo o individuos presuntamente comprometidos; no se mencionó si existió alertas, amenazas, peligros o advertencias que soportaran previamente la solicitud de protección realizada al Estado. Por ello, en los casos que se reseñan se absolvió al Estado, frente a las pretensiones realizadas por los demandantes.

Por ejemplo, en un caso en el que se solicitó al Estado responder por los daños ocasionados a sendos demandantes por la destrucción total o parcial de establecimientos de comercio y viviendas, caso en el que el juez administrativo negó las pretensiones de la demanda argumentando que el Estado no responde por los daños a personas o bienes causados por terceros al interior de establecimientos de comercio, de bienes privados, de instituciones educativas o de medios de comunicación, a menos que se acredite que la protección fue solicitada, porque las víctimas conocían del peligro y, en todo caso, en atención a la capacidad relativa de respuesta de la administración.

También se reseñó otro caso en que las víctimas de detonaciones de artefactos no es-

pecificados, de alto y bajo poder destructivo reclamaron por muertes, lesiones a la integridad física y daños a bienes muebles e inmuebles, establecimientos de comercio, donde el juez administrativo argumentó que la administración no debe responder por la explosión de artefactos en lugares públicos o en sedes institucionales salvo que se demuestre i) el objetivo institucional perseguido, esto es la motivación dirigida a un establecimiento militar o policivo, un centro de comunicaciones o un personaje representativo de la cúpula estatal y ii) el incumplimiento del deber de prevención, por no haber detectado los explosivos ingresados al lugar.

Con las providencias que se citan en el aporte académico, se evidenció que las víctimas, siempre demostraron el daño antijurídico que sufrieron, así como la responsabilidad de grupos insurgentes y, excepcionalmente, informaron que solicitaron protección.

El juez dentro de las acciones de reparación directa instauradas por las víctimas en los casos que se traen a colación de manera ilustrativa, echó de menos las siguientes pruebas i) que aún con la posibilidad de ganar la “guerra pública” declarada por los narcotraficantes, no fueron empleados los medios para proteger a la población; ii) que dado el tamaño, peso y visibilidad el artefacto se tendría que haber detectado y evitado su ingreso al lugar y iii) que la explosión estuvo dirigida a un objetivo institucional. Lo anterior en consideración a la aplicación del principio de responsabilidad del Estado por la falla relativa del servicio (SC, 26.011, 2013; 29.282, 2014 y SP, 29.274, 2015)».

En los casos citados, se evidencia la negativa por parte del juez administrativo a reconocer los derechos de las víctimas que interpusieron una acción de reparación directa, bajo el argumento de que no se cumplió con la carga probatoria exigida en cada uno de los casos.

En cuanto hace a las respuestas institucionales extraprocesales frente a las falencias advertidas por el juez de la reparación, se reseña que en el informe final de hallazgos y recomendaciones del año 2022, generado por la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad CEV, se advirtió que, mientras la guerra se agudizaba, la desprotección de millones de personas aumentaba y la indiferencia con las víctimas se hacía más evidente; el poder militar continuó creciendo y se agravó la crisis humanitaria, lo que conllevó al uso de las armas convencionales y no convencionales en contra de la insurgencia, militares, policía y población civil. En una sola expresión, el control territorial acrecentó la conflictividad social, lo que causó destrucción, dolor y sufrimiento; por ello, la Comisión señaló que, afrontar la realidad constituye un reto social e institucional que aún sigue pendiente.

La Comisión señaló la impunidad como el principal obstáculo para restablecer la civilidad y expuso que los casos de conflicto armado han ido acumulándose cada vez más y que los mecanismos para enfrentarla, si bien en muchos casos han sido valientes, también han sido poco efectivos, lo que ha generado impotencia entre este grupo de personas.

Lo anterior concuerda con el informe sobre infracciones al DIH presentado por el Defensor del Pueblo, que parte de la premisa que las víctimas no solo se generaron como consecuencia de actos violentos cometidos por las FARC, por el mismo Estado y por otros agentes y que en su mayoría no se han esclarecido, lo que ha generado impunidad. Claro ejemplo son los casos alertados por los personereros municipales, en los cuales participaron miembros de la fuerza pública en graves agresiones y violación de derechos humanos.

También la CEV confirmó como hechos victimizantes los que coinciden con los que originaron y sustentaron las acciones de re-

paración directa no atendidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado, destacando, que las minas fueron utilizadas para defender territorios o campamentos, así como para extender las amenazas insurgentes, produciendo víctimas civiles, pero mayoritariamente miembros de las fuerzas militares. También se resaltó que el uso de explosivos también se dio como mecanismo de financiación, para obtener dinero de los secuestros, vacunas, cuotas e impuestos de guerra exigidos a las empresas, ganaderos, docentes, tenderos, taxistas, vendedores entre otros.

Mención de especial importancia son los relatos de las víctimas de 824 hechos de extorsión sucedidos entre 1985 y 2018 y que dan cuenta que los grupos armados ilegales impusieron castigos y convirtieron en objetivo militar a la población que no pagó dichos emolumentos

En el mencionado informe, se relaciona la creación en 1994 de las cooperativas de defensa, llamadas Convivir, organizadas para ampliar, consolidar y disputar el control territorial con anuencia y sin supervisión de las autoridades, autorizadas y legitimadas para usar toda clase de armas, lo cual provocó reacciones negativas entre la población.

De igual forma, se advirtió del proyecto paramilitar que surgió con el grupo denominado muerte a secuestradores (MAS), el cual se originó en el enfrentamiento entre narcotraficantes y el M-19.

El legado de este informe constituye un gran aporte para conocer el contexto de los daños causados por la utilización de artefactos y explosivos en el conflicto, de cara al cumplimiento del acuerdo final, avance que sumado al programa de reparación administrativa, previsto en la Ley de restitución de tierras y la creación de la JEP, debe proyectarse para aliviar la impunidad y las conductas victimizantes en el conflicto armado, todo en pro de

lograr una reparación integral a las víctimas y la garantía de no repetición.

Lo anterior contrasta con lo previsto en el artículo 18 del Acto Legislativo 1 (SIVJRNR, 2017), porque el Estado no asumió con las víctimas una responsabilidad propia, así se tratara de daños judicialmente imputables a la luz del artículo 90 constitucional, que debieron priorizarse comenzando con los sujetos de especial protección.

Así mismo, se tiene en cuenta que en el Acuerdo Final se estableció que la reparación institucional procedería de manera subsidiaria cuando quienes individualmente causaron los daños en el marco del conflicto armado no tengan recursos suficientes para repararlos. A su vez, el artículo 26 del Acto Legislativo liberó de la acción de repetición a los miembros de la fuerza pública y los absolvió de reparar económicamente a las víctimas.

Concluye este apartado con que, si bien existe parcial de reconocimiento e incertidumbre acerca de la reparación integral y garantías de no repetición, el Estado no puede negar a las víctimas el protagonismo al que tienen derecho por los daños sufridos por las acciones u omisiones de los agentes estatales, a la luz de la cláusula de responsabilidad contemplada en artículo 90 de la Constitución y de los convenios relativos a la vulneración de los derechos humanos y el DIH.

Este reconocimiento y garantía constituye un punto central del AF y la importante jurisprudencia de la sección tercera del Consejo de Estado que ordenó el reconocimiento y la reparación de graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH.

Otra conclusión a la que se llega es que cuando las víctimas cuenten con todos los elementos aportados por la CEV sea procedente una revisión extraordinaria por parte del juez de la responsabilidad estatal de las ac-

ciones de reparación directa interpuestas por las víctimas, basados en nuevos hallazgos, con garantías procesales, ya que no hacerlo aumenta las omisiones de responsabilidad estatal y se continúa negando el protagonismo al que tienen derecho y al reconocimiento y reparación integral.

De otro lado, también se analizan otros casos denunciados por la CEV de impunidad que se ven representados por las víctimas no reconocidas por ejecuciones extrajudiciales, asesinatos colectivos, desapariciones forzadas y ocultamientos para demostrar resultados de operaciones, en los que se muestra que el déficit de justicia permanente y generalizado a lo largo del tiempo, aumentó la probabilidad de la repetición, al tiempo que debilitó la legitimidad de las instituciones y aumentó la impunidad, la cual se vio reflejada en la eliminación y desaparición de contradictores y de la respuesta institucional a los requerimientos públicos de resultados operacionales, centrada en muertes en combate prefabricados, posiblemente debido a la imposibilidad de las instituciones de demostrar la criminalidad.

Las ejecuciones extrajudiciales consistieron en presentar civiles como miembros de grupos armados ilegales muertos en combate. Estas fueron ejecutadas en algunos casos de manera organizada, con alto grado de sofisticación, con una estructura de mando por parte de la fuerza pública, con la complicidad de los paramilitares, civiles y la colaboración de funcionarios del Estado.

No obstante ello, se encontró un buen número de casos donde las pretensiones de las demandas fueron negadas por la Sección Tercera, por hechos que se relacionan con las ejecuciones atribuidas a integrantes del Ejército Nacional fuera de combate y con asesinatos selectivos y desapariciones forzadas coincidentes con la política macro criminal dirigida a mostrar resultados operacionales. En las

acciones incoadas se exigió el reconocimiento y reparación integral por los daños causados, las cuales se negaron porque las víctimas no demostraron la acción u omisión atribuidas a la fuerza pública o, por haberse vencido el término para interponer la acción.

Frente a ello, en el libro se analizan las respuestas institucionales en contraste con las fallencias advertidas por el juez de la reparación directa, principalmente por la Sala de Reconocimiento de Verdad de Responsabilidad y de Determinación de hechos y conductas (SRVR), que se concentró en el caso 3 para adelantar el juzgamiento penal por las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado, enfocado a sancionar acorde con los parámetros de la justicia transicional a quienes participaron en las ejecuciones extrajudiciales, asesinatos y desapariciones forzosas, apoyados en el patrón de macro criminalidad.

La SRVR tomó en cuenta el quinto informe entregado por la Fiscalía General de la Nación, en el cual se reportaron 2.248 personas ejecutadas por la fuerza pública, que fueron presentadas como guerrilleros muertos en combate; 10 listados aportados por el Ministerio de Defensa, en el que se incluyó 1.944 miembros de la fuerza pública procesados por la justicia ordinaria y versiones entregadas por los comparecientes sometidos voluntariamente.

Allí se expuso como patrón macro criminal de las ejecuciones extrajudiciales, asesinatos y desapariciones forzosas de civiles y personas protegidas que estas fueron planeadas, ejecutadas y encubiertas por la cadena de mando de las fuerzas militares en respuesta a presiones institucionales orientadas a recuperar territorios en poder de la guerrilla y a posesionar al ejército nacional como victorioso, omitiendo verdad y justicia.

El libro señala que los avances de la JEP no son suficientes para establecer la responsabilidad estatal y la reparación integral de los daños, por lo que los reconocimientos de verdad obtenidos tendrían que trasladarse e integrarse a las acciones de reparación directa instauradas, en cumplimiento de los deberes de colaboración que debe existir entre las jurisdicciones.

Es decir, es recomendable que el juez de responsabilidad estatal integre a las acciones de reparación directa los avances de la JEP, entre estos, los de la SRVR en los que se considera y confronta el informe de la CEV con los aportes de las víctimas y las versiones de los victimarios, además de investigaciones oficiales y de organizaciones nacionales e internacionales de innegable valor y fortaleza probatoria, que demuestran que las ejecuciones extrajudiciales se realizaron para mostrar resultados operacionales.

Después de referir y analizar la casuística que comprende la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el tema analizado en este capítulo, se llega a la conclusión que la competencia del juez de la responsabilidad extracontractual del Estado sigue siendo limitada para resolver las acciones de reparación directa, ya que no se cuenta con espacios para incluir en las acciones en curso y en las ya finalizadas, los avances en el esclarecimiento de la verdad logrados por la CEV y la JEP lo que permitiría hacer responsable al Estado y, por ende, el reconocimiento y la reparación integral de las víctimas, compromiso asumido por el Estado en el AFP a fin de avanzar hacia una reconciliación que garantice una paz estable y duradera.

El capítulo IV del libro relativo a la reparación efectiva e integral a las víctimas individuales o colectivas, destaca, en primer lugar, que ha sido un proceso de constante evolución tanto a nivel normativo como en las de-

cisiones judiciales, aspecto que puede tenerse como respuesta de las sociedades y del Estado en su obligación de resarcir los daños causados por el conflicto armado y la violencia generalizada, de conformidad con los criterios definidos por Naciones Unidas y el sistema interamericano de derechos humanos.

En este apartado se profundiza sobre estas premisas y se sostiene que los alcances del derecho de reparación se han venido ampliando de manera progresiva y ha pasado de una mera indemnización a una reparación con un enfoque más integral, que incluye medidas materiales y simbólicas de forma individual y colectiva, tales como la restitución, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición, promovidas por el sistema interamericano de derechos humanos, que permitan dignificar la vida de las víctimas.

Desde los años 90, la reparación a las víctimas ha pasado en Colombia por varios caminos: la jurisdicción civil, la penal, la contencioso-administrativa, la Ley 387 de 1997, respecto de la atención a población desplazada o de mecanismos transicionales como la Ley 975 de 2005 o de programas de corte administrativo y con alcances judiciales, como la prevista en el Decreto 1290 de 2008 o la Ley 1448 de 2011 que constituyen programas de carácter humanitario.

Dicha evolución es recogida mediante desarrollos jurisprudenciales, que se encuentran previstas en diversas sentencias expedidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado y de las que da cuenta el presente trabajo.

De igual manera, entidades como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV) y la Defensoría del Pueblo, han ejercido la orientación y seguimiento al proceso de reparación a los más de 9 millones de víctimas del conflicto armado reconocidas.

Con todo lo anterior, este aporte académico reconstruye el universo de las víctimas, los principales avances en la reparación y recapitula las definiciones de cada momento histórico de la responsabilidad estatal y da cuenta de las obligaciones existentes en materia de reparación de los derechos de las víctimas.

Para abordar la reparación integral y colectiva, se caracterizó un primer momento del universo de las víctimas. La información se tomó del Registro Único de Víctimas (RUV) y se consideraron dos fechas de corte. En primer lugar, las cifras globales que permiten profundizar en el perfil de las víctimas, tomado de los documentos publicados por la Unidad de Víctimas a 30 de septiembre de 2023. En segundo lugar, las cifras desagregadas que permiten aproximarse al universo de las víctimas en el tiempo, consultado con corte de junio de 2023.

Entre 1985 y el 30 de septiembre de 2023, se registraron un total un total 9.772.044 víctimas del conflicto armado, de las cuales son sujetos de atención solo 7.543.483, dentro de 12.566.243 eventos victimizantes.

Lo anterior se particulariza a partir de varias tablas.

La tabla 1 trata sobre las víctimas del conflicto armado a 30 de septiembre de 2023⁸, desagregando el número de víctimas por cada hecho victimizante. De la información se destacó que el 86% de las personas fueron afectadas por desplazamientos forzados, seguido de las víctimas por homicidios, que no generaron este fenómeno, los cuales reflejaron el 11.3%.

Se evidenció que los desplazamientos forzados son consecuencia de las siguientes categorías: homicidios, masacres, combates, enfrentamientos y desapariciones forzadas.

⁸ Ver tabla 1, página 190, capítulo 4.

La tabla 2 representa el *número de víctimas* por cada clase de hecho entre 1985 y diciembre de 2022 y refleja las categorías más relevantes como son las víctimas de homicidios, desapariciones forzadas y las acciones armadas, tales como acto terrorista, atentados, combates, enfrentamientos y hostigamientos, para poder analizar otras variables diferentes a los desplazamientos forzados, los cuales representan nueve de cada diez eventos. Las tres categorías citadas en este gráfico son útiles para caracterizar las víctimas por periodos.

En el primer gráfico se evidenció que entre 1985 y 1991 periodo en que se expanden los aparatos guerrilleros y paramilitares, el número de víctimas fueron los más bajos; entre 1994 y 1995 empezaron a aumentar de manera significativa, debido a la confrontación armada, que generó efectos en la sociedad.

Entre los años 1999 y 2002 se presentó una pendiente pronunciada, hasta el punto de llegar alrededor del millón de víctimas. Partiendo de ahí se redujo en el año 2006, manteniéndose el nivel hasta el 2007 y a partir de allí descendió oscilando sobre los 400.000 entre el 2012 y 2014.

Con ayuda del segundo gráfico, se pudo evidenciar los determinantes de los desplazamientos y la mayor parte del universo de víctimas y los homicidios, con lo que se pudo mostrar un ascenso pronunciado entre 1994 y 2002 de este fenómeno. En las desapariciones forzadas se observa un comportamiento similar, siendo el pico más alto en el 2002.

En el periodo entre 1986 y 1991, los niveles de desplazamientos eran bajos⁹. Sólo significaron el 1.9% del total entre 1986 – 2022, periodo en el que representaron el 50,8% de las víctimas. Los homicidios reflejaron el 37,4% del total de las

víctimas. Hasta 1991, los niveles más altos en relación con estos hechos se presentaron en Urabá, Magdalena Medio y parte del Meta, entre otros.

De 1992 a 1996, la participación de las víctimas de desplazamiento aumentó al 62.4% representando el 4.4% en ese mismo lapso. Los homicidios sumaron el 17.4% y las desapariciones forzadas el 13.4%, que fue la cuota más alta que los desplazamientos. Los homicidios representaron el 27.7 por ciento del total de todas las víctimas de este periodo.

También con la tabla 3, se refleja las víctimas por hechos victimizantes en los periodos: 1986 – 1991, 1992 – 1996 y 1997 a 2002¹⁰, donde se puede destacar que en el subperiodo de 1997 a 2002 se presentó un aumento en la cantidad de víctimas, bastante significativo. Los desplazamientos alcanzaron el 80,7% del periodo y el 30,5% de toda la serie. Los homicidios representaron el 10,6% del subperiodo y el 35,7% de toda la serie. Las desapariciones forzadas constituyeron el 41,4% del total de la serie. Las víctimas por abandono o despojo de tierras pesaron el 52.4% en relación con toda la serie, así como las de víctimas de secuestros y torturas.

La violencia se expandió durante este período por varias regiones del país y fue en el que actuaron con más intensidad los paramilitares y la guerrilla en menores proporciones.

En el subperiodo 2003 a 2006, el número de eventos por hecho victimizante descendió, las víctimas de desplazamientos representaron el 83,3% del periodo y el 19,6% de toda la serie; mientras que las víctimas de homicidios alcanzaron el 19,1% y las desapariciones forzadas el 22.8% de toda la serie, respectivamente. Este tiempo estuvo muy afectado por la confrontación armada y las acciones de los paramilitares y la guerrilla.

⁹ Ver tabla 3, página 194, capítulo 4.

¹⁰ Ver tabla 3, página 194, capítulo 4.

En el periodo de 2007 a 2016, las víctimas de desplazamiento forzado manifestaron el 32,2% de toda la serie, las víctimas de acciones armadas describieron el 59,1%, explicable por las operaciones militares contra las FARC. En el 2007 los grupos organizados, en particular el Clan del Golfo, empezó a incidir de esta fecha hacia adelante.

El periodo de 2017 a 2023, es una época en la que el conflicto armado y sus impactos cambia debido a los acuerdos entre el Gobierno y las FARC. En este lapso las víctimas de amenazas expresaron el 32,9% de toda la serie. De igual manera, se destaca en este periodo que el 95,6% total lo representan las víctimas de confinamiento; es posible que en los periodos anteriores existiera un subregistro, pero refleja, por otro lado, dinámicas en las que han participado el ELN, el Clan del Golfo y las disidencias de las FARC.

En cuanto al perfil de las víctimas se distinguen entre i) víctimas del conflicto armado y ii) las víctimas que son sujetos de atención. De las 9.572.044 víctimas del conflicto registradas, el 50,25% corresponde a mujeres; el 49,7%, a hombres y menos del 1% corresponde a la comunidad LGTBI. Ahora, de este universo, 7.543.483 son sujetos de atención.

Bajo este criterio, las mujeres corresponden al 52,4% del total, mientras que los hombres constituyen el 47,5% y menos del 1% hacen parte de la comunidad LGTBI o casos sin información.

Con la tabla 5 se muestran las víctimas conflicto armado por género entre 1985 y septiembre de 2023¹¹. En ella, las dos primeras columnas reflejaron la distribución de las víc-

timas del conflicto según pertenencia étnica y en las dos últimas, los sujetos de atención. Las personas registradas sin pertenencia étnica registraron el 80,8% del total de las víctimas del conflicto y el 79,8% de los sujetos de atención.

Las poblaciones negras o afrocolombianas mostraron el 12,8% de las víctimas del conflicto y el 13,5% de los sujetos de atención, universo al que se sumaron los palenqueros y los raizales, que no constituyeron más del 1% en ninguno de los dos escenarios. Los indígenas indicaron el 2,8% de las víctimas del conflicto y el 3% de los sujetos de atención.

En lo que respecta a la tabla 6 se puede visualizar las víctimas del conflicto armado y sujetos de atención por etnias¹². El rango entre los 18 y los 28 arrojó el 22,5% de las víctimas del conflicto y el 24% de los sujetos de atención, mientras el rango entre los 29 y los 60 representó el 41,5% y el 43,2%, respectivamente. Los menores de edad suman algo menos del 20%, en cada caso; es decir, en víctimas del conflicto y sujetos de atención, al mismo tiempo que el rango de más de 61 años alcanzó al 13,3% de las víctimas del conflicto y el 11,3% de los sujetos de atención.

La tabla 7 describe las víctimas del conflicto armado y los sujetos de atención por ciclo vital¹³. La categoría “ninguna” predominó en ambos escenarios con el 95,7%, seguida de las categorías casos por establecer con 1,5%, la física 1,2% y la múltiple 0,7%.

Finalmente, la tabla 8 se ocupa de las víctimas del conflicto armado y los sujetos de atención, según el tipo de discapacidad¹⁴. Resulta interesante revisar los avances y la información en los procesos de reparación a las vícti-

¹¹ Ver tabla 5, página 196, capítulo 4.

¹² Ver tabla 6, página 197, capítulo 4.

¹³ Ver tabla 7, página 197, capítulo 4.

¹⁴ Ver tabla 8, página 198, capítulo 4.

mas dentro del marco de justicia transicional, que se dio por dos vías, i) La Comisión de la Verdad desde su inicio hasta 2020 y ii) los Tribunales de Justicia y Paz.

Según el último informe de gestión de la Fiscalía General de la Nación, la entidad logró entre febrero de 2020 y 2023 reducir el número de hechos en la fase de indagación; la mayoría de las imputaciones se realizaron por casos de homicidios, desplazamiento y desaparición forzada. Para el mismo periodo, la entidad logró entregar al Fondo de Reparación de Víctimas bienes por más de 805 mil millones de pesos y se decretaron medidas cautelares por más de 723 mil millones.

La Unidad de Víctimas reportó para el periodo 2009 y 2023 un total de 4.145.490 personas indemnizadas individualmente, por un valor que oscila entre los 32 billones de pesos.

En relación con los 937 sujetos de reparación colectiva reconocidos, los avances son disímiles, se reportaron 205 sujetos que se encuentran en identificación, 232 en fase de alistamiento, 34 en diagnósticos del daño, 130 en fase de diseño y formulación de su Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC), 187 en fase de implementación y 56 que registran su PIRC como ya implementado.

Con este contexto histórico y de categorización de las víctimas el aporte académico relata que el trabajo de la Defensoría del Pueblo en materia de atención y reparación de víctimas ha evolucionado a través del tiempo, conforme se han transformado los enfoques, la normatividad y los mecanismos previstos para tal tema.

Desde sus primeros años dicha entidad acompañó procesos de atención a víctimas del conflicto, gestionando sus casos ante otras entidades y autoridades del orden nacional y local y realizó seguimiento a las diferentes iniciativas y medidas para la indemnización por violaciones a los derechos humanos.

Para el año 2001, la Defensoría emitió recomendaciones e hizo seguimiento a procesos de indemnización y reparación a víctimas por impactos o daños ocasionados a la población de manera específica, como las fumigaciones a cultivos ilícitos en el sur del país.

En el año 2003, acogió el concepto de reparación integral a las víctimas pasando de un enfoque netamente indemnizatorio, avanzando en el apoyo a los procesos a través de una gestión defensorial. Asimismo, emitió varias resoluciones relacionadas con temas tales como la utilización de niños y niñas en actos de perfidia, sobre el respeto a los organismos humanitarios y la desaparición forzada.

Con la Ley 975 de 2005, la entidad reafirma una responsabilidad directa en la asistencia a las víctimas del conflicto armado y la defensa de los presuntos victimarios, razón por la cual creó un programa de Justicia y Paz.

De igual manera, mediante la Resolución 1113 de 2006 organizó el servicio de defensoría pública para víctimas frente a la Ley de Justicia y Paz, adscrito a la Dirección Nacional de Defensoría Pública; posteriormente, mediante la Resolución 438 de 2007 el Defensor estableció un procedimiento especial para orientar y atender a las víctimas en el marco del mecanismo transicional. En este mismo tiempo, se creó la Oficina de Coordinación de Justicia y Paz.

En el 2007, la entidad instauró su estrategia psicojurídica de orientación a víctimas en varias regiones del país, con el fin de facilitar asesorías que fueron solicitadas y que fueron de utilidad frente a otras disposiciones normativas que preveían medidas similares como el Decreto 1290 de 2008, la Ley de víctimas, la Ley 1592 de 2012, que modificó la Ley de Justicia y Paz.

Por medio de la Ley de víctimas en 2011, se dio un nuevo ajuste institucional enfocado al

desarrollo de procesos administrativos y judiciales de reparación a víctimas y restitución de tierras, a partir del cual entidades como la Procuraduría General, la Fiscalía General y la Defensoría ampliaron la planta de personal, creando oficinas especializadas para atender las víctimas como la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a víctimas del conflicto armado, asumiendo funciones como las del programa de Justicia y Paz y las de la antigua Unidad de Atención Integral a víctimas.

La Defensoría del Pueblo continuó reforzando sus capacidades institucionales en especial a partir de la firma del acuerdo de paz en el año 2016 y frente a componentes como el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, la indemnización administrativa, la participación de las víctimas, los procesos de reparación colectiva, la incorporación de los enfoques étnico y de género en los procesos de reparación.

De igual manera, ha creado un importante número de documentos especializados con información acerca de los procesos de reparación y para la orientación a i) víctimas del conflicto armado ii) funcionarios públicos de la Defensoría que tienen tareas de atención a víctimas y iii) sectores de interés y población en general acerca del lugar y los alcances de la reparación a víctimas en el marco de la justicia transicional y de políticas de promoción de derechos humanos.

Ahora bien, conforme con sus facultades legales conferidas, la Defensoría a través de las alertas tempranas y sus diferentes tipos de informes de riesgo ha hecho un llamado permanente a entidades del orden nacional y territorial, especialmente las que hacen parte del SNARIV, para fortalecer las medidas en materia de reparación a víctimas y las acciones humanitarias en zonas donde se consumaron los hechos del conflicto y la población se encuentra en riesgo.

En los informes más recientes entregados al congreso, la Defensoría emitió una serie de recomendaciones encaminadas a fortalecer los procesos de reparación individual y colectiva, así como también ha publicado desde 2014 informes anuales de seguimiento, en los cuales ha realizado un diagnóstico de los avances y dificultades en los diferentes componentes de reparación a víctimas, realizando recomendaciones a las entidades competentes para fortalecer los procesos.

En el informe del periodo 2022-2023, la entidad evidenció entre otras cosas i) un complejo escenario de crisis humanitaria ii) la falta de articulación entre las entidades del (SNARIV) iii) las dificultades para los desplazados forzosa-mente frente al retorno, la reubicación y la generación de ingresos iv) la reducción en el monto de los recursos para la reparación v) la baja ejecución de recursos para la reparación en algunos departamentos del país y vi) la necesidad de abrir nuevos centros de atención a víctimas.

Aunado a lo anterior, la Defensoría advierte a entidades como la UARIV para que destine sus recursos institucionales al avance en temas como la asistencia humanitaria y a fortalecer los procesos de reparación en curso.

Finalmente, dentro de su gestión defensorial, la entidad ha promovido iniciativas desde hace varios años de acompañamiento y apoyo al proceso de reparación a víctimas y seguimiento a las políticas y medidas previstas, desde las Direcciones y Delegadas como desde las Defensorías Regionales, en el marco de la Ley de justicia y paz, la Ley de víctimas y del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición.

En el capítulo 5 sobre la reparación integral en la encrucijada, presenta un análisis de la jurisprudencia sobre la responsabilidad estatal por violaciones a derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario DHI en el conflicto armado interno.

Esta contribución parte del estudio de la época en que hubo irresponsabilidad del Estado para llegar a la responsabilidad directa y su génesis en el derecho colombiano, destacando que en la historia de la humanidad, desde las primeras organizaciones sociales y políticas hasta las primeras manifestaciones del Estado moderno predominó el principio de inmunidad, que se traducía en que si se ocasionaba un daño a causa de actos arbitrarios, no existía el deber por parte de los detentadores del poder de repararlos; postura que se justificó en el siglo XV durante la monarquía absoluta, bajo el argumento de que el poder público es ilimitado, intemporal e irresponsable.

Ello se mantuvo durante los siglos XVIII y XIX, con el pensamiento liberal, la ilustración, el contractualismo y las revoluciones burguesas, y fue cambiando esta práctica fue cambiando, gracias a varios acontecimientos que desarrollaron tales como la revolución gloriosa (1688), la revolución francesa (1789), la independencia de Estados Unidos de América (1776), los procesos de independencia latinoamericanos a partir de (1810), así como el advenimiento del Constitucionalismo, en el cual el Rey ejercía un poder limitado y controlado con respeto a los derechos individuales.

En este contexto surgieron conceptos políticos y jurídicos como la soberanía popular, la república presidencialista o parlamentaria, la división de poderes y el principio de legalidad. llamando la atención como en la Declaración del Hombre y del Ciudadano el único derecho natural que fue protegido con indemnización fue el derecho a la propiedad por encima incluso de la vida, lo que encuentra justificación en el surgimiento de la burguesía como nueva clase social. Así las cosas, la responsabilidad civil y patrimonial del Estado tuvo origen en intereses económicos.

De otro lado, las constituciones expedidas en el siglo XIX en Colombia, siguieron los postulados de la revolución francesa, en cuanto protegían de manera prevalente la propiedad privada y en algunos casos se permitió la indemnización de perjuicios. Se cita que la Constitución de Rionegro de 1863 fue más allá de los postulados de dicha revolución al contemplar un principio de responsabilidad estatal por violación a garantías individuales.

Durante este siglo muchos fenómenos como la confiscación de bienes, la ocupación temporal de inmuebles por los ejércitos por acciones bélicas y la desamortización de manos muertas se llevaron a cabo sin indemnizaciones. y se formularon demandas ante la justicia civil por quienes se consideraban afectados por daños de las autoridades, sin tener respuesta por falta de fundamentos normativos y de competencia para juzgar a la administración.

Por razón de los fallos inhibitorios en los procesos por demandas contra la administración se estaba volviendo insostenible, la Corte Suprema de Justicia en el marco de las competencias conferidas por la Constitución de 1886 y haciendo uso del principio de analogía contemplado en la Ley 153 de 1887, decidió aplicar a estos casos las disposiciones del Código Civil que regulaban la responsabilidad extracontractual entre particulares.

Bajo este concepto, la Corte aplicó la responsabilidad indirecta por el hecho ajeno contemplada en el artículo 2347 y 2349 del Código Civil, el cual se fundamentaba en i) una presunción de culpa por el acto de elección o culpa en la vigilancia de sus agentes (culpa in eligendo) y ii) un reproche a la conducta permisiva, tolerante o negligente frente a los agentes bajo su cuidado o dependencia (culpa in vigilando). siendo la única modalidad de reparación la indemnización de los daños materiales o patrimoniales que se hubieren probado y que cubrían el daño emergente y el lucro cesante.

A partir de la Corte Suprema aceptó el reconocimiento del daño moral, de manera independiente al daño material, en el caso de León Villaveces, quien demandó al Municipio de Bogotá, para que se le pagara una indemnización de perjuicios, debido a que sin su autorización abrieron la bóveda de su propiedad, exhumaron los restos de su esposa y los llevaron a una fosa común.

En este caso, la Corte consideró que no solo se puede dañar el patrimonio de una persona, si no la honra y la dignidad, causándole dolor por obra de malicia o negligencia en el agente. Este caso fue muy importante, ya que fue precursor importante de los mecanismos de reparación integral, debido a que contempló una medida de restitución y satisfacción a la víctima.

Bajo la hegemonía conservadora, el inicio del siglo XX en Colombia estuvo marcado por tres hechos importantes que generaron efectos importantes en materia de responsabilidad:

- La guerra de los mil días, que generó múltiples demandas en contra del Estado por las apropiaciones arbitrarias sobre los bienes de los particulares, las cuales se resolvieron basados en la responsabilidad por el hecho ajeno, generando indemnizaciones.
- Finalización de la dictadura de Rafael Reyes, en donde se eliminó el Consejo de Estado como órgano consultivo y se dio la reforma de 1910 donde se ordenó la creación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y se dispuso que podía haber expropiación con previa indemnización.
- La separación de Colombia del Istmo de Panamá en 1903 propiciada por Estados Unidos que, generó el reclamo al gobierno norteamericano exigiendo excusas, pretensión que no fue aceptadas por considerarse un crimen y ataque a su honor, pero si conllevó

a una indemnización a favor de Colombia a través del tratado Urrutia-Thomson.

Para la década de los años 30 del siglo XX, llegó al poder el partido liberal, quienes buscaban grandes cambios sociales, económicos y jurídicos y en el periodo de la Revolución en Marcha (1934-1938) liderado por el presidente Alfonso López Pumarejo, impulsó una reforma constitucional, que contempló entre otras cosas la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter objetivo, lo que significó un paso importante en el reconocimiento de la responsabilidad estatal en el ámbito constitucional que originó un movimiento jurisprudencial en la Corte Suprema, conocido como la “Corte de Oro”, que produjo cambios significativos en la interpretación de algunos preceptos del Código Civil y en el reconocimiento de principios.

Se argumentó que, conforme al artículo 2341 del Código Civil la responsabilidad del Estado era directa y subjetiva; directa porque el Estado siempre actúa a través de sus agentes y subjetiva porque las irregularidades pueden derivar de la deficiente e inexistente prestación de los servicios públicos, tesis que generó polémica entre quienes transitaban en la teoría organicista y la teoría de la falla del servicio, que fue la que predominó.

La teoría de la falla del servicio fue aplicada a partir de 1962 por la Corte Suprema de Justicia y produjo un cambio de visión de la responsabilidad estatal en cuanto el centro de atención; ya no era la conducta individual de los agentes estatales, su posición y funciones dentro de la estructura de la administración sino la calificación del servicio público como deber primario del Estado. En cuanto a la reparación de daños continuó la indemnización de daños materiales y morales.

A partir de la expedición del Decreto 528 de 1964, se asignó a la jurisdicción de lo conten-

cioso administrativo, la competencia general de conocer sobre los procesos de responsabilidad del Estado, competencia que fue ratificada por el Decreto 01 de 1984 y la Ley 1437 de 2011.

El Consejo de Estado reflexionó y entendió a partir de este momento que se debía construir un sistema autónomo, entendiendo que la responsabilidad del Estado no debía ser estudiada por normas civiles que regulan la responsabilidad extracontractual, si no basado en principios y doctrinas del derecho administrativo.

Como la Constitución de 1886 no contemplaba expresamente un principio de responsabilidad estatal, se empezó a realizar una interpretación configurando un fundamento constitucional a esa institución bajo la óptica del derecho público, es así, como del artículo 2 que consagraba el principio que define el estado de derecho, se dedujeron los principios de legalidad y de autolimitación del poder público y por ende el principio de la responsabilidad, si las autoridades trasgredían o desbordaban los límites.

Del artículo 6 constitucional, se dedujo otro principio de responsabilidad bajo el cual los daños que generaran los agentes públicos debían tener por lo menos la misma consecuencia de los particulares. En la época se dieron fallos condenatorios donde se ordenó al Estado a indemnizar por daños materiales y morales, los cuales fueron reprochados, debido a que seguían teniendo un corte civilista.

En el año de 1964 la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo adquirió plena competencia en materia de responsabilidad patrimonial estatal, siendo una época en que la situación social, política e institucional se agravó por el surgimiento de una nueva fase del conflicto armado, donde se crearon grupos armados al margen de la Ley como las Farc-EP y el ELN, lo que conllevó a una respuesta por parte de las fuerzas armadas para

combatirlos, ocasionando infracciones al DIH y a los derechos humanos.

Es importante precisar, que dicha jurisdicción solamente adquirió competencia para resolver demandas por los daños atribuidos al Estado, pero no frente a otros actores violentos, lo cual correspondía a otras jurisdicciones.

El constituyente de 1991 encontró importantes avances jurisprudenciales en materia de responsabilidad estatal, tales como el reconocimiento de dos grandes dimensiones de la responsabilidad directa del Estado como lo son i) la subjetiva, con fundamento en la tesis de la falla del servicio y ii) la objetiva, en sus modalidades de daño especial y riesgo excepcional.

La responsabilidad directa y subjetiva se fundamentó en la idea sobre la cual la conducta de las instituciones públicas puede y debe ser contrastada con el derecho y así concluir si existe o no algún tipo de reproche al Estado por la acción o la omisión que haya producido daños y que deban ser reparados fundamentado en la teoría de la falla o falta del servicio público.

En la dimensión directa y objetiva, no se realiza reproche a la conducta estatal, se partió de la base que la actuación es legítima y lícita, pero produce un daño concreto y anormal el cual la víctima no tenía el deber jurídico de soportar. Se señalan dos modalidades reconocidas por la doctrina y la jurisprudencia: el daño especial y riesgo excepcional.

El daño especial se presenta cuando las entidades estatales, en cumplimiento de sus deberes jurídicos u obrando en beneficio de la comunidad, produce a alguien un perjuicio superior al que normalmente están obligados a soportar todos los ciudadanos por el hecho de vivir en comunidad y bajo la potestad del Estado.

La jurisprudencia ha aplicado también la tesis del riesgo excepcional o riesgo creado, el cual hizo referencia a aquellos casos en los que la

administración ha desarrollado actuaciones, ha ejecutado obras y ha utilizado instrumentos que se catalogan como peligrosos; es decir, se crea un riesgo que puede materializarse en un daño no deseado, evento en el cual se genera una responsabilidad patrimonial para la administración, debido a que se rompe el principio de igualdad frente a las cargas públicas que deben soportar los asociados.

La jurisprudencia, a lo largo del tiempo ha calificado algunas actividades como esenciales y naturalmente peligrosas como i) el desarrollo de una obra de servicio público que utiliza recursos o medios que ponen a los particulares o bienes en situación de riesgo excepcional ii) el uso de armas de fuego iii) el uso de aeronaves y de vehículos automotores y iv) el transporte de gas o de petróleo entre otras.

De igual manera, se reconocen en el estudio las siguientes modalidades de riesgo excepcional: i) riesgo-peligro ii) riesgo-beneficio iii) el riesgo alea y iv) el riesgo conflicto.

La tesis del riesgo-conflicto o riesgo provocado por el conflicto armado fue reconocido desde el 2012 por el Consejo de Estado como una modalidad de riesgo excepcional, cuyo fin ha sido proteger los bienes jurídicamente protegidos de la población civil que ha sufrido ataques violentos en el marco del conflicto armado, donde ha participado el Estado.

Con la expedición de la Constitución de 1991, se rediseñó la estructura del poder público bajo el modelo de Estado constitucional, social y democrático de derecho, que se fundamenta en dos pilares fundamentales: la Constitución como norma jurídica plena y el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos y libertades de los seres humanos y demás bienes tutelados.

De acuerdo con el primer pilar, la interpretación o aplicación de todo el ordenamiento se

debe realizar conforme con el texto constitucional y el derecho internacional, en el evento en que no sea así, el control judicial debe operar con el fin de preservar la aplicabilidad del texto constitucional. El segundo pilar, hace referencia a que la razón de ser de los poderes públicos es la protección de los derechos individuales y colectivos, los bienes tutelados, el medio ambiente y naturaleza.

En ese contexto, la institución de la responsabilidad cumple una función de control sobre los poderes públicos y de protección de los derechos y bienes tutelados cuando son lesionados por el Estado.

Se explica también que una de las tareas más importantes que asumió el constituyente fue la de definir expresamente fundamentos normativos constitucionales de la responsabilidad patrimonial del Estado en la nueva Constitución., ya que como se mencionó anteriormente la constitución de 1886 no los contenía y tan solo se contaba con avances interpretativos llevados a cabo por la Corte Suprema de Justicia y la jurisdicción de lo contencioso administrativa a lo largo de la historia, lo cual no fue suficiente para lograr una autonomía del derecho público y una eficiente reparación de los daños producidos por el Estado.

La definición de la responsabilidad pública no podía centrarse en la calificación de la conducta del ente estatal, bajo la noción de la falla del servicio, sino en la calificación del daño antijurídico cuando quien lo padece no tiene por qué soportarlo, idea que quedó plasmada en el artículo 90 de la Constitución Política de 1991 con efectos inmediatos y con desarrollo jurisprudencial.

Por ello el análisis trata el concepto de daño antijurídico y para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, se debe acreditar además del daño antijurídico conforme el

artículo 90 constitucional, la imputación o atribución del daño a la entidad estatal, que se materializa en las razones, fundamentos, criterios o títulos de naturaleza jurídica para atribuir un daño a una entidad pública.

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, el artículo 90 permite incorporar títulos de imputación, tales como la falla del servicio, el daño especial y el riesgo excepcional entre otros.

Uno de los tratados más importantes que forma parte del bloque de constitucionalidad es la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”, de la cual Colombia es Estado parte. La incorporación del Estado al sistema interamericano generó efectos y compromisos internamente, tales como la incorporación de los jueces nacionales al derecho convencional, el cual los obligó a ejercer el control de convencionalidad cuando existiera conflicto entre normas internas y la convención.

Cabe recordar, que en protección del Estado democrático de derecho y los derechos humanos, los jueces pueden ejercer tres controles i) control de legalidad ii) control de constitucionalidad y iii) control de convencionalidad, que, en el caso de producirse un conflicto entre una norma y el ordenamiento constitucional o convencional, los jueces deben hacer prevalecer el convencional.

En materia de responsabilidad internacional del Estado por violaciones a los derechos humanos, la Corte IDH, es el máximo juez y sus decisiones son vinculantes.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo al formar parte del sistema interamericano de derechos humanos y constituir la respuesta de justicia interna, entre otras materias, sobre responsabilidad extracontractual del Estado, se encuentra vinculada de manera directa a la convención y a las interpretacio-

nes jurisprudenciales que sobre su alcance ha producido la Corte IDH.

Ahora bien, los estándares de la justicia internacional en materia de protección de derechos humanos han sido un referente importante para el diseño y aplicación de mecanismos internos de reparación integral de las víctimas.

Una reparación integral, desde el punto de vista tradicional consiste simplemente en el derecho que tiene toda persona que ha sufrido un daño a recibir una suma de dinero por parte del ofensor de manera proporcional a dicho daño y solo hasta ese límite. Desde el punto de vista de los derechos humanos, la discusión se centra en construir un concepto de reparación integral que responda a la idea de dignidad humana, es decir, no solo es importante la parte pecuniaria, debe producir efectos restauradores y transformadores. En ese contexto, en el 2005 la Asamblea General de Naciones Unidas profirió la Resolución 60/147.

Con respecto de los derechos humanos, los Estados tienen que cumplir con unas obligaciones básicas como i) el deber de promoción ii) el deber de respeto iii) el deber de garantía y iv) el deber de protección, lo cual implica la obligación de reparar el daño causado y hacer cesar las vulneraciones para garantizar el derecho de las víctimas a recibir una adecuada reparación.

Entre 1991-1998 el Consejo de Estado resolvió los casos de responsabilidad estatal por daños antijurídicos conforme a derecho; y los desarrollos jurisprudenciales internos, conscientes del gran logro que se había obtenido al incluir en el nuevo texto constitucional la cláusula general de responsabilidad patrimonial estatal, la cual se consideraba suficiente para resolver cualquier tipo de demanda.

Tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional coincidían en afirmar que el artículo 90 constitucional incorporaba plenamente los desarrollos de la jurisprudencia contencioso-administrativa, las dimensiones subjetivas y objetiva de la responsabilidad y los títulos de imputación, bajo el nuevo concepto de daño antijurídico.

Sin embargo, aun cuando se integró en la Constitución de 1991 al bloque de constitucionalidad el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el DIH, los primeros siete años de vigencia no hubo incidencia en los procesos de responsabilidad estatal por daños antijurídicos atribuidos al Estado, pues se seguían enmarcando en la tesis de la falla presunta en el servicio o en el daño especial, aplicando los criterios del derecho privado, optando únicamente por indemnizaciones de carácter pecuniario.

Durante el periodo que se estudia el Consejo de Estado reconoció nuevas tipologías de daños extramatrimoniales o inmateriales, tales como el daño fisiológico, el daño a la vida de relación o el daño por alteración grave a las condiciones de existencia, como más adelante denominó esta última modalidad de daño, por considerar que era un concepto más amplio. Durante este periodo, la jurisdicción de lo contencioso administrativo utilizó como fórmula reparadora la indemnización netamente económica.

También se destaca que, durante los últimos años de este periodo, se dio un acercamiento importante al sistema interamericano de derechos humanos por medio de la jurisprudencia de la Corte IDH, por dos razones: i) para justificar el daño moral en favor de los afectados en caso graves violaciones a los derechos humanos y ii) para fundamentar las alteraciones en las condiciones de existencia de las víctimas.

En la Ley 446 de 1998 se incorporó la noción de reparación integral en el artículo 16 y, por ello, se empezó a reconocer dicho principio en los juicios de responsabilidad estatal por daños antijurídicos al Estado bajo una interpretación netamente económica de acuerdo con la lógica del derecho privado, tanto para los daños patrimoniales, como para los daños extra patrimoniales.

Como aspecto a destacar en este apartado en la Tabla 2 se presenta una muestra de casos de violaciones a los derechos humanos atribuidas al Estado, cuyas decisiones judiciales se produjeron entre 1998 a 2008, en donde se observa un acercamiento restringido y no lineal, al principio de reparación integral y una invocación o referencia al derecho internacional, concretamente al sistema interamericano de derechos humanos.

No obstante, la Corte IDH, cuestionó a la jurisdicción de lo contencioso administrativo el no permitir el adecuado cumplimiento de obligaciones internacionales relacionadas con la reparación integral de las víctimas.

En consecuencia, declaró al Estado responsable internacionalmente por los hechos ocurridos en los siguientes casos: i) masacre de Mapiripán vs. Colombia ii) masacre de Pueblo Bello vs. Colombia iii) masacres de Ituango vs. Colombia y iv) masacre de la Rochela vs. Colombia, y cuestionó que las reparaciones se redujeran solamente a compensaciones económicas, afirmó que los procedimientos internos no han sido recursos efectivos para garantizar entre otros derechos, la reparación de las violaciones.

Se describen los programas masivos de reparación administrativa en el marco de la justicia transicional surgieron como una respuesta adecuada que ha evitado a los afectados su revictimización y largas esperas y, además, pueden contribuir a la construc-

ción de confianza cívica, reconciliación nacional y construcción de paz.

De lo anterior, se concluye en el estudio que tanto la reparación por vía administrativa, como por vía judicial, tienen como único fin buscar garantizar la reparación integral, mediante medidas indemnizatorias y demás no pecuniarias, cuando el caso los justifique.

La última y más reciente etapa de desarrollo de la responsabilidad extracontractual del Estado que se expone en el capítulo es la que se caracterizó por la apertura y diálogo con el derecho internacional público, en especial con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH), con énfasis en aquellos asuntos relacionados con graves violaciones a los derechos y a las libertades públicas.

Se reiteró y se ratificó la condición del juez administrativo nacional como juez del sistema interamericano y su obligación de verificar y velar por el cumplimiento de los deberes de respeto y garantía de los derechos humanos, según el artículo 1 de la Convención Americana. En cuanto a las violaciones sistemáticas de los derechos humanos o infracciones al DIH, el derecho internacional estableció medidas imprescindibles para abordar su complejidad en materia probatoria, como en el caso de las ejecuciones extrajudiciales.

En estos, los afectados cuentan con menos oportunidades para demostrar los hechos, por lo que el juez administrativo debe ser más flexible para valorar las pruebas, privilegiando medios de prueba indirectos, la lógica y las reglas de la experiencia a fin de garantizar la justicia reparadora y evitar la impunidad; vale la pena precisar que, en caso de existir duda razonable, el juez puede decretar pruebas de oficio.

Se acogieron las medidas de reparación integral contempladas en la Res. 60/147 de las

Naciones Unidas por considerarse que tienen plena consonancia con las obligaciones establecidas en el artículo 63.1 de la Convención Americana.

De igual manera, se ordenó realizar una declaración oficial en los medios de comunicación en la cual se informara que las víctimas no fueron bajas en combate, sino ejecutadas extrajudicialmente por la fuerza pública y como medida de no repetición se ordenó al Ministro de Defensa dar a conocer la sentencia a asesores jurídicos, a los jueces de instrucción y fiscales de la justicia militar. Se precisó que las sentencias de unificación han privilegiado las diversas modalidades de indemnización no pecuniarias.

Se destaca que reconocieron las siguientes visiones frente a la reparación de graves violaciones de derechos humanos atribuidas a los Estados: i) una visión clásica de reparación indemnizatoria o de compensación económica exclusiva ii) una visión de reparación restitutoria o reparación y iii) una visión transformadora de la reparación.

La regla general en cuanto al reconocimiento de indemnizaciones pecuniarias, es que el juez administrativo se encuentra limitado a los principios de congruencia, justicia rogada y de no reformatio in pejus, lo que se traduce en que debe existir una petición expresa del demandante para que opere el reconocimiento de dicha indemnización.

Sin embargo, desde el 2008 el Consejo de Estado creó una línea jurisprudencial en la cual se establece que frente a las graves violaciones de derechos humanos el ordenamiento jurídico interno debe ceder frente al internacional, ya que este último impone a los Estados la obligación de adoptar todas las medidas tendientes a la protección y reparación de esas garantías del individuo.

Finalmente, se expone que la justicia administrativa, ha propendido por incorporar los mejores estándares de reparación integral, como los definidos por la Resolución 60/147 de Naciones Unidas, los fijados por la jurisprudencia interamericana y los dispuestos por el ordenamiento nacional. Debido a esto, es que el juez actúa como garante de derechos, en cumplimiento de los compromisos constitucionales e internacionales del Estado y como integrante del sistema interamericano de derechos humanos, siendo la primera y más completa respuesta frente a las reclamaciones de reparación integral.

Dentro del proceso de transformación de la jurisprudencia del Consejo de Estado en esta materia: i) un esfuerzo de la justicia administrativa por asumir una perspectiva de derechos humanos, para mayor comprensión de la problemática y la búsqueda de mejores respuestas para reparar y dignificar a las víctimas ii) el acercamiento y diálogo con el derecho internacional público que ha producido un fortalecimiento en la fundamentación, un análisis probatorio más exigente y una visión de responsabilidad estatal más autónoma.

Sin embargo, a consideración del Consejo de Estado se ha observado que se están presentando restricciones conceptuales o de fundamentación, limitaciones de orden procesal o falta de aplicación o silencio frente a sentencias de unificación; es decir, en asuntos donde ya se habían dado avances jurisprudenciales, se ha vuelto a tomar posturas tradicionales del derecho.

El Consejo de Estado, específicamente la Sección Tercera y la Corte Constitucional han unificado su jurisprudencia, generando línea jurisprudencial, respecto a la valoración probatoria en los casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, como las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias,

producidos en zonas alejadas de los centros urbanos, sin testigos directos de los hechos y en situaciones de impunidad e indefensión de los afectados.

También se reflexiona en que si bien existe una línea jurisprudencial unificada, consolidada, respecto de la flexibilidad probatoria en los casos de violación de derechos humanos e infracción al DIH, en algunas decisiones proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado, se ha venido endureciendo los criterios bajo los cuales se debe valorar la prueba, otorgando mayores cargas probatorias a las víctimas, imposibles en muchos casos de cumplir, lo que ha conllevado a que estas personas hagan uso de mecanismos como la tutela.

En una variedad de casos, el juez de tutela ha amparado los derechos fundamentales de los demandantes bajo el argumento de que el juez no tuvo en cuenta el precedente existente sobre la flexibilización probatoria en los casos de graves violaciones a los derechos humanos ni el principio de *iura novit curia*.

Ahora bien, para el caso de la reparación de daños por violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, la Ley 446 de 1998 y la jurisprudencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado, han manifestado que se debe aplicar de manera imperativa el principio de la reparación integral, incluso si no se ha solicitado en la demanda o acción la reparación indemnizatoria, y ordenar de oficio las demás modalidades de reparación que considere necesarias pertinentes y conducentes si hay lugar a ello, tales como satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición.

También se subraya que el Consejo de Estado ha señalado en sentencia de unificación del 2014, que la reparación tiene como objetivo restablecer plenamente a las víctimas y está

orientada a: i) restaurar los bienes o derechos constitucionales y convencionales ii) lograr que desaparezcan las causas originarias de la lesividad, y que la víctima, pueda volver a disfrutar de sus derechos en lo posible de manera similar a antes de ocurrir el daño; iii) propender para que en el futuro la vulneración de derechos no vuelva a ocurrir y iv) buscar la realización efectiva de la igualdad sustancial.

Finalmente, se muestra como en recientes decisiones de la Sección Tercera del Consejo de Estado se observa un fenómeno de silencio frente a las sentencias de unificación relacionadas con la reparación integral, lo cual podría significar una especie de mutación fáctica de la jurisprudencia por inaplicación.

Para soportar lo anterior, se realizó un cuadro de sentencias que refleja la transformación que ha tenido la responsabilidad extracontractual del Estado, en relación con la reparación de daños inmateriales, desde 1922 en cabeza de la Corte Suprema y luego por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en cabeza del Consejo de Estado, hasta llegar al periodo de gran desarrollo del principio de la reparación integral a través de diversos mecanismos provenientes del derecho internacional y reconocidos por el derecho interno.

El capítulo VI del libro se encuentra consagrado a las tomas y masacres guerrilleras y paramilitares, a partir del tratamiento histórico, el monitoreo y seguimiento efectuado por la Defensoría del Pueblo y el análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

En punto de las masacres, se sostiene que éstas fueron una de las estrategias centrales de los actores del conflicto armado interno colombiano, para controlar a la población y afianzar su poder debido a su capacidad para generar terror y destruir a las comunidades. A su turno, la toma de las poblaciones tenía como objetivo el control y despojo de terri-

torios, con notorios impactos sobre los seres humanos, sus bienes y pertenencias, aunque esta práctica ha ido desapareciendo como práctica de guerra.

La Defensoría del Pueblo creó la “Comisión de Masacres” (1997) que buscó documentar este fenómeno cometido por diversos actores del conflicto, con el fin de predeterminar posibles áreas de ocurrencia y, posteriormente, el sistema de alertas tempranas (2001).

El término “masacre” ha evolucionado a través del tiempo y ha obedecido a diferentes acepciones. De conformidad con el *manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y derecho internacional humanitario* de la Defensoría del Pueblo en alianza con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se deben cumplir tres (3) requisitos para su configuración: (i) carácter colectivo: entre tres o más víctimas; (ii) componentes de crueldad o barbarie que acompañan el hecho y (iii) el estado de indefensión o desprotección de las víctimas.

Se muestra que de acuerdo con cifras oficiales, entre 1958 y 2022 se presentaron en total 4.305 casos de masacres, por hechos que reportaron cuatro o más víctimas, contabilizándose 24.832 víctimas. De conformidad con el CNMH, entre 1965 y 2013 ocurrieron un total de 805 tomas a diversas poblaciones, con un total de 4.624 víctimas, representadas por personas asesinadas, heridas y desaparecidas. Las tomas a la población tuvieron su pico más alto a finales de los setenta y las masacres desde la mitad de los ochenta.

Las tomas de poblaciones tuvieron relación con los procesos de paz y con la intensificación de los combates por iniciativa de la fuerza pública. Su descenso se origina en 2002 como resultado del debilitamiento de las FARC tras las operaciones militares en el marco del plan patriota.

Por su parte, las masacres se vuelven críticas en los años 80 y, posteriormente, en el año 2001. Las masacres han persistido, pero en la actualidad registran niveles más bajos. Con base en información del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), en 2020 ocurrieron 40 masacres; en 2021, 31 casos y en 2022 fueron 35, un nivel parecido al de 2009 o 2010.

Las tomas fueron ejecutadas, principalmente, por las FARC, quienes ocasionaron el 63.9% de las mismas, entre 1965 y 2013. De acuerdo con la periodización adoptada en este estudio se aprecia que fueron críticos los años 1982 a 1991, con 201 tomas; es decir, un promedio anual de 20.1 y, posteriormente, entre 1992 a 2006, cuando sucedieron 306, lo que arrojó un promedio anual de 20.4. Posteriormente, las tomas prácticamente desaparecieron.

Mediante las tomas, las guerrillas lograron expandirse, ampliar su retaguardia, asegurar corredores de movilidad, mantener el dominio territorial, copar la cordillera oriental y rodear las ciudades. En el lapso de 1982 a 1991, la mayoría de las tomas ocurrieron en Antioquia y Cauca.

El aporte académico diferencia entre las masacres y las tomas, mientras que en las primeras las víctimas están en estado de indefensión, en las segundas el grupo atacante busca desafiar la institucionalidad armada. Los propósitos de las masacres fueron diferentes según la región. Con las masacres se buscaba debilitar supuestos o potenciales apoyos sociales de las guerrillas, ampliar o mantener el control territorial y la influencia sobre la población, neutralizar la incidencia de la guerrilla en escenarios urbanos y en zonas económicas dinámicas, construir corredores estratégicos o neutralizar los de la contraparte.

En relación con los responsables, entre 1982 y 2016 se tuvieron 22.102 víctimas de masacres

de cuatro o más, de ellas el 54.9% (12.142) fueron responsabilidad de los paramilitares, 17.9% (3.965) fueron responsabilidad de las guerrillas; 11.7% (2,757) fueron atribuidas a grupo no identificados, 6.8% (1.494) a agentes del Estado y 1.2% (272) cometidas por agentes del Estado con connivencia o participación de los paramilitares. Las masacres de los paramilitares fueron más numerosas, pero con menos víctimas por hecho.

Entre 1992 a 2006, las víctimas se concentraron en diez (10) departamentos: Antioquia (32.6%), Norte de Santander (7.1%), Cesar (6.6%), Magdalena (4.9%), Bolívar (4.8%), Valle (4.8%), La Guajira (3.3%), Cuaca (3.3%), Meta (3.1%) y Santander (3.1%).

Una de las masacres identificadas en este período es la de Bojayá, ocurrida el 2 de mayo de 2002, como consecuencia del lanzamiento de un cilindro bomba por parte de las FARC en donde fallecieron alrededor de 80 personas, incluidos 48 menores, en el marco de un enfrentamiento con paramilitares. Esta situación había sido advertida días antes mediante una alerta temprana sobre Carmen del Darién y Bellavista por parte de la Defensoría del Pueblo.

Entre 2007 a 2016, las masacres se redujeron significativamente como resultado de la desmovilización de los paramilitares entre 2003 y 2006 y del Acuerdo de Paz en 2016. En este período se produjeron 1.287 víctimas, de las cuales 463 fueron responsabilidad de grupos posteriores a la desmovilización de paramilitares; 336 por agentes del Estado; 274 por las guerrillas y 214 por grupos desconocidos o no identificados. Las principales zonas afectadas fueron Nariño, Bajo Cauca Antioqueño, Córdoba, Meta, Vichada y Putumayo.

Por último, entre 2017 y 2023 se produjeron 85 masacres con un posible subregistro de 62 casos. Estas masacres dejaron cerca de

775 víctimas. En este período se identificaron tres patrones: (i) municipios en donde nuevos actores armados se disputaron el control de espacios en donde antes tenía presencia las FARC; (ii) el enfrentamiento entre grupos armados organizados en espacios que no necesariamente estaban bajo incidencia de las FARC, pero hubo presencia de rentas ilegales; (iii) dinámicas de crimen organizado en grandes ciudades como Barrquilla, Cali y Bogotá.

La situación detonante para que la Defensoría del Pueblo creara mecanismos de prevención fue la masacre de Mapiripán, el 15 de julio de 1997. Los creados fueron: (i) la Comisión de Masacres, con la finalidad de documentar la dinámica de las mismas, cometidos por los diferentes actores del conflicto armado e identificar posibles áreas críticas donde estas podría ocurrir; (ii) la creación de la Oficina de Derecho Internacional Humanitario y Paz de la Defensoría, con la competencia de consolidar una base de datos sobre masacres y desplazamiento y (iii) la creación del sistema de alertas tempranas.

El sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo ha identificado comunidades en situación de riesgo y vulnerabilidad, y ha permitido monitorear las dinámicas de los actores armados con la intención de prevenir el fenómeno de las masacres. También ha producido distintos tipos de documentos a partir de los cuales se ha constado y denunciado tomas a poblaciones y masacres ocasionadas por grupos al margen de la ley y ha conminado la respuesta de instituciones competentes y desplegado esquemas de denuncia y acompañamiento a víctimas y comunidades. En una palabra, ha relacionado esta entidad los hechos victimizantes en diferentes zonas o comunidades del país, como también ha informado sobre sentencias proferidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra

el Estado colombiano respecto de casos, tales como las masacres como La Rochela, Pueblo Bello, Mapiripán, Ituango o Santo Domingo.

Entre 1992-1993 la Defensoría del Pueblo recibió 14 quejas relacionadas con masacres y en 1995 ascendió a 103, siendo con el Urabá antioqueño un sitio de asidua ocurrencia, con responsabilidad de agentes del Estado, paramilitares y guerrillas.

En un balance de la situación, la Defensoría denunció entre 1992 y 1997 al menos mil quejas relacionadas con masacres, mientras que en 1998 reportó 235 masacres con 1.366 civiles muertos; es decir, una masacre un día de por medio. El patrón común entre las masacres era aterrorizar a los habitantes de la zona y, a la vez, propiciar el desplazamiento forzado en busca de acumulación de tierras.

Estos hechos generaron las recomendaciones al gobierno para disminuir las masacres, que incluyeron combatir decididamente la actividad paramilitar y generar procesos de reforma agraria. También en el año 2000 se evidenciaron 135 masacres reportadas, que condujo a que por ejemplo en 14 de diciembre de 2000 se solicitara a las autoridades tomar medidas urgentes frente a la masacre de 45 personas en Ciénaga Grande, Magdalena.

En el 2001, la Defensoría reportó 190 masacres, 81 de las cuales adjudicadas a paramilitares. En el 2002, la Defensoría reportó 84 casos. En este contexto, jugaron un papel esencial las alertas e informes de riesgo de la Defensoría, particularmente, en los casos de las masacres de Nata y Bojayá, no obstante ello, esta información fue desestimada por las autoridades civiles y militares. A partir de 2006 inicia una fase de reducción de las masacres, que aún no han desaparecido.

La Defensoría del Pueblo ha dado a conocer que las masacres representan una modalidad de violencia que permite la administración

del miedo, la eliminación sistemática de sus oponentes, aumentar el control sobre la población, mermar la acción comunitaria y provocar desplazamientos masivos e individuales.

De manera general, en un número amplio de los documentos mencionados, la Defensoría del Pueblo ha reportado muchas recomendaciones a entidades y autoridades con miras a la prevención y atención a víctimas de los casos identificados y territorios en situación de riesgo, así como ha desplegado consecuentemente un conjunto diverso y permanente de acciones, como parte de su gestión defensorial, encaminadas a cumplir con estos propósitos.

El capítulo 7 del libro se consagra al “Hecho del Tercero” y la “Inacción del Estado”, que constituyen dos visiones jurídicas distintas, pero vivenciales en la jurisprudencia producida por la jurisdicción contenciosa administrativa sobre el derecho de las víctimas y la responsabilidad del Estado.

Si nos remontamos a la historia, en el siglo XIX, Colombia es un país sumido en situaciones de pobreza de grandes sectores de la población, dominado por latifundios, lucha por las tierras, concentración del poder político, terratenientes y castas oligárquicas; con graves problemas de radicalización política que generaron permanentes situaciones de confrontación armada; con un régimen constitucional centralista, conservador y restrictivo de los derechos individuales y ausente de intereses de la colectividad. En el siglo XX, Colombia surge como un país fraccionado; el Estado es incapaz de brindar soluciones y satisfacer derechos. En el siglo XXI, se ha buscado una salida política viable y satisfactoria a una larga guerra civil dentro de los parámetros y estándares fijados en tratados internacionales y jurisprudencia de cortes internacionales.

Lo anterior, para abrir paso restaurador a la sociedad, reivindicar a las víctimas bajo conceptos de verdad, justicia, reparación y no restauración y consolidar una justicia transicional; objetivos frente a los cuales el papel de la jurisdicción contenciosa administrativa ha sido trascendental.

En este contexto, en el 2016 se firmó el Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, el cual fue aprobado por el congreso nacional. Este proceso político, ha estado acompañado de la justicia como instrumento vivencial y determinante en la construcción de la paz de los colombianos.

El poder judicial ha sido el instrumento idóneo para la materialización de las finalidades propias del Estado social de Derecho, resolviendo litigios relacionados con el conflicto armado, incluyendo casos de reparación directa.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, dentro del contexto del proceso de paz, constituye “un ejemplo de institucionalidad activa frente a la multiplicidad de reclamaciones de justicia de las víctimas de nuestra desgracia nacional, para estos efectos, y no de manera pacífica, ha desarrollado estándares y ha configurado precedentes garantísticos y reparadores de las víctimas del conflicto interno en sintonía no solo con el derecho nacional, sino también con los estándares o parámetros internacionales de protección de derechos humanos, esto es, ha llevado a cabo un ejercicio de convencionalidad para efectos de la motivación y adopción de importantes y trascendentales decisiones reparadoras de las víctimas precisamente en casos de profunda inacción del Estado”.¹⁵

¹⁵ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. “El “Hecho del Tercero” y la “Inacción del Estado”: dos visiones jurídicas distintas, pero vivenciales en la Jurisprudencia Contenciosa Administrativa sobre el derecho de

En este capítulo se estudian nueve temas frente a los cuales existe jurisprudencia del Consejo de Estado, por medio de la cual se condena al Estado por su inactividad y, por tanto, son protectoras del DIDH y DIH. Ellos son:

- Violación a los derechos de la población civil protegidos por el DIH amparados en el principio de distinción como mecanismo de protección a la población civil en medio de las hostilidades.
- Casos de agresión a la población civil y de inacción del Estado con la implantación de minas antipersonales y otros artefactos explosivos en el territorio nacional.
- Inacción del Estado frente a la desaparición de personas, el carácter particular de daño continuado y el deber que subsiste al Estado de continuar con los esfuerzos de búsqueda del desaparecido o de su cadáver, en caso de deceso.
- Criterios convencionales para la configuración del desplazamiento forzado de civiles en el conflicto armado.
- Casos dramáticos de tomas guerrilleras a bases militares y de policía donde aplica reglas y estándares de protección convencional a la fuerza pública para lo que acuña la terminología “ciudadano-soldado” o “ciudadano-policía” como demostrativo de la doble protección convencional de estos funcionarios por vía del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como por el Derecho Internacional Humanitario, y la irrenunciabilidad de este mínimo de derechos.
- Admisión de la inacción y omisión del Estado en casos de completo abandono de la población, dejándola a merced de actores armados particulares, o en que existen si-

tuaciones de connivencia entre autoridades estatales y grupos armados.

- Víctimas de daños antijurídicos producidos con graves violaciones al DIH con ocasión de la ocurrencia de tratos crueles e inhumanos contra miembros de grupos armados insurgentes que ya han sido capturados por la fuerza pública y actos de detención ilegal y tortura a población civil.
- Casos por omisión e inacción del Estado por desprotección a los actores políticos de la democracia colombiana. En estos fallos la corporación destaca la protección reforzada que merecen los actores políticos y sociales en su vida e integridad física como manifestación convencional del principio democrático.
- Responsabilidad del Estado por la comisión de falsas e ilegales acciones de cumplimiento de mandatos constitucionales y legales que producen daños antijurídicos en miembros de la población civil, detenciones arbitrarias perpetradas por miembros de la fuerza pública en contra de la población civil.

Sin perjuicio de este desarrollo jurisprudencial, se identifican tres sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado: la del 15 de septiembre de 2017, la de unificación del 26 de septiembre de 2018 y la del 29 de enero de 2020, que se alejan de esta línea jurisprudencial.

Estas decisiones no aplican el control de convencionalidad con base en los mandatos del artículo 1.1. y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se llega a la conclusión que estas decisiones rompen con una línea jurisprudencial contenciosa administrativa reivindicatoria de los derechos de las víctimas.

las víctimas y la responsabilidad del Estado, 1991-2023” en *Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia*, p. 343.

En este capítulo se sostiene que la imputación a terceros por daños antijurídicos, a pesar de y por la ausencia del Estado, deben serle imputados, a la luz del artículo 90 de la Constitución. Lo anterior, ya que, si bien puede no haber participado de forma directa en la ocurrencia de los hechos”... su conducta omisiva, su inacción frente al cumplimiento de sus deberes normativos, constitucionales, legales o convencionales, su incapacidad para enervar un accionar dañoso previsible o en connivencia con terceros, es determinante para la imputación, en cuanto que bajo estas circunstancias lo categórico, no es quien realizó y ocasionó el daño, sino a quien debe imputársele, en cuanto a que es las víctimas y sus derechos el dentro del problema y no victimario directo o causal”¹⁶

Se explica que la inacción es un concepto jurídico que encuentra sus fuentes a nivel constitucional y convencional con efectos directos en el ámbito del derecho de víctimas y de la responsabilidad del Estado, tal cual como se desprende de los artículos 1.1. y 2 de la CADH y 2, 90, 123 y 209 de la Constitución Política.

Por tanto, todas las faltas o ausencias de acción, inactividades, abstenciones, negaciones a actuar de una autoridad que debiendo hacerlo por mandato del ordenamiento jurídico no lo hace, permitiendo, no evitando, consintiendo con su inacción el accionar de terceros causantes de daños antijurídicos a las víctimas es imputable al Estado.

En consecuencia, son tres los supuestos en virtud del cual se puede imputar responsabilidad al Estado: (i) un Estado que, frente a los riesgos evitables, inminentes y conocibles, debiendo actuar no actúa, omitiendo la adopción de medidas razonables y proporcionales para prevenir la violación; (ii) un Estado que no actúa con debida diligencia; (iii) un Estado

que actúa con connivencia o apoya a terceros para incurrir a través de ellos en violaciones a los DIDH, DIH y exigencias de *ius cogens*.

En esta línea jurisprudencial, el Consejo de Estado no admite las consideraciones de la razonabilidad causalística para resolver el asunto, no se preocupa por el nexo causal, sino que, por el contrario, les da trascendencia a las víctimas, al resultado dañoso y a su relación con la ausencia del Estado y no al tercero causante. En consecuencia, se abre la puerta a la imputación objetiva.

La causalidad le exige a la víctima la carga de probar que el perjuicio causado es consecuencia directa o indirecta de un hecho dañoso. Es por esto que la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado define la imputación como “la atribución jurídica del daño, fundada en la prueba del vínculo existente entre el daño antijurídico y la acción u omisión del ente demandado”.

La imputación no se agota en la causalidad; por tanto, la imputación objetiva propende por revisar la acción u omisión de un tercero en caso de que con fundamento en el ordenamiento jurídico se tuviera el deber de impedir la materialización del daño. Ello comprende la posición de garante institucional que, con su actividad se incrementó el riesgo; es decir, la creación de un riesgo jurídicamente desproporcionado o que se estaba dentro del ámbito de protección de una norma de cuidado.

La imputación objetiva se basa en la posición de garante del Estado y la aplicación del principio de proporcionalidad para definir si se debían adoptar medidas razonables para prevenir daños antijurídicos o si el Estado actuó o no cumpliendo con sus deberes. Lo importante no es la causa, sino demostrar que el Estado no ha cumplido con los deberes que

¹⁶ Ibidem.

surgen de su posición de garante en el modelo de Estado social y democrático de derecho.

Con la teoría de la imputación objetiva, la concepción del hecho del tercero como eximente de la imputación al Estado pierde fuerza y contundencia. Dada la situación de conflicto armado interno en Colombia, el hecho de un tercero no puede usarse como eximente de responsabilidad.

En este sentido, debe analizarse si es fáctica y jurídicamente viable imputar al Estado aquellos hechos en los que, contribuyendo el hecho del tercero, se logra establecer que aquel no respondió a los deberes normativos, deberes positivos de protección, promoción y procura de los derechos de los administrados y de precaución y prevención de las acciones.

En todo caso, no se requiere de un acuerdo o connivencia entre el Estado y los terceros que producen las violaciones sistemáticas de derechos humanos, para que se pueda imputar responsabilidad al Estado. Lo esencial es la posición de garante de vigilancia del Estado, no el vínculo material y orgánico.

Esta posición de garante se da ya sea porque existe un deber constitucional positivo de proteger a los administrados en su vida, integridad y seguridad que implica que debe emplear todos los medios razonables para alcanzar dicha protección eficazmente o el deber que en la posición del Estado permite concretar la cláusula del Estado social de Derecho.

Contrario a esta línea jurisprudencial, desde el 2022, el Consejo de Estado ha reiterado el carácter impredecible e irresistible del hecho del tercero a partir de la presunción de incapacidad del Estado para enfrentar los retos, vicisitudes y riesgos propios de la sociedad colombiana. La inacción se plantea como eximente de responsabilidad, puesto que se soporta que

el Estado no es un garante universal, sino que solo puede ser imputado un daño antijurídico dentro del marco de sus recursos y capacidades y no en la medida de sus deberes.

El hecho exclusivo y determinante de un tercero ha sido usado entonces como causal eximente de responsabilidad como hipótesis de ruptura del nexo causal y, fundamentalmente, como un evento que impide la imputación del daño antijurídico al Estado “...cuando de la situación fáctica surja que el causante directo, único, exclusivo y determinante del daño es un sujeto absolutamente extraño al Estado y a las víctimas (externo), cuyo actuar se caracteriza por ser esencialmente imprevisible en su materialización en el mundo de la realidad; irresistible en cuanto a los impactos que puedan causar, lo que lo hace de imposible contención o freno, esto, dada su razonabilidad y fundamento jurídico en las causas extrañas, propias de la fuerza mayor y el caso fortuito, excluyentes de responsabilidad”¹⁷

De conformidad con la jurisprudencia de la CIDH, la responsabilidad internacional del Estado se genera con todo menoscabo a los derechos humanos que se derive de la acción u omisión de cualquier autoridad estatal, por actos desplegados por los sujetos prevalidos de tal condición de agentes del Estado o por actos u omisiones con la aquiescencia del Estado.

De esta forma, la jurisprudencia de la CIDH ha declarado la responsabilidad internacional de los Estados con ocasión de sus omisiones y el consecuente accionar de terceros, por la tolerancia o complicidad de agentes estatales con los terceros que resultan en un grave y serio atentado contra los derechos humanos, como por ejemplo la aquiescencia y el apoyo a la creación de grupos armados o paramilitares, por la falta de diligencia en la prevención de los actos de los terceros que puedan

¹⁷ *Ibidem*, p. 360.

atentar contra los derechos humanos, cuando la falta de diligencia del Estado deriva de la prevención de actos sobre los que tenía conocimiento de una situación de riesgo, cierta, inmediata y determinada o cuando la falta de diligencia del Estado deriva de no haber prevenido actos de empresas a las que se les delegó la prestación de servicios públicos.

La CIDH ha declarado la responsabilidad internacional del Estado colombiano por la inacción u omisión de sus deberes a la luz de los artículos 1.1. y 2 de la CADH en casos por complicidad, connivencia, colaboración, aquiescencia con el tercero y omisión de sus deberes convencionales. Ej. Creación de grupos paramilitares Caso Masacre de Mampiripan vs. Colombia, Comerciantes vs. Colombia, Masacres de Ituango vs. Colombia, Operación Génesis vs. Colombia, Vereda La Esperanza vs. Colombia. También por la no adopción de medidas razonables, falta de debida diligencia, confrontación oportuna, razonable y proporcional de los riesgos para evitar la violación de los derechos humanos de las víctimas por el actuar permisivo del tercero. Ej. Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, Desaparecidos de Palacio de Justicia vs. Colombia, Yarce y otras vs. Colombia. Así mismo, hay imputación al Estado por delegación de atribuciones de poderes públicos al tercero no estatal. Ejemplo de ello es el caso de la Masacre La Rochela vs. Colombia, por haber permitido que grupos de autodefensas reemplazaran materialmente al Estado, ejerciendo en el territorio las atribuciones que constitucionalmente le correspondía, como también el caso de la Unión Patriótica vs. Colombia, el cual utiliza diversos tipos de imputación de responsabilidad internacional.

En este capítulo también se analizan algunos casos significativos de imputación “a pesar del tercero” en la jurisprudencia del Consejo de

Estado, dictada entre los años de 1991 a 2013

Especial importancia reviste el ataque del ELN a la población civil del municipio de Teorama, Norte de Santander, Colombia 1999, que funge como una de las decisiones fundamentales del Consejo de Estado frente a las posturas clásicas y extremas sobre el eximente de responsabilidad del Estado, reconociendo las circunstancias particulares del conflicto armado interno y fundadas en consideraciones jurídicas de un derecho de daños vinculado al DIDH y al DIH.

En consecuencia, el Consejo de Estado imputó al Estado, ministerio de Defensa, ejército y policía nacional por falla en el servicio por el papel protagónico que en casos de esta naturaleza tenía el Estado frente a las víctimas y su dignidad, sus deberes funcionales y demás obligaciones de orden constitucional y convencional. La decisión se fundamentó por la ausencia de fuerza pública en el municipio aunque se tenía conocimiento de que la población se veía supeditada a la opresión de grupos insurgentes; la cesión del territorio para que los grupos armados insurgentes actuaran libremente en él como una falla en el deber de precaución y prevención que incumbe a las fuerzas públicas; y la omisión, inactividad e indiferencia de la fuerza pública frente a la situación de riesgo inminente y altísimo que se encontraba expuesta la población.

El Consejo de Estado reconoce que, a pesar del acto concreto, se debe evaluar el contexto en el cual ocurrieron los hechos, puesto que este demuestra la constante afectación a la población civil de manera general y sistemática. La ausencia total de la fuerza pública en el municipio de Teorama contribuyó al desarrollo de actividades de delincuencia desplegadas por grupos armados insurgentes.

Otro de los casos emblemáticos, juzgado en este mismo sentido, es el ataque, por el ELN a la población civil del municipio de Cumbal, Nariño, Colombia, 1998, en el que el Consejo de Estado reitera las exigencias jurisprudenciales para la imputación objetiva que fundamenta, especialmente, en que el ordenamiento jurídico destaca la posición de garante y el hecho consistente en que con su actividad se incrementó el riesgo permitido; es decir, la creación de un riesgo jurídicamente desaprobado o estaba dentro del ámbito de protección consagrado en una norma de cuidado.

Otro caso, en similar sentido fue el relacionado con el ataque de las FARC a la población civil Edificio Altos de Manzanillo y Condominio Casa Blanca Neiva (Huila). En este proceso se probó que el Estado no brindó la protección adecuada, omitió sus deberes constitucionales y convencionales pese a los riesgos en que se encontraba la población civil objeto de vejámenes por la insurgencia.

Allí se señaló que aun cuando el secuestro de la víctima directa fue perpetrado por miembros de un grupo subversivo se hace necesario una imputación jurídica a partir del análisis de la posición de garante institucional. El Consejo de Estado imputó a título de falla en el servicio debido a la inacción del Estado en el cumplimiento de sus deberes, lo cual intervino en la producción del hecho dañoso al no prestar a las víctimas la seguridad y protección requerida. Lo anterior dado que se deja a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindar protección alguna; se solicita protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo en que se encuentra la persona; no se solicita expresamente la protección, pero es evidente que se requería.

También el Consejo de Estado se pronunció sobre el ataque de las FARC a la población civil, edificio Torres de Miraflores Neiva

(Huila), que sucedió en el contexto de las negociaciones del Caguán, donde se señaló que los daños antijurídicos causados por la participación de grupos armados eran imputables al Estado. Para efectos del estudio de las violaciones a derechos humanos cometidas en el marco de las negociaciones, se diferenció entre los siguientes escenarios:

Crímenes cometidos dentro de la zona de distensión, en donde se acudía a criterios de responsabilidad objetiva derivada del daño especial o del riesgo excepcional, sin que se pudiera aplicar la figura exceptiva del hecho del tercero ante la ausencia de consideraciones causalísticas. Estos casos no implican una falla en el servicio porque responden a una decisión política.

Imputación del daño antijurídico ocurridos por fuera de la zona de distensión con ocasiones de las acciones de las FARC por inacción del Estado.

Esto incluye la falta de presencia efectiva en los municipio de influencia de la zona de distensión dominada por las FARC; la ausencia de controles y medidas de seguridad efectivas; la ausencia de medidas efectivas para proteger la vida, integridad, propiedad y libertad de las personas cercanas a la zona, no obstante el amedrentamiento constante de las FARC; la ausencia absoluta de medidas especiales y efectivas para prevenir o contrarrestar de manera oportuna y eficaz las incursiones armadas de las Frac; la falta de preparación y reacción frente ataques inminentes de las FARC y la ausencia de vigilancia y control territorial de las autoridades.

Otro tipo de casos significativos está constituido por los ataques guerrilleros a las bases militares y puestos de policía. En este grupo se destaca la sentencia que se ocupó del ataque guerrillero a la base militar de las Delicias (Putumayo). En este caso, el Consejo de Esta-

do con base en la prueba de la falla del servicio declaró la responsabilidad del Estado. Dentro de la sentencia se indicó que la situación de conflicto armado interno exige del Estado un mayor rigor en su deber positivo de protección de los derechos de todos los ciudadanos, en especial aquellos que participan en él y ello comprende el deber de atender el conflicto armado interno y la aplicación de las medidas de precaución y de prevención.

En cuanto se refiere a las masacres y desapariciones por la guerrilla, tenemos el caso de la masacre de la guerrilla del M-19 en la toma del palacio de justicia en 1985. El Consejo de Estado determinó que existió una falla en el servicio por parte de la fuerza pública encargada de procurar la vigilancia de magistrados y consejeros de Estado, teniendo en cuenta que se conocían las amenazas contra los funcionarios judiciales y la intención de ocupar el palacio. Adicionalmente, se presentó una omisión evidente de planeación de un operativo razonable y proporcional con la agresión de la insurgencia y la evidente e innegable toma de rehenes civiles dentro del Palacio.

En esa línea también tenemos la masacre y ejecución de las FARC de 11 diputados de la Asamblea Departamental del Valle. En este caso, el Consejo de Estado adopta los criterios de la imputación objetiva para el ejercicio de la imputación fáctica y adecúa el título correspondiente al caso dentro del contexto del conflicto armado interno en la falla del servicio, inacción del Estado, incumplimiento sistemático de obligaciones y deberes internacionales.

Otra variante de esta misma línea jurisprudencial son los casos paradigmáticos con ocasión del tercero paramilitar, constituídos por la masacre paramilitar del “Páramo de la Sarna”, municipio de Aquitania, Boyacá, Colombia, 2001. Autodefensas Campesinas de Boyacá, Casanare y Meta, Bloque Oriental.

Que se encuentra en la sentencia del Consejo de Estado del 27 agosto 2019. En ella el Consejo de Estado encuentra probada las fallas en el servicio por connivencia entre el grupo paramilitar y la fuerza pública.

Con todo lo anterior, el análisis llega a la conclusión que las víctimas del conflicto armado interno en la garantía de sus derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición requieren que la imputación a sus victimarios no se agote bajo criterios de causa, sino que se centren verdaderamente en el daño y la víctima, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 constitucional, 1.1., 2 y 29 de la CADH.

Por tanto, se sostiene la necesidad de adoptar la imputación objetiva como un mecanismo que impide bajo hipótesis de inacción del Estado evadir sus responsabilidades normativas bajo un Estado social de derecho. En estos casos, la omisión e inactividad del Estado en el escenario del daño antijurídico contiene la fuerza jurídica para permitir la imputación al Estado sin que sea aplicable el eximente de responsabilidad del hecho del tercero.

El Capítulo 8 sobre desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales que se caracterizan por ser repertorios de violencia de baja intensidad, pero de alta frecuencia, usados como estrategia de diferentes grupos armados para generar terror, destruir liderazgos y el tejido social, al mismo tiempo que se ha pretendido ocultar o invisibilizar las evidencias y efectos de sus actos.

Las desapariciones forzadas, de acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica, empezaron a ser usadas en la década de los 70 por diferentes grupos armados y es considerada como un crimen de lesa humanidad y de ejecución permanente.

De conformidad con la Convención Internacional para la protección de todas las personas

contra las desapariciones forzadas adoptada en el 2006, ésta se entiende como: “El arresto, detención, el secuestro o cualquier forma de privación de la libertad que sean obra de agente del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.”

Existen varios instrumentos jurídicos que refuerzan los conceptos y la protección sobre el derecho a no ser desaparecido, incluyendo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (1992), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994), la Constitución Política de Colombia. Esta última reconoce la (i) privación de la libertad contra la voluntad de la persona, (ii) la intervención estatal y (iii) la negativa a reconocer la detención y revelar la suerte o paradero de la persona.

Por su parte, las ejecuciones extrajudiciales iniciaron en la década de los ochenta y tuvieron su mayor recurrencia en el 2000, a partir de la estrategia estatal de presentar civiles como bajas en combate. Es decir, como parte de una estrategia constrainsurgente.

Tras la firma del Acuerdo de Paz entre las FARC-EP y el gobierno colombiano se han creado nuevos mecanismos para la búsqueda de personas desaparecidas, principalmente por la unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, así como la apertura del macrocaso 3 “asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado” ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

El contexto histórico y reciente relacionado con las desapariciones forzadas y ejecucio-

nes extrajudiciales se conforma entre 1958 y 2022 se tiene registro de 64.606 casos de desaparición forzada que arrojan 76570 víctimas. Por su parte, para el mismo período de tiempo, se tiene un registro de 9.509 víctimas de ejecuciones extrajudiciales, incluyendo víctimas de asesinatos selectivos, masacres y desapariciones forzadas cometidas por agentes del Estado.

El libro informa sobre los casos de desapariciones forzadas que se suscitaron en tres períodos: (i) entre 1982 y 1991: se registraron 10.420 víctimas, con un promedio anual de 1.043; (ii) entre 1992 y 2006: se registraron 57.083 víctimas con un promedio anual de 3.805 casos y (iii) 2007 a 2022: se registraron 8.400 víctimas, con un promedio anual de 57,9 sucesos.

En el primer período, en relación con los responsables, la mayoría de ellos permanece desconocido, incluyendo 1.247 casos que se atribuyen a grupos armados no identificados. Posteriormente, siguen los paramilitares con 2.262 (21.7%) víctimas y las guerrillas con 1.861 (17.9%) víctimas. En el segundo período, el accionar estuvo principalmente en cabeza de los paramilitares, con presencia en 43 municipios de distintas regiones. Fueron los más afectados, el Catatumbo, Urabá, Norte del Cesar, Putumayo, Meta, Norte del Chocó, Bajo Cauca, Caquetá, Montes de María, entre otros.

En cuanto hace a las ejecuciones extrajudiciales el pico sucedió en el 2007, aumentado después de la desmovilización de los paramilitares. En relación con los tres períodos de tiempo identificados, se informan en este capítulo los siguientes datos: (i) entre 1982 y 1991: se registraron 1.780 víctimas de ejecuciones extrajudiciales, de las cuales 80.6% fue responsabilidad de agentes del Estado y un 19.4%, para un promedio anual de 178 víctimas; (ii) entre 1992 y 2006 se registraron 4.549 víctimas para un promedio anual

de 303 casos, anotando la participación los agentes del Estado en un 84%; (iii) entre 2007 y 2022 se registraron 2.668 víctimas, con un promedio anual de 179,2 víctimas. En 2007 se dio el pico más alto de casos con la responsabilidad de agentes del Estado que superó el 98%.

En el primer período, las dinámicas se concentraron en 18 municipios, destacando Bogotá y Trujillo. En el segundo período cobijó 50 municipios, destacándose municipios del Meta, Norte del Cesar, Guajira, Nordeste Antioqueño, Arauca, Magdalena Medio, Caquetá, Sierra Nevada de Santa Marta, entre otros. En el tercer período se extendió a 55 municipios, destacándose municipios de Meta, Huila, Córdoba, entre otros.

En cuanto a las personas muertas y presentadas como bajas en combate por agentes del Estado entre 2002 y 2008, es de destacar que por medio del auto No. 33 de 2021, la JEP señaló que durante 2002 y 2008 6.402 personas fueron muertas ilegítimamente para ser presentadas como bajas en combate en todo el territorio nacional. Llamó la atención en el análisis el incremento considerable de los casos de falsos positivos, que se dio cuando se desarrollaba el proceso de paz con los paramilitares entre 2003 y 2006.

El auto señalado distribuye a las víctimas según los departamentos más afectados entre 2002 y 2008, sobresaliendo Antioquia con 1.613 víctimas, Meta con 394 y Caquetá con 344. Los principales responsables son la Brigada IV del Ejército Nacional y, de manera especial, el Batallón de Infantería No. 4.

Frente a las capacidades institucionales de la Defensoría del Pueblo se menciona el seguimiento y la denuncia de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, que destaca la transformación de éstas en capacidades de monitoreo y denuncia en el sistema de alertas tem-

pranas, la prestación del servicio de defensoría pública para las víctimas de conductas punibles, la unidad de atención integral a víctimas

El Capítulo 9 del libro sobre las ejecuciones extrajudiciales y falsos positivos parte de la base que el primer fenómeno se presenta como uno de los hechos de más alta trascendencia dentro de las violaciones a los derechos humanos y el DIH en el conflicto armado colombiano.

El Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas indicó la inexistencia de cifras oficiales y certeras sobre el número de homicidios ilegales. Estimó que desde 2005 a 2011, más de 3000 personas podrían haber sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, atribuidas principalmente al ejército colombiano, que los presenta como muertos en combate. Muchos de esos casos son de conocimiento de la justicia contenciosos administrativa, en acciones de reparación directa impetradas por las víctimas para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado.

La Sección Tercera del Consejo de Estado ha definido la ejecución extrajudicial como “... la acción consiente y voluntaria desplegada por un agente estatal, o realizada por un particular con anuencia de aquél, por medio de la cual, en forma sumaria y arbitraria, se le quita la vida a una persona que por su condición de indefensión está protegida por el derecho internacional. En el caso de los combatientes, su asesinato puede ser considerado una ejecución extrajudicial cuando han depuesto las armas.”¹⁸

El interés jurídico fundamental afectado por las ejecuciones extrajudiciales es el derecho a la vida y se encuentra protegido por el artículo 11 de la Constitución, como por diversos instrumentos internacionales como el artícu-

¹⁸ Consejo de Estado, Sentencia del 11 de septiembre de 2012, Exp. 20601.

lo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así mismo, se debe tener en cuenta el contenido en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra con la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales que exigen respetar el principio de distinción entre combatientes y no combatientes.

Esta norma establece que se debe tratar con humanidad a todas las personas que no participan en las hostilidades o que caigan en poder del adversario y prohíbe específicamente los atentados contra la vida.

Adicionalmente, la ejecución extrajudicial, sumaria o arbitraria se encuentra contemplada en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, dentro de los denominados crímenes de guerra cometidos en el marco del conflicto armado sin índole internacional. Se prevé como una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, cometidos contra personas que no participan directamente en las hostilidades, incluidos miembros de las fuerzas armadas ilegales que hayan depuesto las armas y personas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o cualquier otra causa.

Por lo anterior la Sección Tercera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado ha considerado que el daño antijurídico producto de una ejecución extrajudicial, sumaria o arbitraria comporta graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al Estatuto de Roma y al Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra.

El juicio de imputación recae directamente sobre la conducta activa u omisiva, causante del daño, en donde se enjuicia, en

primer lugar, la actuación u operación de la autoridad estatal de cuyo patrimonio se demanda la reparación del daño antijurídico, así como la de la propia víctima o la de un tercero, que pudiera presentar una relación fáctica causal directa frente a la concreción de dicho menoscabo.

De esta forma se debe probar: (i) la atribuibilidad material, entendida como la valoración de la conducta activa u omisiva de la administración desde su plano fáctico, a fin de vincular mediante la acreditación del nexo causal, el hecho de origen con el resultado dañino y (ii) la atribuibilidad jurídica supone establecer el fundamento normativo de la obligación de reparar.

La falla del servicio es el régimen desde el cual se deduce la responsabilidad extracontractual de la administración en eventos de ejecución extrajudicial, en atención a los hechos y la transgresión de las normas que implican un mal funcionamiento del servicio dispuesto por los agentes encargados de hacer cumplir la ley., a menos que se haya fundado en un acto de legítima defensa, tenga lugar en el marco de un combate o enfrentamiento armado legítimo u obedezca al uso racional, necesario y proporcionado de la fuerza por parte de las autoridades.

Teniendo en cuenta que la prestación de los servicios a cargo del Estado constituye una obligación de medio y no de resultado, se debe evaluar la diligencia, oportunidad y eficacia de las medidas adoptadas por la administración frente a la situación de la víctima. Esta obligación de diligencia se debe analizar de cara a la calidad intuitu personae de las víctimas, a fin de tener en consideración particularidades del caso concreto y la atenuación o no de sus obligaciones.

La carga de la prueba está a cargo de los demandantes, las cuales deben ser evaluadas por el juez a partir de los postulados de la sana crítica y de las reglas de experiencia.

En estos eventos resulta relevante la prueba trasladada de los procesos penales y disciplinarios en contra de los agentes estatales involucrados en la producción de un daño antijurídico. En todo caso, el proceso contencioso no necesariamente debe llegar a las mismas conclusiones de la justicia ordinaria. Es decir, estas no tienen el carácter de cosa juzgada.

El uso de armas de fuego por parte de las fuerzas de policía y militares únicamente puede tener lugar en casos donde sea estrictamente necesario y mediando los principios de proporcionalidad, moderación y razonabilidad. Así, el uso de armas por parte de funcionarios debe conciliarse con el respeto de los derechos humanos.

Si bien la obligación de investigar es de medio y no de resultado, esta debe ser asumida como un deber jurídico propio del Estado y no como una simple formalidad condenada a ser infructuosa o como una mera gestión de intereses particulares. La investigación se debe llevar ex officio, de forma seria, imparcial y efectiva. La investigación requiere de independencia judicial, no solo jerárquica o institucional, sino real.

La investigación penal se debe realizar en un plazo razonable, de lo contrario, puede constituir una violación a las garantías judiciales. Los hechos de ejecución extrajudicial, arbitraria y sumaria pueden dar lugar a la responsabilidad internacional del Estado colombiano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (ej. Caso Gustavo Villamizar Durán y otros vs. Colombia, 2016).

Además de comprender la indemnización en las categorías tradicionalmente reconocidas por la jurisprudencia por perjuicio moral, lucro cesante y daño emergente, puede com-

prender estos otros emolumentos recientemente establecidos, como el perjuicio moral con aplicación de la regla de excepción y la reparación no pecuniaria por afectación relevante a los derechos convencional y constitucionalmente protegidos¹⁹. Así mismo, se abren camino a medidas de reparación no pecuniarias dirigidas a compensar a la víctima directa y a su núcleo familiar más cercano.

Lo anterior, implica que quien demanda la indemnización de perjuicios y alega su atribución a una entidad estatal debe acreditar la falla en el servicio, su ocurrencia y las circunstancias fácticas que la configuran, ante lo cual, la administración conserva la posibilidad de exonerarse de toda responsabilidad mediante la prueba de un hecho ajeno o causa extraña, tal como la culpa exclusiva y determinante de la víctima o de un tercero o la culpa personal del agente.

Asimismo, se establece que todos los elementos configurantes de los hechos de ejecución extrajudicial, sumaria, arbitraria o de falso positivo deben quedar acreditados en el proceso de reparación directa, ya sea mediante prueba directa o indirecta a fin de establecer su reparación pecuniaria y no pecuniaria, mediante el reconocimiento de las categorías de perjuicios reconocidos por la jurisprudencia, especialmente de aquellas establecidas frente a la violación de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

El Capítulo 10 del libro sobre el desplazamiento forzado y exilio catalogado como uno de los crímenes más extendidos y de mayor impacto en el conflicto armado colombiano.

En la contribución académica se señala que se presenta cuando: “personas o grupos de personas se han visto obligadas a salir de su residencia o de su sitio habitual de trabajo

¹⁹ Defensoría del Pueblo y Consejo de Estado. “Capítulo 9. Ejecuciones extrajudiciales y falsos positivos” en *Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia*, p. 608.

por la fuerza o por intimidación, en particular como resultado de un acto realizado por los grupos armados, por una violación de derechos humanos, por una infracción al derecho humanitario o para evitar los efectos propios del conflicto, siempre y cuando no hayan cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”²⁰

Los daños causados a las víctimas de desplazamiento forzado son diversos, principalmente relacionados con el desarraigo, el daño, el proyecto de vida y la invisibilidad que repercute en inseguridad física y jurídica. Adicionalmente, deben tener en cuenta los impactos diferenciales según sexo, género, discapacidad y/o edad.

El aporte que se hace en el libro distingue entre desplazamiento interno y refugiado. El primero correspondiente a migración forzada dentro del territorio nacional, mientras que el refugio está relacionado con la migración forzada en el exterior como consecuencia del conflicto armado, situaciones de violencia generalizada o violaciones masivas de derechos humanos. El exilio ha sido reconocido como desplazamiento forzado transfronterizo y, por ello, se relaciona con el refugio.

También se señala que entre 1985 y 2023, las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia sumaron más de 8.5 millones de personas, siendo su periodo más crítico entre 1992 y 2006. Por su parte, en cuanto al exilio 47.000 colombianos salieron del país a causa del conflicto armado en el mismo periodo. Las zonas más afectadas desde 2017 son Chocó, Nariño, Norte de Santander, Antioquia y región Caribe.

En la actualidad tanto los desplazamientos como los exilios continúan y están asociados al dominio y disputa del territorio por actores armados, incluyendo el control de rutas y cultivos de narcotráfico.

El desplazamiento forzado está relacionado con otros hechos de violencia como combates, bombardeos, masacres, asesinatos sistemáticos, amenazas, reclutamiento forzado, uso de minas, entre otras.

Se informa, igualmente, que se produjeron 206.527 víctimas de desplazamiento entre 1985 y 1991; es decir, un promedio anual de 29.504. La cifra subió a 5.175.684 víctimas entre 1992 y 2006, con un promedio anual de 345.046. Finalmente, entre 2007 y 2022, se registraron 4.085.467 víctimas, con un promedio anual de 255.342.

En el primer período los desplazamientos se concentraron en Antioquia, Córdoba, Santander, Bolívar, Cesar, Magdalena, Meta y Cauca. Esto coincide con la expansión paramilitar.

El segundo periodo, que se caracteriza por una intensificación de la confrontación armada entre guerrillas y paramilitares, se pudo identificar dos subperiodos. El primero de 1992 a 1997, destacándose este flagelo en municipios del Urabá representando 41,9 por ciento de las víctimas. En el segundo periodo comprendido entre 1998 y 2006 se destacan municipios de los Montes de María, César y Norte de Santander.

En los últimos tiempos, se analiza el fenómeno a partir de dos subperiodos, a saber, (i) 2007 a 2016, período previo al Acuerdo de Paz, donde adquieren importancia municipios del pacífico como Buenaventura y Tumaco y (ii) entre 2016 y 2022, posterior a la desmovilización de las FARC y formación de grupos armados organizados o disidencias, donde se presentaron hechos de desplazamiento en Buenaventura, Tumaco, Olaya Herrera, El Charco y Alto Baudó.

En cuanto se refiere al exilio, de conformidad con la Unidad para la Atención y Reparación

²⁰ Comisión de la Verdad, 2022, p. 402.

Integral a Víctimas, se registraron 47.748 casos de exilio, de los cuales 3.171 ocurrieron entre 1985 y 1991, para un promedio anual de 528 casos anuales; entre 1992 y 2006 se pasó a 29.965 casos con un promedio anual de 1997 hechos que casi cuadruplican el del periodo anterior. Finalmente, entre 2007 y 2022 se pasó a 14.612 casos y un promedio anual de 913, más o menos la mitad del nivel del periodo anterior.²¹

Los niveles de exilio más alto se presentaron entre 2000 y 2002 debido al pico de violencia relacionado con asesinatos, masacres y desapariciones forzadas. Sin embargo, se reconoce el enorme subregistro que existe en estos casos.

Los países de destino son Ecuador (30,8%), Venezuela (11,5%), Estados Unidos (10,5%), Costa Rica (3,2%), Suecia (2,7%), Chile (2,2%), Francia (1,4%) y otros (6,2%).²²

Según las 2350 personas que fueron entrevistadas, cuyos datos aparecen en la CEV, cuatro de cada diez personas exiliadas que fueron entrevistadas tenían algún tipo de liderazgo social o político.

La Defensoría del Pueblo denunció los casos de desplazamiento, mediante informes al Congreso y apoyó e impulsó iniciativas como la adopción del CONPES 2804 del 13 de septiembre de 1995, que creó el “Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”.

Como parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, creado por la Ley 387 de 1997), pudo recolectar declaraciones de personas en situación de desplazamiento forzado y con fundamento en el conocimiento del flagelo participó en la formulación de política y

adopción de medidas de prevención y atención a población desplazada.

En el año 2002 se creó la Coordinación Nacional para la Atención a la Población Desplazada dentro de la Defensoría con el fin de hacer seguimiento y evaluación a la política estatal sobre el tema; realizar difusión de los derechos de la población desplazada; brindar acompañamiento a comunidades en riesgo y articular la información con el sistema de alertas tempranas, cumplir con las órdenes de la sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimientos, creó la Defensoría Delegada para la orientación y asesoría de las víctimas del conflicto armado interno y la Defensoría Delegada para los derechos de la población desplazada, a partir de la Ley de víctimas y restitución de tierras.

La Defensoría ha destacado que el desplazamiento ha sido el tipo de victimización más recurrente y con el mayor número de víctimas, llamando la atención sobre los casos de desplazamiento forzado posterior a la firma del Acuerdo de Paz registrando 92 eventos de desplazamiento masivo en todo el país. Más de 27.339 personas — equivalentes a 7465 núcleos familiares— abandonaron sus hogares por cuenta de enfrentamientos entre grupos armados, intimidaciones y asesinatos a sus líderes sociales. Esta situación se ha presentado en los departamentos de Nariño, Chocó, Antioquia, Norte de Santander y Córdoba. Es importante destacar que 71 de los 92 eventos de desplazamiento masivos ocurrieron en territorios colectivos étnicos; es decir, que el 85 % de las personas que se movilizaron pertenecen a poblaciones afro e indígenas. Sumado a lo anterior y con relación

²¹ Defensoría del Pueblo y Consejo de Estado. “Capítulo 10. Desplazamiento forzado y exilio” en *Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia*, p. 624.

²² Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2022.

a 2019, también se alertó sobre el crecimiento de los eventos de confinamiento, principalmente, en comunidades étnicas. Durante el 2020 se presentaron cerca de 40 confinamientos.²³

En el capítulo 11 se realiza el análisis jurídico del desplazamiento forzado, destacándose que los artículos 3 y 15 de la Ley 387 de 1997 indican que es responsabilidad del Estado colombiano formular políticas y adoptar medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización económica de los desplazados por la violencia. Lo anterior incluye la atención humanitaria de emergencia.

La jurisprudencia constitucional, internacional y contenciosa administrativa han reconocido el desplazamiento forzado como un grave problema humanitario con implicaciones sociales, no solo para las víctimas, sino para la comunidad y el Estado en general. Dicha situación de facto y no jurídica ha provocado que se dicten parámetros para que el Estado colombiano proteja a las víctimas a través de directrices y programas de apoyo, así como medidas de atención temprana para evitar mayores vulneraciones de los derechos fundamentales.

Por su parte, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo se ha pronunciado sobre casos de desplazamiento forzado mediante casos de reparación directa y acción de grupo, por medio de las cuales se ha otorgado el resarcimiento de perjuicios a las víctimas cuando el desplazamiento forzado fue consecuencia total o parcial de una acción u omisión del Estado en ejercicio de sus funciones.

El desplazamiento forzado ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia del

Consejo de Estado como un delito de lesa humanidad, por cuanto involucra, además de los derechos fundamentales de la víctima, la convivencia social, la paz y la tranquilidad del género humano. Asimismo, se destaca en el libro que se trata de un acto de carácter pluriofensivo; que se configura mediante la restricción o cercenamiento indebido del derecho a la libertad personal y compromete de manera directa los derechos a la vida, a la integridad, a la locomoción y a la dignidad de las personas, por tener que abandonar sus terruños, su forma de vida y de subsistencia que menoscaban en este sentido la dignidad del ser humano.²⁴

En casos relacionados con desplazamiento forzado el título de imputación por excelencia es la falla en el servicio, analizando el incumplimiento de obligaciones a cargo del Estado en el caso concreto.

A continuación, se identifican decisiones del Consejo de Estado donde se ha imputado responsabilidad a la administración por desplazamiento forzado:

Masacre de la Gabarra efectuado por paramilitares

El 29 de mayo de 1999, un grupo de las AUC se tomaron la cabecera municipal de La Gabarra e instalaron un retén a la entrada del municipio para controlar el ingreso. Se realizaron masas y homicidios selectivos, desencadenando el desplazamiento forzado de más de 2000 personas.

El Consejo de Estado declaró la falla en el servicio porque pese a tener conocimiento de la incursión paramilitar en la zona, no se adoptaron medidas para evitar la incursión, el enfrentamiento entre grupos al margen de

²³ Defensoría del Pueblo, 2021, p. 33.34.

²⁴ Defensoría del Pueblo y Consejo de Estado. “Capítulo 11. Desplazamiento forzado” en *Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia*, p. 649.

la ley y el desplazamiento de los pobladores. Por ejemplo, no se dotó al municipio de una estación de Policía.

Desplazamiento forzado de vecino de la zona de distensión con las FARC

Miembros de las FARC amenazaron y ocuparon una finca de propiedad de un particular y le hurtaron en marzo 60 cabezas de ganado, pese a las denuncias y solicitudes de protección. Al no tener respuesta del Estado dicha víctima se vio obligado a salir de su domicilio y desplazarse a otras ciudades.

Mediante sentencia del 14 de marzo de 2016, el Consejo de Estado declaró administrativa y patrimonialmente responsables a la Nación – ministerio de Defensa – Policía Nacional y Ejército Nacional por los perjuicios causados a la víctima por falla en el servicio. Como fundamento de la decisión, el Consejo de Estado realizó un control de convencionalidad a partir de una comprensión sistemática, armónica y gradual de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra.

Se encontró probado un abandono estatal por ausencia de presencia de fuerza pública en la zona de distensión, incumpliendo deberes normativos de seguridad y protección.

Desplazamiento forzado de pueblos indígenas. Pueblo Indígena embera katio del resguardo Mondó – Mondocito

Grupos al margen de la ley amenazaban de forma constante a la comunidad indígena, pues incursionaban en su territorio y mataron varios de sus dirigentes, por lo que les tocó desplazarse al municipio de Todó, en Chocó.

No obstante, pese a pedir protección y acompañamiento de la fuerza pública esta no le fue brindada y, por lo tanto, a los integrantes de la comunidad no se le garantizaron sus derechos fundamentales.

En aplicación del control de convencionalidad, el Consejo de Estado indicó que el desplazamiento forzado constituía una grave violación a los derechos humanos, por lo cual debía abrirse paso a la regla de flexibilización de la prueba. En este caso se aceptó la importancia de la prueba indiciaria para valorar la acción u omisión de la entidad demandada.

A modo de ejemplo, fue analizado el contexto de violaciones de los derechos humanos a la comunidad embera y el conocimiento de las autoridades sobre la presencia de grupos armados en el territorio. A esto se sumó, la negativa de la fuerza pública de acompañar a la comunidad indígena durante el tiempo real del desplazamiento. El Ejército no tomó todas las medidas necesarias para prevenir la pérdida de control sobre el proceso de migración y revertir el desplazamiento.

Desplazamiento forzado de persona que era informante de la Policía Nacional

La demanda de reparación directa en contra de la Nación- Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Policía Nacional y Ministerio del Interior y de Justicia por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas el 21 de enero de 2002.

En este caso se analizó que, si bien la víctima no presentó a las autoridades solicitud de protección, la Policía Nacional se benefició de las informaciones suministradas sin que se le garantizara protección alguna creando un riesgo excepcional:

En esas condiciones, para el Consejo de Estado no resultó admisible que la administración acepte la colaboración de los ciudadanos en la lucha contra la delincuencia y luego de obtenida ésta los abandone a merced de los criminales que han ayudado a combatir, máxime en casos como el presente en el que consta que la información entregada por el ciudadano

fue verídica, verificada y efectiva para los propósitos estatales.²⁵

Desplazamiento forzado de funcionario público por omisión del deber de protección del Estado

Esta acción de reparación directa contra la Nación -Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, DAS, Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Policía Nacional ocurrió por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas cuando ejercía el cargo de “Fiscal Regional en los Llanos Orientales”, en virtud del cual por el conocimiento de sus casos recibió amenazas contra su vida y la de su familia.

El caso se analizó bajo la imputación de responsabilidad de falla del servicio por omisión por no haber utilizado instrumentos de prevención; la calidad de la respuesta y la reacción del Estado ante la conducta, entendida como un estándar de diligencia exigible al Estado. En el caso concreto, no se prestaron de forma oportuna las medidas de protección para evitar el desplazamiento forzado.

Desplazamiento forzado de vecinos de estación de policía de Cravo Norte (Arauca) por barricadas y artefactos explosivos que colocó dicha institución para evitar el acercamiento de grupos al margen de la ley

La demanda de reparación directa interpuesta contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional por desplazamiento forzado que sufrieron por parte de las FARC. La guerrilla tenía como objetivo la destrucción de la estación de Policía, ubicada al lado de la casa de los demandantes, entidad que en respuesta ubicó artefactos explosivos alrededor de la infraestructura ocasionando el desplazamiento de la demandada.

La imputación de responsabilidad se dio bajo

el título de imputación objetiva de daño especial, debido a que ser vecino de una estación de policía generaba un desequilibrio que las demandantes no debían soportar.

Desplazamiento forzado por operación militar en vivienda de la víctima sin consentimiento, lo cual ocasionó retaliación por el grupo guerrillero de las FARC

En este caso, el Consejo de Estado resolvió la acción de reparación directa interpuesta contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional por la destrucción de su vivienda durante una operación militar y por el desplazamiento forzado del que fue víctima.

El Consejo de Estado imputó responsabilidad al Estado bajo el título de imputación objetiva de riesgo excepcional, debido a que, de acuerdo con el material probatorio, era razonable concluir que el desembarco de las fuerzas militares en el predio del actor generó para este un “riesgo superior” al que estaban expuestos los demás ciudadanos del sector.

Omisión en el deber de protección de abogado que fue víctima de un atentado en su contra que le generó graves lesiones, lo obligó a salir del país y mantenerse en el exilio

El Consejo de Estado declaró la responsabilidad del Estado -Ministerio de Defensa, Policía Nacional y Ejército Nacional- por las lesiones que un abogado sufrió durante un atentado contra su integridad personal perpetrado por dos sicarios. La responsabilidad se imputó al Estado teniendo en cuenta que éste no garantizó la seguridad del demandado, pese a las solicitudes realizadas. En consecuencia, el demandado se tuvo que desplazar forzosamente y exiliarse en el exterior.

Responsabilidad estatal por el exilio de Fiscal sin rostro amenazado, a quien no se protegió

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección b, sentencia de 30 de noviembre de 2017, expediente: 47370.

El Consejo de Estado declaró la responsabilidad del Estado por la falta de protección a la vida e integridad de diversas víctimas por el desplazamiento forzado, como consecuencia del desempeño de sus funciones como fiscal e instructor de casos significativos contra el paramilitarismo. En este caso, el Estado tuvo conocimiento previo de la situación y no tomó las medidas necesarias para garantizar los derechos del demandado.

Con todo lo anterior, se concluye que el Estado debe responder cuando el desplazamiento forzado fue causado por agentes no estatales o más bien terceros ajenos al Estado y, ello es así, porque la referida falla se presenta cuando el aparato estatal omite una actividad jurídica o material que deja de cumplir un deber jurídico de actuar aun cuando es posible su realización, lo que permite atribuir responsabilidad con mayor rigurosidad a la administración, esto es, luego de realizarse un juicio de comparación entre el deber legal, constitucional o normativo y la ejecución o no de la actividad a cargo por parte de la administración.

También se pudo observar que hay ciertos casos en los que se ha imputado responsabilidad al Estado por desplazamiento forzado bajo los títulos de imputación objetivos de daño especial y riesgo excepcional. El primero, cuando se comprueba que una actuación en principio legítima del Estado este rompió el equilibrio de las cargas públicas y causó un daño susceptible de reparación para quien lo sufre y, el segundo, cuando el hecho dañoso se presenta como consecuencia de una actividad riesgosa; quien realiza este tipo de actividad debe cargar con los resultados dañosos genere a terceros, puesto que son inherentes al ejercicio de dicha actividad, sin que se requiera prestar atención a la existencia o no de una culpa del responsable.

Finalmente, es importante señalar que el Consejo de Estado también ha decidido algunos de estos asuntos a través de un control de convencionalidad como una garantía en los casos en los que se estudian violaciones o graves violaciones a los derechos humanos, como ejecuciones extrajudiciales, desaparición y desplazamiento forzado, entre otros.²⁶

El capítulo 12 del libro trata el tema de las violencias sexuales y aquellas basadas en el género, partiendo la Defensoría del Pueblo de la tesis que la violencia sexual ha sido empleada de manera sistémica por diversos grupos armados, tales como las guerrillas, paramilitares y fuerza pública en el conflicto armado colombiano, usado con una estrategia de guerra con el fin de mantener el orden moral, económico, militar, territorial o político. Este tipo de violencias ha respondido a lógicas de discriminación y de legitimación de las masculinidades en la guerra, siendo normalizadas como práctica de guerra en la medida en que fueron incentivadas y pocas veces castigadas por los mandos de los distintos grupos responsables.

En el caso de los paramilitares, por ejemplo, el uso de estas violencias tenía como objetivo atacar la condición de liderazgo de las mujeres, destruir el círculo afectivo de las víctimas, castigar conductas y afianzar identidades violentas; mientras que en el caso de las guerrillas, estas violencias tuvieron expresiones intrafilas. Este tipo de violencias tuvo consecuencias diferenciadas a la vida de los niños, niñas y adolescentes, mujeres y comunidad LGBTI.

El libro explica que el esclarecimiento de estos hechos enfrenta varios retos como el subregistro como consecuencia de la estigmatización y revictimización tanto social como institucional, lo cual desincentiva la denuncia e invi-

²⁶ Defensoría del Pueblo y Consejo de Estado. “Capítulo 11. Desplazamiento forzado” en *Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia*, p. 666.

sibiliza estos delitos. Esto genera un segundo reto y es el alto índice de impunidad.

El aporte académico distingue entre la violencia sexual y la basada en el género.

De otra parte, se analiza que las cifras de violencia sexual en el marco del conflicto armado denotan el subregistro de casos y de acuerdo con la información del Centro de Memoria Histórica y el Registro Único de Víctimas, el período más álgido se presentó entre 1999 y 2004, principalmente por hechos perpetrados por los paramilitares.

Se han identificado que estas violencias forman parte de tres estrategias operacionales y que comprenden la violencia sexual en escenarios de disputa territorial con presencia de economías ilegales, tales como cultivos de coca o explotación minera, en el que los cuerpos se estigmatizan, se callan y aniquilan; la violencia sexual en escenarios de control territorial y la violencia sexual en escenarios de intrafilas.

Los municipios más afectados entre 1981 a 1991 fueron Medellín, municipios de Magdalena Medio y el Urabá. Entre 1992 y 2006 se registraron 16 municipios, coincidiendo con la incursión paramilitar en el Valle del Guamuez. En el tercer período, entre 2007 y 2022, se identificaron 13 municipios resaltando zonas del Pacífico.

La violencia sexual en escenarios de control territorial entre 1999 y 2006 fue marcadamente mayor en municipio cocaleros, índices que aumentaron en el período del Plan Colombia y de la avanzada paramilitar.

Frente a las víctimas, se identifica que las mujeres jóvenes entre 18 y 28 años son quienes más han sufrido este tipo de violencia (30.07%), seguido de mujeres adultas (25.10%) y en tercer lugar las adolescentes (21.90%). Así, las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del

conflicto armado representan 83.29%.

Las víctimas de violencia por discriminación es la de mayor subregistro, principalmente por ausencia de instrumentos adecuados para la recolección de la información; por el temor y la vergüenza de denunciar delitos relacionados con la sexualidad; por el contexto social y cultural en que se comenten los delitos; entre otras razones. A abril de 2019, el RUV reportaba 5.037 hechos victimizantes contra personas LGBTI.

Las violencias sexuales contra los hombres representan el 6,08 por ciento de un universo de 15.738 víctimas; según el rango de edad las víctimas menores de 18 años alcanzaron un 2.15 por ciento, seguido del rango “adultez” representada por un 2.08 por ciento.

La Defensoría del Pueblo ha reconocido la persistencia de la violencia sexual dentro y fuera del contexto del conflicto armado y en zonas de presencia de grupos armados ilegales, de manera especial en contra de niñas y mujeres en su diversidad.²⁷

En dicho marco, desde el año 2005 ha sido incluido el tema en las alertas tempranas de la entidad, que dan cuenta de la persistencia de estos hechos; la inminencia de riesgos asociados a estas violencias, especialmente contra menores de edad, mujeres y personas con orientaciones e identidades de género diversas; los repertorios implementados por diferentes grupos armados; los desafíos institucionales vigentes respecto de la prevención de estos hechos y el llamado a autoridades locales y entidades del orden nacional para proteger y atender a población en riesgo o víctimas de estos hechos.

Para un seguimiento continuo y sistemático de esta problemática la entidad creó la Defensoría delegada para los derechos de

²⁷ Ibid., p. 9.

las mujeres y los asuntos de género, que le han permitido adoptar una serie de decisiones y documentos oficiales específicos sobre prevención, protección y rutas de atención en relación con hechos de violencia sexual y basada en género, como por ejemplo el informe defensorial sobre violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia: análisis de la respuesta estatal (2023) y el informe de género y frontera: situación de las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, en condición de desplazamiento forzado y con necesidad de protección internacional, en las fronteras de Colombia con Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela.

El capítulo 13 hace el análisis jurídico de la violencia sexual y conflicto armado en Colombia, haciendo especial énfasis en los desafíos desde la labor judicial. Este estudio incluye una mirada de la actividad judicial para abordar el fenómeno y señalando que en Colombia se registran avances principalmente en materia penal.

Se precisa que, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo no se cuenta con un número significativo de decisiones en la materia dado el bajo índice de demandas encaminadas a la reparación de ese daño. El bajo número de demandas se explica por el desconocimiento de los mecanismos que operan en lo contencioso a favor de las víctimas; la indisponibilidad de recursos para cubrir los eventuales costos del proceso y el arraigo del miedo y variables históricas de discriminación.

Uno de los retos que enfrenta la jurisdicción contencioso administrativa es disponer de medidas de reparación efectiva, teniendo en cuenta el cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de investigar, juzgar y sancionar.

La violencia sexual ha sido identificada y reconocida por el derecho internacional como una grave violación a los derechos humanos. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional clasifica la violencia sexual como un crimen de guerra.

Así mismo, tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o el Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia han determinado que la violencia sexual puede constituir tortura o un trato cruel, inhumano o degradante, especialmente cuando se comete como práctica sistemática del Estado o cuando es perpetrada por actores armados contra la población civil como mecanismo de agresión.

Si bien, en el Registro Único de Víctimas figuran 32.446 personas sometidas a actos en contra de la libertad y la integridad sexual, se estima que el 82,15% de los casos no han sido denunciado por falta de confianza en la justicia o ausencia de institucionalidad en los territorios.

La Corte Constitucional, por medio del Auto 092 de 2008, subrayó que en el conflicto armado se podrían identificar varios riesgos de género o situaciones de vulnerabilidad por el hecho de ser mujer, presentándose un impacto desproporcionado. Uno de los principales riesgos identificados es la violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado, incluyendo como parte integrante de acciones bélicas, actos deliberados de forma individual y premeditada, violencia sexual cometida como retaliación, o contra mujeres, jóvenes y niñas reclutadas forzosamente.

Posteriormente, se estudia que por medio del Auto 009 de 2015, la Corte subrayó la persistencia de problemas en materia de atención, protección y acceso a la justicia de mujeres sobrevivientes a la violencia sexual, princi-

palmente la persistencia de obstáculos para declarar o denunciar; el subregistro y la inadecuada caracterización de los actos de violencia sexual y la continuidad de falencias en la atención a las víctimas.

La Comisión para el esclarecimiento de la verdad reconoció que la violencia sexual fue usada como estrategia de guerra por todos los actores del conflicto armado como forma de castigo, represalia o táctica de silenciamiento cometido principalmente contra mujeres, niñas y miembros de la población LGBTI+.

Así mismo, indicó que 65% de las mujeres y 74% de los hombres víctimas de este hecho entrevistados por la Comisión no han recibido ningún tipo de apoyo institucional, 97% de las mujeres y 95% de los hombres que consideraron que las medidas de reparación no fueron adecuadas. Finalmente, el 24% de las víctimas manifestaron revictimización y violencia institucional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática en determinar la responsabilidad internacional de los estados por la violación a los deberes generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por incumplimiento de los deberes reforzados de protección. Debe tenerse en cuenta que esto implica la aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

En el marco de la justicia transicional, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-579 de 2013, indicó que los delitos que implicaran agresión sexual o física contra las mujeres debían ser seleccionados y priorizados para su investigación y sanción como delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra. La Corte también destacó la importancia de contar con otras medidas jurídicas, no exclusivamente pe-

nales, en la labor de investigar, juzgar, sancionar y/o reparar el daño.

Se informa, así mismo que, la labor de investigación y juzgamiento penal de este tipo de delitos está en cabeza de la Jurisdicción Especial para la Paz, la cual por medio del Auto SRVR 05 del 6 de septiembre de 2023 abrió la etapa de reconocimiento de verdad, responsabilidad y determinación de hechos y conductas del macro caso No 11, relacionado con las violencias basadas en el género, violencia sexual o reproductiva y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado. Para la apertura de este caso se aplicó un enfoque de género, así como de interseccionalidad y pertenencia étnica.

En relación con la competencia personal la JEP indicó que se investigarían conductas cometidas por exintegrantes de las FARC-EP, miembros de la Fuerza Pública y agentes civiles del Estado; sin perjuicio de la procedencia de estudiar igualmente informes sobre la autoría de grupos paramilitares para profundizar sobre la responsabilidad de la Fuerza Pública.

También se señala que la investigación no se puede limitar a la autoría directa o material, ya que se debe investigar y juzgar todo el fenómeno de la violencia sexual como estrategia de guerra.

En este sentido, la JEP indicó: “delitos de propia mano”, excluyendo otras formas de agresión o de autoría, pues “todos los delitos cometidos en el marco del conflicto armado pueden revelar una autoría mediata, así como una responsabilidad de mando por omisión, y las demás modalidades de participación, según las circunstancias concretas”.²⁸

²⁸ Sala de Reconocimiento de Verdad de la Jurisdicción Especial para la Paz, Auto SRVR 05 del 6 de septiembre de 2023.

En todo caso, la JEP indicó que su competencia debe ser también material, en el sentido de que el crimen debe haber sido efectivamente cometido con causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno.

Por otro lado, la JEP abrió tres subcasos, a saber, (i) Violencia basada en género contra personas civiles cometida por miembros de las FARC-EP; (ii) Violencia basada en género contra personas civiles cometidas por miembros de la Fuerza Pública y (iii) Violencia intra-filas: violencia sexual, reproductiva y otras violencias basadas en el género y por prejuicio al interior de la fuerza Pública y de las FARC EP.

Por último, la JEP fue enfática en subrayar la necesidad de la verdad sobre el daño causado a las víctimas y entender las limitaciones de una justicia penal en estos casos, debido precisamente a los bajos índices de reconocimiento de responsabilidad.

De acuerdo con los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 la Corte Constitucional ha sido enfática en el deber de debida diligencia del Estado en este tema, toda vez que hace parte de su obligación de investigar, juzgar, sancionar y reparar y según lo previsto por la Ley 1719 de 2014 y lo establecido en el Estatuto de Roma, indicó que en el contexto del conflicto armado no se podía exigir que estos actos de violencia sexual para ser cometidos en desarrollo de éste, sino que se debe reconocer que los actos de violencia sexual también son perpetrados por fuera de las hostilidades, sin que esto signifique la ruptura de su nexo próximo y suficiente con las confrontaciones bélicas.

Adicionó, que las autoridades judiciales debían aplicar el principio pro-persona en caso de tener dudas respecto de si un hecho victimizante se vincula o no con el conflicto armado.

En lo que respecta al juzgamiento de este tipo de casos por la justicia penal, el estudio se refiere a la sentencia de casación del 12 de noviembre de 2014, donde la Corte Suprema de Justicia indicó que a fin de evaluar el nexo causal de los delitos con el conflicto armado interno se debía analizar la posición de combatientes de los responsables de los hechos punibles, pues estos integraron un grupo armado ilegal que tenía control sobre el lugar donde ocurrieron los hechos y la calidad de civil de la víctima.

También la sentencia de casación SP15901-2014, Radicación N° 41373 del 20 de noviembre de 2014 la Corte Suprema de Justicia indicó que el concepto de víctima debe incluir a quien en el ámbito de su vida cotidiana ve menoscabados sus derechos fundamentales por el clima generalizado e insuperable de coacción que proviene del conflicto armado y la presencia de sus agentes. En este sentido, dicha corporación reiteró la necesidad de aplicar el principio pro persona o pro víctima desarrollado por la Corte Constitucional y por ello, cuestionó que el Tribunal de segunda instancia desconociera el impacto diferencial que el conflicto armado supone para la mujer así como el hecho de que su evidente exposición a la violencia sexual era justamente consecuencia de la presencia de actores armados en la zona. Agregó que, si bien no todos los delitos cometidos por alzados en armas ocurrían con ocasión del conflicto, no era menos verdad que en el caso concreto, la posición dominante de los agresores y su pertenencia al grupo ilegal Águilas Negras fuera decisivo para llegar a los abusos sexuales y demás crímenes cometidos contra una joven.²⁹

En la sentencia de segunda instancia en el marco de la ley de Justicia y Paz, del 5 de diciembre de 2018. Radicación No. 50236. la

²⁹ Defensoría del Pueblo y Consejo de Estado. “Capítulo 13. Violencia sexual y conflicto armado en Colombia. Desafíos desde la labor judicial” en *Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia*.

Corte Suprema de Justicia indicó que en este caso se podía imputar responsabilidad por cadena de mando, toda vez que el postulado estaba al tanto de la recurrente ocurrencia de violencia sexual cometidos por miembros del Bloque que comandaba y, a pesar de ello, resolvió abstenerse de tomar medidas para prevenirlos o reprimirlo, de suerte que su comportamiento cae en el dolo.

También, la sentencia de apelación de Justicia y Paz del 23 de octubre de 2019, expediente. N° 53.125, que aunque no indemniza a las víctimas, pero deja la puerta abierta para que dicha jurisdicción pueda indemnizar a las víctimas excombatientes de grupos ilegales, atendiendo a que las víctimas continuaron vinculadas al grupo armado con posterioridad a que cumplieran la mayoría de edad, ya que se trata de militantes que continuaron en su adultez integrando la organización armada, circunstancia que las excluyó de la indemnización en el marco del proceso de Justicia y Paz, sin que se desconozca que las mismas tienen la calidad de víctimas y que pueden solicitar indemnización administrativa por las vías ordinarias, tal como lo precisó la Corte Constitucional en sentencia C-253 A del 29 de marzo de 2012.³⁰

Igualmente, la sentencia de apelación, dictada el 25 de mayo de 2022, radicación No. 58238 identificó los siguientes patrones de violencia de género: i) violencia física, que incluye actos de tortura, lesiones personales, tráfico de personas y violencia doméstica. ii) violencia sexual referida a situaciones de acoso, acceso carnal, explotación sexual, prostitución forzada, entre otras. iii) violencia emocional o psicológica, que alude a las humillaciones y al abuso verbal. iv) violencia so-

cioeconómica, que hace referencia a actos de explotación y de discriminación basados en el género. v) prácticas tradicionales de violencia de género, tales como la ablación del clítoris o el matrimonio a temprana edad.

En lo que respecta a la jurisdicción contenciosa destaca el trabajo que sólo se ha proferido la sentencia del 9 de octubre de 2014, proferida por la Sección Tercera – Subsección B en la que expresamente se juzgó un evento de violencia sexual en el marco del conflicto armado, a saber.

El Consejo de Estado indicó que en este caso los militares actuaron prevalidos de su condición de autoridad y que una vez la víctima advirtió de su calidad de funcionarios estos aparentaron ser miembros de la guerrilla. En todo caso, durante la ejecución del delito, el superior obligó y amenazó a su subordinado para que cometiera el crimen y este informó a la víctima que, de no obedecer, la matarían.

Se precisó que esta es una acción típica de la guerra, pues el hecho fue cometido en una zona de conflicto armado y con ocasión de éste, específicamente cuando la víctima advirtió la condición de uniformados de sus agresores, y cuando éstos aparentaron ser miembros de la guerrilla.

Por ello, la sentencia reconoció que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional e internacional, una circunstancia como esa era suficiente para establecer la relación, bien porque se actuó en desarrollo o bajo la apariencia del conflicto armado, o porque la existencia del conflicto jugó una parte sustancial en la capacidad, decisión o manera de cometer el crimen por parte del responsable.

Con fundamento en lo expuesto, concluye este trabajo que es necesario visibilizar la

³⁰ Corte Suprema de Justicia, Sentencia de apelación de Justicia y Paz del 23 de octubre de 2019, exp. N° 53.125. M.P. José Francisco Acuña Vizcaya.

competencia de la en los procesos que se tramitan en la jurisdicción, la violencia sexual en el conflicto armado, enmarcando su carácter complejo que, al abarcar múltiples eventos, puede dar lugar a que se simplifiquen indebidamente sus connotaciones y consecuencias y a que se desligue del contexto de guerra, contrariando las directrices impartidas por el bloque de constitucionalidad.

Se evidencia también que el paso del tiempo puede impedir que se demanden y, por tanto, que se reparen e indemnizen los casos de violencia sexual en el conflicto armado, lo que debe llevar a que se considere en la jurisprudencia un tratamiento especial y diferencial en materia de caducidad. Igualmente, la protección y el respeto a la intimidad de las víctimas en casos de violencia basada en género debe ser la regla general.

Es imperativo que se reconozca, como punto de partida en cada juicio, que los casos de violencia sexual en contexto de conflicto armado entrañan un abuso de poder por parte de los miembros de la fuerza pública involucrados en ellos, de suerte que podría reputarse no admisible cualquier duda de que sean cometidos “con ocasión del servicio” o de que exista nexo causal con éste³¹

De otro lado, también se afirma que la reparación debe realizarse con un enfoque de género e interseccional, lo cual implica no solo un reconocimiento por encima de los topes establecidos en materia de daño moral y a la salud, sino la adopción de medidas de justicia restaurativa.

Con todo, en Colombia no se ha podido desarrollar herramientas específicas para analizar la reparación en los casos de violencia sexual, que tenga en cuenta el subregistro y la dificultad para denunciar.

Se debe tener en cuenta el contexto como parámetro para evidenciar la necesidad de restablecer los derechos a la verdad, memoria y dignidad, por lo que es importante ordenar, según el caso, medidas simbólicas y garantías de no repetición.

Para ello, se debe tener en cuenta la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha sido enfática en reconocer medidas simbólicas y conmemorativas para restituir el núcleo esencial de los derechos infringidos.

El capítulo 14 es el último del libro y trata sobre el hecho exclusivo y determinante del tercero en el marco del conflicto armado interno, a la luz del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Se parte de la base que el hecho exclusivo y determinante de un tercero excluye la responsabilidad del Estado, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política.

Ello implica que esta actuación debe ser la causa eficiente del hecho lesivo y completamente ajena al servicio, de modo que el agente estatal no se encuentra vinculado fáctica ni jurídicamente con la afectación cuyo resarcimiento se pretende.³²

Para que se considere el hecho de un tercero como causal de exoneración del Estado se deben cumplir con tres requisitos: que sea la causa exclusiva y adecuada del daño, motivo por el cual la entidad demandada tiene la carga y el deber procesal de acreditar que no hay ningún vínculo o relación causal entre la conducta del ente demandado y el daño ocasionado; que sea ajeno al servicio; es decir, que el tercero no esté vinculado a la persona de

³¹ Defensoría del Pueblo y Consejo de Estado. “Capítulo 13. Violencia sexual y conflicto armado en Colombia. Desafíos desde la labor judicial” en *Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia*.

³² Consejo de Estado, Sentencia del 18 de febrero de 2010, Rad. 17179.

derecho público demandada ni realice actividades vinculadas con el servicio público y que sea imprevisible e irresistible para la entidad a quien se le pretende atestar el daño.³³

Este trabajo llama la atención que en la actualidad el hecho exclusivo y determinante de los actores armados no estatales en el marco del conflicto armado interno se ha erigido como una causal exonerativa de responsabilidad, en tanto, dicho hecho generador supone un acto ajeno al servicio y, además, por regla general ha resultado imprevisible, irresistible y externo a la Administración.³⁴

En relación con la naturaleza del Acuerdo de Paz en el ordenamiento jurídico interno, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-630 de 2017, indicó que existe una obligación de implementar e incorporar al derecho interno el Acuerdo, siendo una obligación de medio y entendiéndolo como una política de Estado. Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 2 de agosto de 2017, indicó que le correspondía al juez contencioso administrativo aplicar tres ejercicios hermenéuticos en relación con el Acuerdo (i) interpretación conforme; (ii) integración normativa y (iii) prevalencia de los principios,

estándares y mandatos convencionales.

En este sentido, en casos de exclusión de responsabilidad relacionados con el conflicto armado, se ha determinado que la Sección Tercera del Consejo de Estado remita copia de la sentencia a la Jurisdicción Especial para la Paz, con el fin de que se pueda contribuir a una reparación integral en el marco del sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, SIVJRNR. Así, se podría determinar la responsabilidad individual o colectiva de las FARC.

Con base en lo anterior, se puede garantizar el derecho a la verdad, justicia, reparación y no repetición de las víctimas. De esta forma, se podrían conocer responsables, móviles, patrones y las causas de los hechos victimizantes.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en su rol de juez de convencionalidad y como operador judicial garante de la plena reparación de las víctimas, a la fecha ha ordenado remitir copias de seis providencias a la JEP, para que se logre aportar al SIVJRNR, una vez acreditados las posibles conductas violatorias de los derechos humanos atribuibles a las FARC.

³³ Véase, Consejo de Estado, Sentencia del 8 de mayo de 2019, Rad.: 46858; Sentencia del 11 de marzo de 2019, Rad.: 43512; Sentencia del 21 de noviembre de 2018, Rad.: 40350; Sentencia del 28 de enero de 2015, Rad.: 32912^a, Sentencia de 13 de febrero de 2013, Rad.: 18148.

³⁴ Defensoría del Pueblo y Consejo de Estado. "Capítulo 14. El hecho exclusivo y determinante del tercero en el marco del conflicto armado interno, a la luz del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera" en *Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia* es el nombre del libro, p. 649.



Capítulo 1

UN CONFLICTO INCONCLUSO

Fases, actores y dinámicas de la confrontación armada, 1948-2023

Análisis del contexto histórico por Mario Aguilera Peña¹

Con más de sesenta años, nuestro conflicto armado puede ser identificado como uno de los más antiguos del mundo y el más viejo de América Latina. Se trata, además, de un conflicto que ha arrojado cifras escalofriantes. Basta con señalar que ocupamos el primer lugar como el país con mayor desplazamiento interno, con 8.530.870 de víctimas desde 1985 hasta 2023 (Registro Único de Víctimas [RUV], 2023); que tenemos 104.602 víctimas de desaparición forzada, cifra que es mayor a la registrada en la época de las dictaduras de Argentina Chile y Uruguay (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas [UBPD], 2023); que se registran 181.661 víctimas de asesinatos selectivos (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2023); que hubo alrededor de 4.324, masacres (CNMH, 2023), entre otros. Estos datos son parciales; su mayoría son contabilizaciones que parten de los años 80 e incluso hay cifras con menor cubrimiento temporal como las de ejecuciones extrajudiciales que solo toman el periodo 2002-2008 para el cual reportan 6.402 víctimas (Jurisdicción Especial para la Paz [JEP], 2021).

Las dramáticas consecuencias de tan largo conflicto armado nos llevan a analizar sus causas, etapas, actores, repertorios y dinámi-

cas de violencia, sus impactos, los factores que han permitido su prolongación en el tiempo, así como los procesos de paz que han contribuido a la desmovilización de sus actores y al desescalamiento de la confrontación armada.

Para cumplir este objetivo, se plantea que la evolución del conflicto ha pasado por seis etapas, cuatro de las cuales tienen similitudes con otras periodizaciones realizadas sobre el conflicto². En la primera, entre 1948 y 1958, se encuentra que en el desarrollo de la violencia bipartidista se incubaron expresiones de carácter insurgente, como las autodefensas comunistas, que expresaban la consigna de la lucha por el acceso a la tierra y la búsqueda de un nuevo orden social. En la segunda fase, de 1958 a 1982, se presenta el declive y extinción de la violencia de tipo partidista, los orígenes de las principales guerrillas que comienzan a proyectarse con una dimensión nacional y el primer intento de establecer un proceso de paz, durante el gobierno de Belisario Betancur. En la tercera fase, de 1982 a 1991, se manifiesta una importante crisis debido al incremento y expansión de los aparatos armados, la debilidad de los partidos tradicionales, la guerra desatada por el narcotráfico y el incremento de los malestares sociales expresado

¹ Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas. Magíster en Historia. Abogado y Licenciado en Ciencias Sociales con Especialización en Historia. Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. El autor agradece la colaboración en la edición del texto al historiador William Mancera.

² Periodizaciones que se pueden identificar en los siguientes informes: ¡Basta Ya! Colombia, memorias de guerra y dignidad del Centro Nacional de Memoria Histórica y No matarás, relato histórico del conflicto armado en Colombia de la Comisión de la Verdad.

en el avance de los movimientos cívicos y las luchas sindicales. La fase se cierra con el primer acuerdo de paz parcial, complementada con la promulgación de la nueva carta política en 1991.

En la cuarta fase del conflicto, entre 1991 y el 2006, la confrontación cobra mayor intensidad por la firme decisión de los aparatos armados insurgentes y contrainsurgentes de obtener la victoria. Ese propósito hizo que en este periodo se haya presentado el mayor número de víctimas en toda la historia del conflicto colombiano. Las estrategias de guerra llevaron a las negociaciones de paz en el Caguán y al desarrollo del Plan Colombia y de otros diseños militares que condujeron al debilitamiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y a la desmovilización paramilitar. En la quinta fase, entre 2006 y 2016, el conflicto se desacelera cuando la fuerza pública retoma la iniciativa de la confrontación y los aparatos armados entran en de-

clive. Mientras irrumpían los sucesores del paramilitarismo, los dos grupos insurgentes sobrevivientes optaron por ejercer una guerra de resistencia para alcanzar algunas metas en la negociación. Con las Farc se logra por fin un acuerdo, pero no fue así con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). En la última fase del conflicto, entre 2016 y 2023, irrumpieron nuevos grupos armados compuestos por disidentes, rearmados de las Farc y nuevos reclutas, que se fueron agrupando en dos organizaciones y se extendieron desde las zonas cocaleras a otros lugares del país. Por ello, por la persistencia del ELN y de los sucesores del paramilitarismo, las cifras de violencia se han venido incrementando. Frente a esta realidad se ha planteado la estrategia de la “Paz Total”.

Para desarrollar esta síntesis de la historia del conflicto armado se ha optado por plantear generalidades o contextualizaciones en cada fase y luego se destacan dos o tres aspectos relevantes.

Orígenes: desajuste institucional, violencias partidistas y repúblicas independientes (1948-1958)

Diferenciar las precondiciones de un conflicto con sus elementos precipitantes (Mousnier et al., 1972, p.12), pueden resultar útiles para señalar los orígenes del conflicto armado en Colombia. Las precondiciones que serían las “causas subyacentes” son varias: el conflicto por la tierra, la desigualdad en los ingresos, las exclusiones y discriminaciones sociale³, entre

otros. Como se percibe en varios estudios sobre el tema, las precondiciones pueden situar las causas o los antecedentes muy atrás e incluso remitir a las formas de dominación impuestas por la corona española al conquistar los territorios de la actual Colombia. Las precondiciones, además, tienden a persistir en el tiempo, a veces en estado de latencia, generando conflictos que

³ De todas las causas o antecedentes del conflicto, el problema agrario ocupa un lugar central en las explicaciones de los orígenes del conflicto. Autores como Darío Fajardo y Jairo Estrada ubican los orígenes en los conflictos agrarios de la década de los 20, véase: Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas, pp. 290-406, y esta misma interpretación se encuentra en Martha Ruiz, véase: No matarás, relato histórico del conflicto armado en Colombia, Comisión de la Verdad, pp. 38-43.

pueden hacer trámite por las vías del derecho o de la política, pero en ocasiones aparecen ligadas a explosivas convulsiones sociales en los que pueden irrumpir organizaciones armadas y proyectos contra el orden institucional. Por esto es tan importante entrecruzar esa noción con la de los elementos precipitantes de un conflicto, los que se entienden como factores inmediatos o imprevistos que permiten el estallido social y que incluso le marcan su singularidad. Sostenemos entonces con otros autores⁴ que el origen del conflicto colombiano se ubica en la violencia bipartidista debido a los complejos factores precipitantes con que se inicia ese periodo, algunos de los cuales persistieron o tuvieron consecuencias por décadas. Cuatro de esos factores son muy importantes: i) un derrumbe institucional que se manifiesta en gran medida con la pérdida de legitimidad del Estado, desde los últimos años de la década de los 40 del siglo pasado; ii) una frustración popular que tuvo entre sus expresiones una insurrección de grandes proporciones, a raíz del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán; iii) el desbordamiento de una violencia partidista, entre liberales y conservadores y la irrupción de autodefensas comunistas y grupos paramilitares; iv) la incapacidad del Estado para mantener el orden y conservar el control en todos los territorios, por lo que debe apelar a medidas legales extraordinarias (estado de sitio, justicia penal militar, pacto político bipartidista, entre otros) y a la promoción de grupos de autodefensa leales al gobierno.

Del 9 de abril a la intervención militar

En el mismo año del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, el jurista Luis Carlos Pérez publicó un libro sobre el delito político en medio de una discusión sobre si la reacción popular de aquel día había sido un acto “instintivo” y “bárbaro” o un “acto de defensa colectivo”.

Entre los factores precipitantes mencionados se halla la formación de autodefensas campesinas que surgen como respuesta a la persecución de los hacendados en las zonas donde existían bases del Partido Comunista de Colombia que, en épocas anteriores, se habían movilizado en función de la recuperación de tierras, la limitación a la explotación campesina y la modernización de las relaciones económicas en el campo. Si bien las autodefensas fueron minoritarias, no por ello hay que ignorar que la cuestión del acceso a la tierra y el debate sobre otras precondiciones hacían parte de las discusiones desde los años 30 de algunos sectores del liberalismo, las organizaciones sociales y de fracciones de sectores populares. Además, los problemas derivados del uso de la tierra estuvieron gravitando en el enfrentamiento entre partidos políticos tradicionales, como lo atestiguan las discusiones en torno a las condiciones o acuerdos de desmovilización de guerrilleros y excepcionalmente de bandoleros. Por otra parte, es clara la línea de continuidad política entre las autodefensas comunistas y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) que apareció a mediados de los años 60, con la intención de la toma del poder por la vía armada y el cambio radical del orden político y social.

Pérez (1948) subrayaba lo que los historiadores de ese episodio retomarán décadas después. Señalaría que la insurrección popular no se había originado exclusivamente por dicho magnicidio, sino en la acumulación de varios factores sociales y políticos, unos pro-

⁴ Por ejemplo, Alfredo Molano en: Comisión Histórica del Conflicto Armado, 2015, p. 541.

venientes de un par de décadas atrás y otros conexos en los años anteriores a este insuceso. Destacaba que se había presentado un proceso de “polarización de las fuerzas económicas” que había conducido a generar “fortunas colosales” y “correlativamente pobreza abismales” (Pérez, 1948, p.161). Agregaba que, recientemente alarmaba el alto costo de vida, la especulación, la pérdida del valor adquisitivo de los salarios y la pobreza de las barriadas sin servicios públicos y sin transporte; por ello, ante dicha situación, para muchos había resultado ofensiva la construcción de obras “suntuarias” para la realización de la IX conferencia Panamericana.

A ese panorama, Pérez (1948) le agregaba la reciente polarización política debido al ascenso del partido conservador que terminaba con 16 años de gobierno del liberalismo. Se refería a que, desde el proceso electoral que llevó al cambio de partido de gobierno, se estaban presentando numerosos incidentes violentos, como los ocurridos en Boyacá, Santander del norte y del sur. Opinaba también el jurista que el gobierno estaba persiguiendo al partido por fuera del poder implementando una red de vigilantes e informantes y haciendo amenazas con su ministro de gobierno de defender el régimen a “sangre y fuego”. Concluía el autor que “el nueve de abril no fue un punto de partida para la anormalidad constitucional y legal” sino un resultado o un producto de numerosos factores acumulados. Aún sin conocer las consecuencias que traería para el país los acontecimientos de aquel día, Pérez concluía que con lo ocurrido ese 9 de abril se finalizaba un proceso y se abría otro (Pérez, 1948, p.170).

El asesinato de Gaitán precipitó una espontánea insurrección popular de dimensión nacional, debido al significado de su figura en la política colombiana de las décadas de los 30 y 40. Independientemente de la discusión

de si la ideología de Gaitán fue más cercana al populismo que al socialismo marxista, lo cierto es que logró calar hondamente en los sectores subalternos y encabezar un gran movimiento popular que estaba en camino de alcanzar la presidencia en las elecciones de 1950. Para la mentalidad de la época era novedoso que Gaitán enalteciera los “valores del pueblo”, su insistencia en indicar una oposición irreductible entre “pueblo y oligarquía”, sus críticas a las consecuencias sociales del desarrollo capitalista, su rechazo a la concentración del poder y los monopolios y su perspectiva de propugnar por la construcción de una democracia económica, que consideraba como complementaria de la democracia política. Por lo demás, Gaitán se había mostrado como un vocero de los intereses populares desde sus denuncias, en diciembre de 1928, de la matanza de obreros que protestaban por los atropellos de la empresa bananera United Fruit Company. Luego, entre 1933 y 1935, cuando estuvo al frente de un movimiento alternativo al bipartidismo, la Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria (UNIR), al acompañar a los trabajadores del campo en su lucha por el acceso a la tierra y por cambios en los contratos de aparcería. Posteriormente, dentro de las filas del liberalismo al oponerse a la reelección de Alfonso López Pumarejo y al subrayar los aspectos negativos de la Ley 200 de 1936, que en su concepto había perjudicado a campesinos ocupantes de tierra.

La insurrección ocurrida el 9 de abril dejó en Bogotá alrededor de 2585 muertos, pero hubo hechos violentos en diversos lugares del país (Oquist, 1978, p. 234). El sectarismo y la violencia se extendió y pareció acrecentarse con nuevos episodios como el abaleo ocurrido en el congreso en septiembre de 1949, que dejó un parlamentario liberal muerto. Aunque el presidente Mariano Ospina Pérez (1946-1950) intentó entenderse

con el liberalismo, sus propuestas no fueron acogidas y, por el contrario, este partido anunció la iniciación en el congreso de un proceso en su contra por violar la Constitución. Un par de meses después, Ospina ordenó el cierre del congreso y de las asambleas departamentales, decretó la censura de prensa, concedió a los gobernadores amplias facultades para controlar el orden público y decretó el Estado de Sitio que solo sería levantado en 1958. Con esta medida, los militares asumieron funciones judiciales para conocer de los delitos de rebelión, sedición y asonada.

El partido liberal declaró la abstención electoral por lo que el conservador Laureano Gómez fue elegido sin oposición a la presidencia. Con el ascenso de Gómez (1950-1953) y su propuesta de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente que podría introducir reformas autoritarias y antidemocráticas, pareció alimentar el sectarismo y la resistencia popular frente al gobierno. De ahí que, en algunas regiones, se advierte que las guerrillas liberales tomaron un nuevo aliento, con lo cual impulsaron su reorganización interna y la posibilidad de centralizarse. Gómez se retira por enfermedad y es sustituido por el designado Rafael Urdaneta.

Violencia sectaria y derrumbe institucional

En el periodo de 1948 a 1958, la violencia envolvió a todo el país, aunque con menor intensidad en algunos departamentos de la Costa Atlántica. En varios lugares irrumpieron grupos armados que contaban con el apoyo de la población, la cual también expresaba su desobediencia a las autoridades locales y regionales, que eran hostigadas y tildadas de ilegítimas. Este factor, unido a la inseguridad, hizo que de muchos lugares desapareciera la presencia del Estado, excepto de la ocasional presencia de la fuerza pública. En los primeros años, la violencia tomó un carácter de te-

En 1953, el general Gustavo Rojas Pinilla dio un golpe de Estado con el apoyo del sector conservador que lideraba el expresidente Ospina y del partido liberal. Con la idea de lograr la pacificación y la reconciliación, dictó varios decretos: redujo las penas en un 20 por ciento a todas las personas condenadas por delitos políticos; ordenó el traslado de la totalidad de la Policía Nacional y otorgó la amnistía para delitos políticos, excluyendo los crímenes atroces. La violencia disminuyó, pero no se extinguió, debido a que el regreso de los campesinos a sus tierras era rechazado con amenazas o violentamente por nuevos poseedores; además, guerrilleros beneficiados por la amnistía fueron asesinados por la Policía o cayeron víctimas de la venganza de particulares o porque se ordenó el bombardeo a comunidades campesinas influenciadas por el comunismo como en Villarrica y Cunday.

El gobierno de Rojas Pinilla perdió popularidad no solo por el resurgimiento de la violencia, sino por sus enfrentamientos con los partidos y por el lanzamiento de su propio movimiento político, la Tercera Fuerza. En mayo de 1957, Rojas es derrocado por una Junta Militar que gobernó hasta 1958. La Junta abrió la puerta hacia la formación de un pacto de coalición bipartidista.

rorismo de Estado debido a los “favoritismos sectarios” de la Policía y el Ejército. La primera se convirtió en un aparato de persecución política contra los miembros del liberalismo en varias áreas liberales del país. A su vez, en el Ejército, la persecución o la represión a los actores violentos dependió de la filiación política de los oficiales que estaban a cargo del control del orden público en cada área militar (Oquist, 1978, p.261).

El quiebre institucional se expresó también en el aparato judicial debido a la politización

de los jueces y al descrédito de sus funciones, lo que, por supuesto, contribuyó a que los conflictos se tendieran a “arreglar” por fuera de su ámbito, es decir, con el uso de la violencia. El descrédito estatal tuvo también otra poderosa faceta que acrecentó la violencia como fue la formación de aparatos armados apoyados por la fuerza pública, funcionarios, directorios políticos regionales y locales o hacendados. Aparatos ligados al gobierno conservador que tuvieron variadas denominaciones “contrachusmas”, “guerrillas de paz”, “pájaros”, “chulavitas”, entre otros.

En ese contexto llamado por Oquist (1978) como “derrumbe parcial del Estado”, la violencia desatada apuntaba, en principio, a la homogenización partidista de los territorios. No obstante, se movieron otros intereses disfrazados de rivalidad sectaria. Los aparatos armados apoyados por el gobierno conservador fueron usados unas veces para cobrar viejas rencillas o para acceder a empleos y recursos. En el Bajo Cauca, el Magdalena Medio y el Nordeste Antioqueño, señala Roldán (2003), las “contrachusmas” estuvieron lideradas por funcionarios públicos, policías y hasta algunos curas locales. Todos perseguían liberales en nombre de la defensa de la religión o la lucha contra el comunismo, pero de lo que en realidad se trataba era de “recuperar puestos de trabajo, resolver el desempleo rural y restablecer el orden” (Roldán, 2003, p. 191). Asimismo, en ese mismo departamento, las motivaciones se relacionaban con el acceso a la tierra como en Urao, en donde el jefe guerrillero liberal “capitán Franco” era acusado por el directorio conservador de esa población de pretender llevar a cabo la distribución de tierras, al lograr bajo amenazas, que los hacendados conservadores abandonaran sus propiedades (Roldán, 2003, pp. 326-327).

En las regiones cafeteras fue corriente que los hacendados fueran amenazados o huyeran a los centros urbanos dejando sus cafetales abandonados o en manos de sus mayordomos. Al iniciar la recolección de las cosechas, los mayordomos debían repartir el producto en tres partes: una para el jefe de la cuadrilla, otra para él y la menor porción para el propietario (VII Brigada, 1965, p. 22). Otra fórmula más brutal fue la de asaltar los secadores del grano para robar las existencias, a veces asesinando a los que se dedicaban a esa labor.

En ocasiones, los móviles de los actos violentos respondían a venganzas o era la manera de resolver problemas o viejos conflictos. Con pagos de dinero a las cuadrillas, algunos se libraban de vecinos incómodos, se desquitaban de antiguos agravios o conseguían adquirir una propiedad a precios irrisorios. La retaliación tuvo alcances colectivos entre moradores de poblaciones vecinas, por asuntos derivados de odios acumulados en pasadas guerras, del uso de recursos, de disputas comerciales o por altercados mediados por el alcohol (Oquist, 1978, p. 293).

Las modalidades de violencia durante el periodo han sido poco estudiadas. De muchas conductas delictivas no se encuentran estadísticas ni tampoco estudios descriptivos recientes que indiquen circunstancias y dinámicas de conductas como la violencia sexual, el rapto de menores, la tortura, la toma violenta de poblaciones y caseríos, el incendio de pueblos, el secuestro, la extorsión, el desplazamiento, entre otros. Han llamado más la atención de los analistas las masacres y la manipulación de los cadáveres con mutilaciones o cortes, que muestran uno de los aspectos más crueles y degradantes de la violencia partidista. Las masacres se cometieron a lo largo de la violencia partidista, pero al parecer como lo muestra un estudio sobre el

Tolima (Uribe, 1990, p. 160), la mayor proporción se presenta en la segunda parte de la violencia entre 1958-1964, como resultado de una mayor atomización de las bandas.

Las guerrillas liberales y comunistas: cercanías y distancias

Las guerrillas de resistencia frente a la violencia oficial, las liberales y las de autodefensa comunista se diferenciaron de otras bandas o cuadrillas por haber consolidado tres elementos que potenciaron su rebelión contra el Estado: organización, apoyo comunitario y diversos niveles de control territorial. Para ilustrar estos elementos del lado de la guerrilla liberal, basta con mostrar la forma como se estructuraba el comando de los hermanos Bautista, el último de las siete zonas militares en las que subdividió la “División de los Llanos” del autodenominado “Ejército Revolucionario Liberal”. Hacia marzo de 1951, un informe del jefe de Seguridad Nacional indicaba que dicho comando dividía su área de operaciones en zonas numeradas y sus 115 hombres estaban repartidos en grupos para hacer presencia en ellas. El comando general tenía un cuartel situado sobre la cordillera con visión sobre la llanura. Aparte de la casa de los comandantes, había ocho casas en donde acampaban 50 hombres, rodeada de barricadas de tierra con unos tubos de gauda donde ubicaban los fusiles para disparar. Todos los guerrilleros portaban fusiles, tenían en ese momento 800 cajas de dinamita, bombas y una pistola para lanzar gases. No les funcionaba un mortero y dos ametralladoras, porque no tenían munición. Los caminos al cuartel se hallaban completamente minados. La guerrilla era abastecida con drogas y cartuchos vía Cumaral y con provisiones vía Sogamoso. Se enteraban de la situación del país y recibían orientaciones políticas escuchando la emisora clandestina “Colombia Libre”. Además, el comando No 7 contaba con una red de espionaje y se comunicaban con correos humanos (AGN, 1951, f. 4). Cuando se aproximaba la contrachusma “chulavita”

o las fuerzas militares, los habitantes hacían el “toque de cacho” que era secundado por otros toques en las diferentes zonas, por lo que la población civil se refugiaba en un solo lugar y los guerrilleros se disponían a la defensa del territorio y de un grupo de refugiados que estaban bajo su protección ubicado en las zonas montañosas de los municipios de Páez, Chámeza y Recetor. Estos refugiados eran familias liberales provenientes de varias poblaciones de Boyacá y que estaban bajo su cuidado (Casas, 1986, pp. 61, 66).

La guerrilla de autodefensa comunista, por su parte, contó con los tres elementos planteados, con la ventaja de que sus integrantes tuvieron un mayor nivel de politización que los liberales. Las autodefensas comunistas se originaron como respuesta a la persecución oficial desatada contra los campesinos en zonas donde en años anteriores se habían presentado conflictos entre colonos y hacendados. De su foco inicial en el Davis (Tolima), cuenta el novelista y comandante Eutiquio Leal (Pardo, 1988, pp. 45-53), que en ese sitio se reunieron unas 2500 personas que formaban una especie de “pueblo en el exilio”, el cual influía en un entorno social conformado por unas diez mil personas. Esta población sobrevivía gracias al trabajo colectivo y a su sistema de defensa militar con organización en forma de ejército, con mandos, adiestramiento militar, un himno guerrillero y acatamiento a un código disciplinario, que en sus normas enseñaba la idea de pertenencia a un colectivo político en los que existían bienes sociales y materiales con esa naturaleza. El conjunto de la organización se regía por un código judicial para resolver sus conflictos. Toda la comunidad era dirigida por un comandante político y otro militar. A las anteriores tareas se agre-

gaban las de alfabetización y de formación de líderes; además, por las noches se organizaban veladas culturales. Los correos eran humanos y conformaban lo que se llamaba como el “disco Rojo”. Uno de ellos, entregaba, sin falta cada quince días, publicaciones enviadas desde Bogotá y a su vez se devolvía con un periódico mimeografiado denominado el Frente Rojo. El modelo del Davis sería replicado en todas las zonas de autodefensa que surgieron posteriormente.

En 1953, las guerrillas liberales se desmovilizaron entregando hombres y armas, en cambio la comunista no acogió el desarme. La mayoría optó por convertirse en organización agraria y desplazarse a las regiones de Riochiquito (Cauca), Villarrica y Natagaima (Tolima), pero al final de ese año, para disminuir la presión militar, un par de grupos de Sumapaz y Villarrica decidieron desmovilizarse, sin que los de la segunda región entregaran las armas. Al año siguiente, Rojas Pinilla ilegaliza al partido comunista e inició bombardeos y ataques contra Villarrica, lo cual implicó que de la organización agraria surgiera una guerrilla móvil de autodefensa y que los choques armados involucraran municipios vecinos.

Uno de los puntos que aproximó a ambas guerrillas, así tuvieran diferentes posiciones y estrategias políticas, fue el tema del acceso a la tierra el cual no quedó como un punto específico dentro de los acuerdos de desmovilización de las guerrillas liberales, lo que no quiere decir que no haya sido un asunto central dentro de las expectativas de los guerrilleros liberales y comunistas, incluso después del desarme de los primeros, cuando se adelantaron procesos de rehabilitación. De lado de las guerrillas liberales se tiene que la guerrilla de Urrao, en Antioquia, hizo saber en 1953 que se rendiría, siempre y cuando se le distribuyera tierras a ellos y a los campesinos pobres y que el gobierno se comprometiera a impulsar la coloniza-

ción y la entrega de créditos, herramientas y semillas. Según Roldán (2003), esa propuesta también fue compartida por el obispo auxiliar de Medellín Buenaventura Jaúregui y el periódico *El Colombiano*, coincidentes en que la paz solo se lograría con la parcelación de tierras (Roldán, 2003, pp. 329-331).

Años después del desarme, en 1958, el Movimiento Revolucionario Liberal del sur y oriente del Tolima comandado, entre otros, por Leopoldo García “alias Peligro”, Hermógenes Vargas, “alias vencedor” y Jesús María Oviedo, “alias Mariachi”, le proponía al gobierno que para rehabilitar las regiones afectadas por la violencia se debía entregar a cada familia una parcela que asegurara su subsistencia (AGN, 1958, f. 78). En la misma tónica, en los albores del Frente nacional, los excombatientes de las guerrillas del Llano en carta, dirigida a la Dirección Nacional Liberal, desconocían por no representar sus intereses al “club de grandes propietarios” que había surgido en la asamblea del Turpial de 1957 y solicitaba a la dirección de ese partido que en las labores de rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia se proyectará un plan de reforma agraria para los Llanos Orientales (AGN, 1959, ff. 39-40).

Ilegalizados y atendiendo una guerra contra sus bases sociales en Villarrica, el partido comunista prosiguió en sus labores, impulsando entre otras actividades la invasión de tierras. Así, en noviembre de 1958, una semana después de la invasión de la hacienda La Atala, en Viotá, la organización comunista irrumpe en la hacienda Florencia, donde ocupa ocho potreros, con 800 personas bajo el mando del dirigente del sindicato campesino y líder comunista de la región Víctor Merchán. Cuando se inició la diligencia de desalojo, en el parque de Viotá se presentó una multitudinaria manifestación, con la asistencia de los jefes comunistas de la dirección del PCC Gilberto Vieira y Juan de la Cruz Varela (AGN, 1958, ff. 127-130).

Impunidad y exiguas medidas de reparación

La magnitud de la tragedia en esta fase de violencia como en la siguiente es difícil de determinar debido a la ausencia de registros, a la fragmentación de los existentes y a la misma dinámica de la violencia que impidió u obstaculizó el acceso a las oficinas públicas o al mismo registro parroquial como es el caso de muertos que no contaron con oficios religiosos. Respecto al número de homicidios hay una gran disparidad en las cifras, pues estas resultan de cálculos con datos fragmentarios, encuestas retrospectivas o modelos analíticos y estadísticos. Así, Guzmán et al., (1962) conjeturan que entre 1949-1958 hubo entre 134.820 y 180.000 muertos (p. 292), Oquist (1978) a su vez calcula que entre 1948-1957 se registraron 160.474 muertos y Romero et al., (2019) estiman que en el periodo 1949-1958 se presentaron 57.737 muertos (pp. 3, 28).

Homicidios y otros delitos quedaron en la impunidad por la politización de la justicia, pero también por la incapacidad del aparato judicial para atender el incremento de los delitos. Sobre lo segundo, el exministro de justicia Jorge Enrique Gutiérrez Anzola calculaba en 1962 que un juez estaba a cargo de un promedio de tres mil procesos para tramitarlos simultáneamente (Gutiérrez, 1962, p. 66). Otro dato significativo se presentaba, en ese mismo año, en una reunión de funcionarios judiciales del Quindío, en donde se reportaba que de 100 procesos que se iniciaban, solo 10 terminaban en condena para los responsables. En ese mismo evento se indicaba que los testigos no colaboraban en el esclarecimiento de los delitos por miedo a las retaliaciones. Además, se reportaba un sinnúmero de problemas que tenían que ver con la organización judicial, el modelo investigativo, el insuficiente número de funcionarios, entre otros (AGN, s. f., f. 280-292).

La impunidad también fue resultado de los errores en el otorgamiento de beneficios personales y, si bien, contribuyeron a la disminución de la confrontación partidista. En efecto, como se señaló, para lograr la pacificación del país, el general Rojas Pinilla ofreció el perdón para los alzados en armas a través del Decreto 1823 de 1954, de amnistía e indulto para los delitos políticos cometidos antes del primero de enero de 1954. Cuatro años más tarde, esa medida fue complementada por el Decreto 328, dictada por el presidente Alberto Lleras Restrepo (1958-1962), que preveía la suspensión de la pena o del proceso penal a quienes hubiesen cometido delitos políticos en los departamentos más azotados por la violencia como lo eran Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle del Cauca. Sin embargo, pese a los efectos positivos hubo serios inconvenientes al cobijar a delincuentes que no lo merecían. En el caso de las medidas de Rojas Pinilla se han señalado múltiples deficiencias: imprecisión en la definición del delito político, congestión judicial debido a que el Tribunal Superior Militar encargado de resolver las peticiones contaba con un equipo muy reducido, resolución de peticiones incompletas y con insuficiencias investigativas, fallas en la determinación de los tipos penales y de autorías en expedientes con alto número de delitos y procesados, y el otorgamiento de beneficios a crímenes atroces, excluidos en el decreto (Aguilera, 2012, pp. 5-40).

La recuperación de las zonas que habían sido afectadas por la violencia fue una de las iniciativas de los guerrilleros en el proceso de negociación. Las peticiones abarcaban la reparación para quienes habían sido víctimas del incendio en sus casas y propiedades, de desplazamiento o de pérdida de semovientes. La guerrilla liberal de Tulio Bautista pedía, por ejemplo, que se indemnizara a los propietarios y en primer

término a “los pobres cuyas casas y heredades fueron incendiadas y depredadas”. Demandaba también presencia del Estado en los Llanos orientales al decir que querían la instalación de juzgados en sus territorios para que no hubiera “necesidad de recurrir a lugares distantes y con gastos cuantiosos”, construcción de escuelas y puestos de salud. Pretendían también una circunscripción electoral independiente o especial para poder elegir por lo menos un senador y un representante de la región. Por último, aparte del desarme de bandas de civiles armadas y del otorgamiento de beneficios penales, solicitaban la creación de una “comisión de paz y reconstrucción” que vigilara el cumplimiento de los acuerdos (Toro, 1953, pp. 300-306; 301-315).

Un intento de asumir la recuperación de las zonas afectadas por la violencia y de reparar los daños causados fue la creación de la “Comisión Especial de Rehabilitación”, en septiembre de 1958, al comienzo del gobierno de Alberto Lleras (1958-1962) (Guzmán et al, 1962., p. 420). La comisión pretendía la asistencia a los damnificados por medio de créditos, la reincorporación de desplazados a través de expropiaciones con indemnización, un plan de obras públicas para las zonas afectadas y la resolución de los problemas agrarios generados durante la violencia. En sus objetivos también se contemplaba la reincorporación de excombatientes que se habían acogido a la amnistía, un aspecto que atrajo la crítica de

algunos sectores políticos. La comisión se extinguió a finales de 1960 sin cumplir sus metas. Los críticos decían que la comisión había sido desbordada por el número de conflictos y de necesidades y que se había invertido en zonas no contempladas y con preferencia en algunas. Quizá una parte de las limitaciones de ese organismo radica en que la mayoría del presupuesto de rehabilitación se tramitó a través de los políticos de provincia o de los caciquismos locales (Molano, 1978, p. 79).

Paralelamente a esta comisión operó la “Comisión Nacional Investigadora de las Causas Actuales de la Violencia”, creada en mayo de 1958. Como su nombre lo indica se pretendía que se rindiera un informe sobre las causas de la violencia e hiciera algunas recomendaciones para solucionar las situaciones generadas. Con ese mandato, la comisión recorrió varias regiones afectadas por la violencia y se convirtió en pacificadora al lograr pactos de cese al fuego entre bandas o comunidades campesinas. La comisión entregó un informe verbal al presidente Alberto Lleras, pero sus investigaciones, entrevistas y documentos recolectados sirvieron de base para que uno de sus miembros Germán Guzmán Campos, junto con dos académicos Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna, elaboraran el primer estudio académico sobre la violencia en Colombia.

Declive de la violencia bipartidista e irrupción de nuevas insurgencias (1958-1982)

En el declive de la violencia partidista fue muy importante el pacto político del Frente Nacional (FN), un acuerdo elitista que implementó medidas de tipo político para salvaguardar el orden o la estabilidad institucional, pero que no ofreció respuestas para las causas subyacentes o precondiciones que

habían intervenido en el estallido del conflicto social. Salvo un tímido intento de reforma, agraria, la situación de vastos sectores sociales no tendió a mejorar.

El pacto político del FN permitió disminuir la violencia en tanto que determinó la alter-

nación en el poder de los partidos liberal y conservador, por cuatro periodos consecutivos, comenzando por un presidente liberal y finalizando con un mandatario conservador. Implicó también el reparto milimétrico de la burocracia estatal entre liberales y conservadores, lo cual condujo a que se diluyera el sentido de pertenencia a cada partido y a que su fidelidad quedara condicionada a intereses de tipo burocrático.

En contra de la alternación entre los partidos y como producto del desgaste de FN surgió la disidencia del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) y la Alianza Nacional Popular (Anapo), esta última de estirpe conservadora. La primera nació con énfasis en un pluralismo político y con el uso de un discurso con tinte socialista por lo que recibió apoyos de intelectuales y de agrupaciones de izquierda. Hacia 1962 tuvo su momento cumbre al lograr 12 senadores y 33 representantes. Luego, suavizaría su lenguaje y se tornó anticomunista y, finalmente, terminaría con la conciliación y reingreso a las filas liberales antes de terminar la década de los 60. Mientras el MRL declinaba, la Anapo logró hacia 1966 consolidarse como una fuerza política destacada al elegir 33 representantes y 18 senadores. En 1970 obtuvo su mayor éxito electoral al disputar la presidencia, para luego entrar en crisis interna y en un declive electoral.

Un tímido intento por amortiguar una de las precondiciones o causas subyacentes del conflicto fue la Ley 135 de 1961, la cual encomendó al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) la intervención sobre las propiedades afectadas por la reforma agraria. En ocho años, de 1962 a 1970, con la presión de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc) creada por Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), para impulsar la reforma fueron adquiridas un total de 598.871 hectáreas y de ellas adjudicadas 212.852, el restante

se destinó a obras y reservas. Se calcula que en ese periodo apenas se beneficiaron unas 40.000 familias de las 800.000 que se hallaban sin tierra, según el censo agropecuario de 1970 (Fajardo, 1986, p. 109).

Sin duda, el FN contribuyó a generar nuevas y mayores razones para que se incrementara la inconformidad e insatisfacción social, no solo porque no avanzó en la solución de problemas sociales de vieja data, sino porque añadió otros. Se hace referencia a que impuso limitaciones para que nuevas fuerzas participaran en la lucha política, a sus restricciones a las libertades públicas y a la aplicación en forma permanente de la figura del “Estado de Sitio”, lo que llevó a reprimir la inconformidad social, al juzgamiento de civiles por militares y a que algunas conductas pasaran a ser competencia de la justicia penal militar.

El desgaste del FN, la situación social y factores políticos internacionales permitieron que a mediados de los años 60 surgieran las primeras guerrillas de inspiración marxistas. Así, la autodefensa comunista dio paso a una guerrilla móvil como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, (Farc) y al lado se crearían otras guerrillas rurales como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) influenciado por la revolución cubana, y el Ejército Popular de Liberación (EPL), en principio motivado por la revolución china.

Luego de sus primeros años, las guerrillas marxistas fundadas a mediados de los años 60 tendieron a estancarse y atravesar por crisis internas, por lo que iniciaron procesos de reconfiguración y búsqueda de nuevos recursos. En ese contexto surgieron nuevos grupos guerrilleros como el Movimiento 19 de abril (M-19), que inicia acciones armadas en 1973, con el argumento de rechazar el supuesto fraude electoral ocurrido en las elecciones presidenciales de 1970. Esta guerrilla tuvo en sus comienzos una actividad

urbana, al igual que la Autodefensa Obrera (ADO) que surge en 1976.

En la década de los 70 se expresan diversos malestares sociales particularmente en las zonas urbanas. Para frenar el ascenso campesino, la administración de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) incentivó la división de dicho movimiento con el fin de detener el proceso reformista adelantado en el campo. Posteriormente, en el primer gobierno de transición, luego del fin del Frente Nacional, el de Alfonso López Michelsen (1974-1978) no solo se presenta una disminución de los ingresos cafeteros por la baja del precio del grano, sino que la inflación golpea con fuerza a las capas populares. El desencanto con su gobierno se hizo manifiesto con la irrupción de paros cívicos y movilizaciones de trabajadores que condujeron al estallido de un paro cívico nacional el 14 de septiembre de 1977.

El malestar social continuó en el siguiente mandato agravado por el incremento de ac-

El bandidaje, el ciclo final de la violencia partidista

La comparación de los datos de Guzmán y de la Policía, en la tabla No 1, que incluyen todas las estructuras armadas existentes, las que se reclamaban partidistas y las autodefensas comunistas, insinúa un incremento de las estructuras armadas por departamento para el periodo de 1962 a 1965. Por supuesto que los que operan en esta fase de violencia no son las mismas cuadrillas de la anterior; muchas se desmovilizaron en 1953. Del contraste entre las dos fuentes también se percibe que los departamentos más golpeados en esta fase fueron Valle, Antioquia, Caldas y Tolima. Además, a mediados de los años 60, en tres departamentos, Boyacá, Meta y Caquetá, no existían cuadrillas de ningún tipo.

A diferencia de la primera fase de la violencia, las cuadrillas de bandoleros tendieron a operar en grupos pequeños de entre cinco

ciones guerrilleras y de golpes espectaculares de la guerrilla del M-19. Al mes siguiente de la posesión del presidente Julio César Turbay (1978-1982) se expidió el “Estatuto de Seguridad”, que otorgó atribuciones judiciales a la fuerza pública, a alcaldes e inspectores de policía; permitió las detenciones sin orden judicial e incrementó penas para las conductas relacionadas con el orden público. Esas medidas se combinaron con detenciones arbitrarias, el uso de la tortura y desapariciones forzadas por parte de las agencias del Estado. Como se verá más adelante con Belisario Betancur (1982-1986) se planteó otra posibilidad para el manejo de los conflictos al reconocer las causas y la existencia de un conflicto político y social y la posibilidad de una salida negociada a través de un acuerdo de paz.

Con este panorama se destacan enseguida algunos de los más importantes aspectos de esta fase del conflicto:

a 10 personas, excepcionalmente existieron bandas de mayor número como la de Teófilo Rojas, alias “Chispas” que contó con más de 40 miembros o la de Alfonso López, alias “Despiste”, con alrededor de 25 integrantes (VIII Brigada, 1965, p. 266). En contraste con lo anterior son los grupos guerrilleros de autodefensa los que continuaron con un alto número de miembros. Para la Policía, en 1961, las autodefensas sumaban alrededor de 734 integrantes, repartidos así: Ciro Trujillo, alias Mayor Ciro, operaba con 300 en el Huila (Tesalia) y otros 300 en el Cauca (Belalcázar). En ese mismo año, Manuel Marulanda contaba con 84 guerrilleros en Huila (Palermo) y 50 en el Tolima (Ataco) (Criminalidad, 1965, pp. 36, 38, 40).

Tabla No 1.**Cuadrillas de bandoleros y autodefensas**

Departamento	Cuadrillas 1949-1963 (Guzmán)	Cuadrillas 1962 a 1965 (Policía Nacional)
Antioquia	18	34
Boyacá	1	0
Caldas	15	33
Cauca	11	9
Cundinamarca	8	16
Caquetá	1	0
Huila	9	10
Meta	7	0
Santander	14	12
Tolima	17	27
Valle	37	30
Total	138	171

Fuente: Guzmán et al., 1968, pp. 393- 401; Policía Nacional, 1965, pp. 34-41.

Ilustra sobre los rasgos de los bandidos un informe del Ejército que indicaba que estos portaban varias cédulas o se hacían llamar de diferente manera; eran aficionados a las bebidas alcohólicas; tenían amantes en las veredas donde operaban y les gustaba hacerse fotografiar con prendas militares portando armas cortas y largas, cananas y lentes de campaña. También comentaban que los bandoleros se hacían propaganda con la difusión de rumores; se ponían apodos con nombres de animales que hacían alusión a su físico, cualidades o costumbres; creían en supersticiones y portaban láminas religiosas, oraciones y amuletos (VIII Brigada, 1965, pp. 60-63).

Se financiaban con el “boleto”, que consistía en solicitar sumas de dinero a los dueños de fincas grandes o pequeñas, a cambio de ofrecer protección a vidas y bienes. Igualmente, con cuotas que imponían a administradores y dueños de los cultivos de café o con los pagos

provenientes por realizar trabajos criminales por encargo. En la fase final del bandidaje, el secuestro comenzó a constituirse en una importante fuente de financiación.

Las bandas se repartieron los territorios y tendieron a respetar sus límites; reclutaban o raptaban menores y los usaban como estafetas; recogían información ubicando a miembros de las cuadrillas como empleados en las fincas o por intermedio de sus hombres de confianza en pueblos y veredas; realizaban asaltos a fincas o caseríos solo cuando estaban seguros de que no existía vigilancia ni posibilidad de que se desatara una persecución inmediata; en los ataques tendían a usar distintivos del Ejército; generalmente, rehuían a enfrentarse con la fuerza pública y solo lo hacían en casos extremos o cuando podían sorprenderla emboscándola; al hallarse rodeados o aislados por la fuerza pública procedían a desbandarse o mimetizarse dentro de los campesinos; sus

refugios eran custodiados por sus centinelas o por los colaboradores de las veredas; tendían a usar la coerción para lograr colaboración, pero también la obtenían refugiándose en veredas de su misma filiación política (VIII Brigada, 1965, pp. 60-63).

La violencia ejercida por los bandidos tendió a ser más intensa en lugares donde se mezclaban campesinos de ambos partidos, pero la hegemonía de un partido en una vereda no eliminaba la posibilidad de que se presentaran hechos de sangre debido a las prácticas de venganza por muertes ocurridas en veredas vecinas de distinta filiación política. Por eso, la existencia de un bandido que se arrogaba la defensa de una zona suponía la aparición de otro que asumía constituirse en protector de una vereda o región políticamente contraria. La venganza se ejercía principalmente con amenazas, asesinatos, masacres, violencia sexual y ocasionalmente con asalto de buses intermunicipales. Según la Policía, las mutilaciones a los cadáveres solo tendieron a disminuir en los últimos años de la violencia entre 1962 y 1965 (Criminalidad, 1965, p. 44).

Las dificultades con las cifras de criminalidad cobijan también a esta fase, como se aprecia, por ejemplo, en la disparidad sobre el número de homicidios políticos: la Policía Nacional reporta entre 1958 y 1964, un total de 16.118 personas asesinadas, Oquist indica que hubo 18.575 muertos entre 1958 y 1966, pero para el mismo periodo Romero et al., estiman que hubo 48.799 víctimas (Criminalidad, 1964, p. 50; Romero et al., 2019, p. 19). El número de homicidios sería el de mayor peso a la hora de evaluar el prontuario criminal de los más avezados bandoleros de la época. Así, a Teófilo Rojas Varón “Chispas”, de filiación liberal, se le responsabilizaba de la muerte de 592 personas, dos desapariciones, cuatro secuestros y el causar heridas a 81 personas. Al bandido conservador Efraín González se le acusaba

de 233 muertos, 91 heridos y tres secuestros (Guzmán, 1968, pp. 408, 415).

El desmonte del bandolerismo comenzó con la presión del gobierno y de los directorios nacionales para que los políticos, autoridades y hacendados locales rompieran sus vínculos con los delincuentes. En esa dirección se expidió el Decreto 036 de 1958 que amenazó con medidas preventivas de seguridad sin perjuicio de las acciones penales correspondientes a varias conductas, entre ellas a quienes incitaran o propusieran a otros a ejecutar delitos e incluso a quienes poseyeran armas sin licencia o las suministraran a otros gratuitamente. A esa tarea contribuye la iniciativa de la iglesia al anunciar pena de excomuniación para autores de homicidios, pero también a los que lo indujeran o ayudaran (Rivera, 1960, Decreto 17 de octubre).

A la derrota del bandolerismo también contribuyó el ofrecimiento de recompensas para quienes dieran información sobre la ubicación de los jefes de las cuadrillas. A ello se sumaron las innovaciones introducidas por el “Plan Lazo” que innovó algunas de las técnicas para recuperar el control de territorios en manos de estructuras armadas. Entre esas transformaciones fue relevante que se integrara en las brigadas militares existentes el trabajo del Ejército, la Policía y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). A esto se agrega que en cada “Unidad Táctica”, que respondía por un área determinada, se crearan “Grupos de localizadores” vestidos de civil, que recorrían las veredas, con la misión de capturar o emboscar a los bandoleros. Asimismo, se crearon “Grupos Móviles de Inteligencia” para obtener información dentro de la población y se organizaron “Unidades Civiles de Autodefensas”, que no tuvieron el éxito esperado por el rechazo de la población a formar parte de estas, ya fuera por temor o por afinidad política con las cuadrillas. Al lado de estas medidas, el Ejército

desplegó acciones cívicas militares con el objeto de contribuir a la pacificación de las zonas afectadas por la violencia. Esto significaba que el Ejército atrajera el apoyo de los campesinos a través de campañas de salud, la construcción de obras de infraestructura (puentes, escuelas, tramos de carretera, entre otros), integración de juntas de acción comunal, activación de cooperativas, entre otros.

El conjunto de medidas hizo efecto y per-

mitió dar muerte a los jefes de las bandas y el desmantelamiento de las cuadrillas. Sobre este aspecto resulta esclarecedor que mientras hacia 1962, en el territorio encomendado a la VIII brigada del Ejército⁵, se registraba la presencia de 30 cuadrillas, -con 359 integrantes-, dos años después apenas quedaba la cuadrilla de Conrado Salazar García, alias “Zarpazo” y algunos reductos que habían perdido a sus jefes (Octava Brigada, 1965, p. 266).

Marginalidad guerrillera y diferentes inspiraciones

Las guerrillas rurales, es decir, las Farc, el ELN y el EPL se diferenciaron en sus orígenes, en sus relaciones con los centros del comunismo internacional de la época, en sus propuestas, en sus intercambios con la población civil y en sus modelos estratégicos para llegar al poder.

El origen de las Farc fue una reacción a la agresión a Marquetalia y al uso de la fuerza para suprimir zonas con influencia política del Partido Comunista. A la violencia estatal empleada contra dichas zonas contribuyeron las denuncias en el parlamento del senador Álvaro Gómez Hurtado sobre la existencia de “repúblicas independientes”. Se trataba de zonas con influencia de ese partido en la que existía organización agraria, formas de poder político comunitario y autónomo, y mecanismos de defensa ante eventuales ataques de grupos armados controlados por hacendados o la fuerza pública. Según la Policía, hacia 1965, las autodefensas contaban con 1104 miembros, la mayoría ubicada al sur del país; se distribuían de la siguiente manera: Ciro Trujillo mandaba en el Cauca (Páez) a 500 integrantes y en el Huila (Tesalia), a 230. Por su parte, Manuel Marulanda, en el Cauca (Inzá), contaba con 120 guerri-

lleros, en el Tolima (Ataco) con 50 y en Huila (Tesalia) con 180. Por ese mismo año operaba en el Huila (Algeciras), Januario Valero, alias Óscar Reyes, con 24 miembros (Criminalidad, 1965, pp. 42-43).

La presión política y militar llevó al presidente Guillermo León Valencia (1962-1966) a ordenar ataques militares contra las zonas de autodefensa de Marquetalia en 1962 y 1964, El Pato en 1963 y 1965, Riochiquito en 1964 y 1965 y hostigamientos contra la ubicada en Medellín del Ariari. En el caso de Marquetalia, el Ejército entró a la zona con un número aún no determinado de soldados; las cifras no coinciden en las versiones de las partes y la prensa de la época. El principal operativo sobre la zona donde vivían alrededor de cinco mil personas comenzó en mayo de 1964 y se extendió por varios meses: contempló la ejecución de bombardeos que incluyeron el estallido de recipientes de vidrio con algún tipo de virus o bacteria que generó erupciones en la piel y que los campesinos bautizaron como “viruela negra” o “cresta de gallo” (Voz Proletaria, 1964, p. 8). Las autodefensas se defendieron sacando a la población civil y obstaculizando la entrada a la región con la ejecución de emboscadas y la construcción de trincheras. Hubo denuncias

⁵ Esa brigada estaba encargada del control del orden público en 52 municipios: 32 en Caldas, 19 en Valle y 1 en Chocó.

de torturas y desapariciones, y no se logró con certeza determinar el número de muertos de lado y lado. Cerca de 100 casas fueron incendiadas, se perdieron aves de corral y ganados, por lo que las pérdidas para los campesinos pudieron ascender a 20 millones de pesos.

El 20 de julio de 1964, una asamblea guerrillera aprobó el “Programa Agrario” que se constituyó en el principal documento programático de las futuras Farc. En este se declara que la guerrilla lucharía por la implementación de una política agraria que entregue tierra a los campesinos y por la existencia de un régimen que garantice la paz, los derechos humanos y el bienestar de todos los colombianos. Entre abril y principios de mayo de 1966 se realizó la II conferencia del Bloque Sur que formaliza la creación de las Farc. En dicho evento adoptan el “Programa Agrario” y la “Plataforma de Lucha Inmediata de las Farc”, que a diferencia del anterior no se limitaba a las reclamaciones campesinas, sino que formulaba diversas aspiraciones, entre otras, la derogación del Estado de Sitio, la reducción en un 20 por ciento de la fuerza pública, la expulsión de los “cuerpos de paz” norteamericanos, la reducción en un 50 por ciento de los arriendos, entre otros (Aguilera, 2014, p. 66).

Las Farc iniciaron operaciones con 400 guerrilleros, menos de la mitad de los miembros que se atribuyeron a la autodefensa, debido a que no todos sus miembros estaban en condiciones para asumir las tareas de una guerrilla móvil. Para 1970 contaba con 650; hacia 1978, con 750 y para 1982 alcanzaba los 1300 guerrilleros. A finales de los años 70 estaban organizados en ocho frentes rurales y uno urbano ⁶, ubicados en el Caquetá, el Magdalena Medio, Urabá, Meta, Tolima, Huila y Valle del Cauca.

Durante este periodo, las Farc mantuvieron una subordinación política frente al Partido Comunista, que tenía la táctica de luchar contra el Estado combinando métodos legales, “semilegales” e ilegales. En lo militar, el grupo armado se guiaba por los mandatos aprobados por sus conferencias guerrilleras y por los estatutos disciplinarios de la organización armada. En lo internacional acogía la política exterior de la Unión Soviética y aprobaba la intervención de esa potencia en diversos lugares del mundo.

A diferencia de las Farc, el origen del ELN no estuvo articulado a una lucha social específica, pero en cambio en su ubicación inicial en el departamento de Santander intentó apoyarse en las luchas obreras de Barrancabermeja y en las estudiantiles de Bucaramanga. Además, en su primer núcleo de campesinos guerrilleros se encontraban algunos miembros y descendientes de combatientes de la guerrilla liberal que había dirigido Rafael Rangel, luego del asesinato de Gaitán. En su primera etapa, el ELN también contó con la presencia de estudiantes universitarios y de varios religiosos, entre los que se destaca el sacerdote Camilo Torres Restrepo, quien moriría en su primer combate en San Vicente de Chucurí (1966).

Otra notoria diferencia del ELN con las Farc fue que los primeros asumieron la tesis del foquismo insurreccional, que desechaba la idea de contar con un partido de vanguardia como elemento indispensable para orientar la acción revolucionaria. Igualmente, tampoco fueron partidarios de estimular la lucha de carácter reivindicativo, porque consideraban que estas distraían a los sectores populares de los verdaderos objetivos. El ELN asumía que lo prioritario era desarrollar su aparato armado y promover las condiciones para un estallido insurreccional. El ELN comenzó a operar

⁶ Intervención del ministro de Defensa, General Luis Carlos Camacho Leyva ante la Cámara de Representantes, octubre de 1979. [Fajardo y Roldán, 1980, p. 190].

en 1964 con 18 hombres y en 1973 apenas llegaba a unos 270 guerrilleros. Hacia finales de los años 70 atravesó por su primera crisis interna que llevó a fusilamientos y deserciones, lo que condujo a que quedara reducido a 36 guerrilleros.

En sus orígenes, en 1967, el EPL se constituyó como brazo armado del Partido Comunista de Colombia, Marxista Leninista (Pcc-Ml), eco en Colombia del enfrentamiento entre los comunistas de la Unión Soviética y de China. Sus fundadores fueron líderes o dirigentes expulsados del antiguo Partido Comunista colombiano. Algunos habían hecho experiencia participando en las auto-defensas comunistas como Pedro Vásquez, quien estuvo vinculado al movimiento guerrillero del Tolima; otros habían realizado trabajos políticos como Libardo Mora Toro que había sido defensor de bandoleros en los consejos verbales de guerra y había dirigido el Comité Popular de Prodefensa de los Derechos Humanos, que denunció los procedimientos de la justicia penal militar (Policía Nacional, 1958, p. 23).

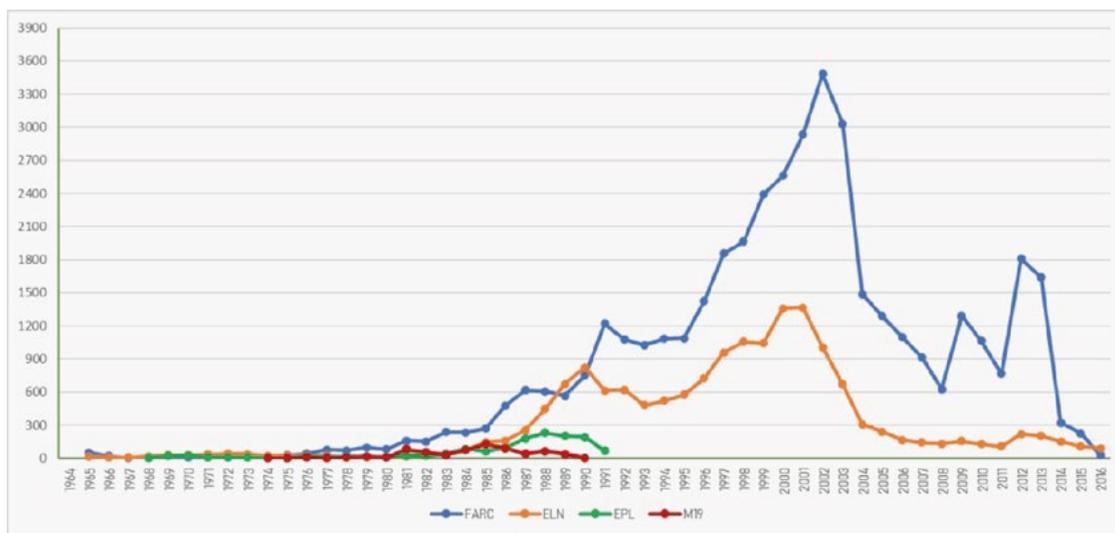
El EPL consideraba que se debía explotar las contradicciones entre los campesinos y los terratenientes en busca de la conformación de un ejército y de la expansión de la guerra popular, teniendo como principal escenario las zonas rurales. Buscó replicar el proceso recorrido por la revolución China con la creación de varios frentes armados con participación de campesinos de cada región. No logró su propósito sino en la región del Alto Sinú y Alto San Jorge, en donde, hacia 1968, conformó alrededor de diez “Juntas Patrióticas”, integradas por guerrilleros y campesinos, con tareas de producción en “brigadas de trabajo” y de seguridad con “destacamentos”. Ante la promoción a las invasiones y diversos ataques a hacendados, fue objeto de cercos militares que redujeron el grupo a unos 12 guerrilleros. Posteriormente, lograría reactivarse

alcanzando a aglutinar a comienzos de los años 80 alrededor de 200 guerrilleros.

En esta fase, las guerrillas se ubican en zonas distantes y con poca importancia estratégica y política. Por lo general, en zonas que habían sido escenario de la pasada violencia partidista, de conflictos agrarios o en zonas de reciente colonización y con precaria presencia estatal. Esas características y la indiferencia de la clase política permitió que configuraran regiones bajo su dominio o control, en donde se erigieron como un nuevo poder paralelo frente a las autoridades, o a veces único, que, como en el caso de las Farc respaldó posesiones de tierra, ofreció seguridad, asumió funciones de justicia castigando con la muerte a pequeños delincuentes e infiltró a organizaciones campesinas como las Juntas de Acción Comunal.

Se trataba de guerrillas mal armadas y poco combativas que comenzaron a sostenerse básicamente con secuestros, extorsiones y asaltos bancarios. Además, siguiendo el ejemplo de la guerrilla vietnamita y salvadoreña, durante algunos meses del año, tumbaban monte y sembraban, compartiendo con los campesinos. Solo en los últimos años de la década de los 70 y comienzos de los 80, las Farc en algunas zonas entraron a percibir recursos procedentes del cultivo y comercio de coca.

Era una guerrilla mal armada que, debido a la superioridad de la fuerza pública, prefería eludir los combates y atacar con emboscadas. Su otra actividad descollante por la que encontraba eco en los medios de comunicación fue la toma o el ataque a poblados con escasa o ninguna presencia de la Policía. Para el periodo, las Farc y el ELN registraban el mayor número de acciones violentas, como lo indica el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Acciones violentas de las guerrillas, 1964-2016.

Fuente: Entre las acciones violentas se encuentran: combates, emboscadas, ataque a instalaciones, hostigamientos, asesinatos selectivos, masacres, atentados terroristas, tomas a poblaciones, secuestros y desapariciones forzadas [CNMH, 2023].

Para finales de los años 70, las Farc eran las únicas guerrillas rurales que mostraban algún crecimiento, luego de reponerse de una crisis entre 1966-1968, cuando intentó infructuosamente penetrar en la zona cafetera. No obstante, era una guerrilla marginal que parecía más interesada en lograr influjos en zonas apartadas que en zonas de importancia económica o poblacional. Las otras dos guerrillas estaban atravesando por severas crisis internas o por la persecución del Estado que las dejó al borde de su desaparición.

En ese contexto, en 1974, surgió el M-19, con el argumento de ser una respuesta al presunto fraude electoral contra el exgeneral Rojas Pinilla en las elecciones de 1970. Entre sus fundadores se hallaban jóvenes universitarios e intelectuales, exmiembros de las Farc como Jaime Bateman, Álvaro Fayad o Iván Marino Ospina y Carlos Pizarro o exmilitantes de las juventudes comunistas como Luis Otero.

Al tiempo que se presentaba como una propuesta crítica frente al bipartidismo y

con un perfil de carácter nacionalista y socialista, tomó distancia de las abstracciones teóricas de la izquierda tradicional y de las diversas vertientes del marxismo internacional. A cambio se apoya en el imaginario político del país, en su historia y en sus grandes héroes nacionales.

Su accionar fue inicialmente urbano e innovador, al usar nuevas estrategias de comunicación, golpes espectaculares y propaganda armada como el robo de alimentos y su reparto en barrios populares. A ello se agrega el uso de la llamada “justicia revolucionaria”, inspirada en las guerrillas urbanas del sur del continente (Tupamaros y Montoneros), la cual consistía en el secuestro de “traidores o enemigos del pueblo” para realizarles juicios en las llamadas “cárceles del pueblo”. Si bien el M-19 atrae la atención nacional y logra importantes influjos en sectores obreros y estudiantiles, también es cierto que fue percibido como una gran amenaza para las instituciones, por lo que se aceleró la militarización de la vida civil, la aplicación del Estatuto de

Seguridad y la represión sobre las movilizaciones de los sectores populares.

A finales de los años 70 se presentaron las primeras acciones de grupos paramilitares en algunos lugares del Magdalena Medio como Puerto Berrío y Puerto Boyacá, en la Sierra Nevada de Santa Marta y en Casanare. Estos grupos, integrados por campesinos propietarios de tierras de diversa magnitud, se articularon a las tareas contrainsurgentes del Ejército, contando con el apoyo de los militares que les facilitan armas, municiones, adiestramiento y el respaldo en sus operaciones.

También a comienzos de los años 80, a raíz del secuestro por el M-19 de una integrante de los hermanos Ochoa que pertenecían al cartel de Medellín, se creó el grupo Muerte a Secuestradores (MAS), también conocido como “Masetos”, que inició una persecución contra miembros de esa guerrilla y otros grupos insurgentes. El nombre de esa organización fue retomado en otros lugares del país por nuevos grupos paramilitares para seguir asesinando a líderes sociales y a simpatizantes de la izquierda o de grupos guerrilleros.

Expansión de los aparatos armados, guerra contra el narcotráfico y primera paz parcial (1982-1991)

A comienzos de la década de los 80, la crisis colombiana se manifestaba en el descrédito de los partidos tradicionales, en el incremento y expansión de los aparatos armados, el crecimiento de las actividades de los carteles de la droga y la persistencia del malestar social expresado en el auge de los paros y los movimientos cívicos.

La década de los 80 inició con la desaceleración económica debido a la caída de los precios del café, una tendencia inflacionaria y la crisis del sector financiero. La situación mejoró a mediados de la década con el incremento de los precios del café, pero el desempleo siguió mostrando el 14 por ciento. Al final de los años 80 se manifiesta de nuevo la desaceleración de la economía, la inflación y la contracción de la productividad. Con esa situación económica hubo un aumento de las movilizaciones sociales que habían decrecido a finales de los años 70. En el caso de las luchas sindicales, la década de los 80 registra un incremento de estas y un importante impulso de los paros cívicos que reclamaban por las

tarifas o la calidad de los servicios públicos.

El orden público se agrava por ajustes internos en los grupos guerrilleros que potenciaron su capacidad militar y permitieron su expansión en todo el territorio nacional, proceso que fue impulsado en buena medida por el uso de nuevos recursos como los provenientes de la coca y de la extorsión a las compañías petroleras. El narcotráfico por su parte se ubica al lado de la lucha contrainsurgente debido a que, sus inversiones en el campo y la siembra de cultivos ilícitos lo convirtieron en blancos de la extorsión o del secuestro. En la segunda mitad de los años 80, los aparatos paramilitares arreciaron sus ataques con la ejecución de masacres y asesinatos selectivos no solo contra miembros de la izquierda sino contra funcionarios públicos y personalidades democráticas. Además, para derrotar la extradición, el narcotráfico hizo uso de varios mecanismos de terror empezando por el magnicidio del candidato liberal Luis Carlos Galán Sar-

miento. Otros tres candidatos presidenciales fueron asesinados por su extracción de izquierda: Jaime Pardo Leal (1987), Bernardo Jaramillo (1990) y Carlos Pizarro León-Gómez (1990).

El incremento de la violencia a lo largo de la década, primero por las guerrillas y luego por paramilitares y narcotraficantes, corrió paralelo con el intento de lograr la paz. El proceso que solo obtuvo frutos positivos, a final de la década y a comienzos de los años 90, fue iniciado por el presidente Belisario Betancur (1982-1986), quien reconoció las causas objetivas de la confrontación e impulsó una etapa de apertura democrática. Betancur no logró lo que esperaba, pero la administración de Virgilio Barco (1986-1990) retomó los diálogos y logró el desarme y la reincorporación política del M-19 (1990). La continuidad en la búsqueda de la paz persistió en el siguiente gobierno, el de César Gaviria (1990-1994), con la desmovilización del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Quintín Lame (1991). Si bien este proceso ha sido catalogado como la primera paz parcial o fragmentada al no lograr la negociación con las Farc y el ELN, el avance fue significativo en tanto que la desmovilización de cuatro grupos insurgentes permitió el desescalamiento de la confrontación armada.

Como complemento de este proceso se aprobó la carta política de 1991, en cuya

Expansión de los grupos armados e incremento de la violencia

Como se señaló arriba, lo característico de esta fase fueron los ajustes internos de los aparatos armados para hacer más eficaz la guerra. Las Farc habían aprobado en su séptima conferencia (1982) un plan de guerra o “plan estratégico” para tomarse el poder en unos ocho años, atravesando varias fases. En sus cuentas, en la primera fase de dos años se llegaría a la

formulación participaron representantes de los grupos guerrilleros desmovilizados. Esta simbolizó un pacto de paz y un serio avance en la protección de los derechos y las libertades de los colombianos. La Constitución definió como obligación del Estado garantizar la vida digna de los ciudadanos, estableció un amplio catálogo de derechos, creó instituciones y mecanismos para la protección de los derechos como la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo y también la acción de tutela y la acción de cumplimiento. Igualmente, la carta le asignó un rasgo constitucional a los tratados y convenios internacionales, reconoció la diversidad étnica y cultural, admitió la neutralidad del Estado en materia religiosa, abrió el espacio a nuevos partidos y movimientos políticos, estableció mecanismos de participación popular y sentó las bases para el reconocimiento efectivo de los derechos de la mujer (Jaramillo, 2007, pp. 72-83).

La Constitución de 1991 no logró la paz en buena parte, porque no introdujo transformaciones económicas que llevaran a la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad social. La carta impactó al conflicto armado y la actividad discursiva de las insurgencias, porque sus instituciones y procedimientos generaron una percepción de cambio que renovó la confianza de los ciudadanos en el derecho y la institucionalidad.

cifra de 60 frentes con 300 combatientes cada uno para un total de 18.000. En la segunda fase, también bianual, se crearían otros 20 frentes integrados cada uno por más de 400 hombres, para un total de 32.000 hombres y en los dos siguientes años, con este número de guerrilleros se lanzaría la primera ofensiva militar. El plan de guerra consistía en que la

mitad de los frentes guerrilleros desconcentrarían al Ejército con ataques y cercos militares a diversas ciudades, mientras que, con la otra mitad de frentes guerrilleros, agrupados en el Bloque Oriental, rodearían y avanzarían sobre la ciudad capital, a través de una escalada militar que culminaría finalmente con una insurrección popular. Al tener éxito se crearía un gobierno provisional que tendría el reconocimiento internacional, empezando por los países comunistas. De fracasar en la ofensiva, las tropas se replegarían buscando posiciones favorables para ejecutar una segunda ofensiva general (Aguilera, 2014, p. 116).

El plan se postergó debido al proceso de paz y a la necesidad de acopiar recursos, pero fue perfeccionándose en medio de la tregua y con mayores impulsos luego de su rompimiento. Durante la tregua, las Farc siguieron en su proceso de crecimiento y expansión. Hacia 1985 se había duplicado al llegar a 3.050 guerrilleros. Al año siguiente ya sumaba 3.640 guerrilleros, los que se repartían en 33 frentes. En 1991, estaba conformado por 5800 distribuidos en 48 frentes. Ese crecimiento se acompañó de su expansión territorial, que cobijó zonas en las que crecían los cultivos de coca. De los 33 frentes con que contaban en 1987, 15 operaban en zonas con cultivos ilícitos en Caquetá, Putumayo, Meta, Cauca, Casanare, Arauca, Guaviare y Vichada.

Durante los años 80, al igual que las Farc, el ELN realizaba ajustes internos y logró expandirse gracias a la consecución de nuevos recursos. En esos años celebró dos congresos (1986 y 1989), donde se discutieron perspectivas militares como la adopción del modelo de Guerra Popular Prolongada -de inspiración maoísta-, como estrategia para desarrollar la guerra para la toma del poder. Asimismo, se definieron las amistades y enemistades políticas, como el ataque a la industria petrolera y la infraestructura eléctrica y

de transporte, a nombre de la defensa de la “soberanía nacional”. Desde entonces, las compañías debían realizar obras en beneficios de la comunidad o entregar dineros a la organización a cambio de no ser objeto de sabotajes en sus instalaciones.

El ELN se deslinda del narcotráfico y no usa dineros provenientes de esta actividad. En cambio, se sostiene con los recursos derivados de la extorsión petrolera y del secuestro. Estos permiten ampliar el número de guerrilleros en sus filas; pasó de contar con unos 100 guerrilleros en 1982 a 1.100 en 1986, para luego alcanzar los 2.300 guerrilleros en 1990. La bonanza de esos años también le sirvió para mejorar armamento, especializar a algunos de sus miembros en la práctica del sabotaje, cambiar su estructura militar al articular sus aparatos armados en cinco “frentes de guerra” (nororiental, noroccidental, norte, central y suroccidental), fundar compañías para dar pasos hacia la conformación de un ejército y el acoplamiento de nuevos territorios de importancia económica y política.

El rediseño de esa organización se complementó con la adopción de la estrategia de “Poder Popular”, que buscaba su inserción en las comunidades y la formación de bases sociales. Con esta estrategia, que aún no ha abandonado, impulsa formas organizativas campesinas como cooperativas, asociaciones, tiendas comunales, entre otras. Asimismo, promueve y respalda ocupaciones de tierras, explotaciones de oro o carbón, al igual que la organización de formas de defensa comunitaria y prácticas de justicia alternativa. De otra parte, busca controlar el poder local, con la organización de movimientos políticos de carácter local o regional.

El ELN intenta la unidad del movimiento guerrillero al crear en 1985, la Coordinadora Nacional Guerrillera que, en 1987, daría origen a la Coordinadora Guerrillera Simón Bo-

lívar (CGSB) con la participación además del ELN, de las Farc, el EPL, el M-19, el Quintín Lame y el PRT. La unidad de la guerrilla buscaba articular posiciones políticas y militares, sin descartar la posibilidad de lograr entendimientos para darle una salida negociada a la confrontación.

Entre 1980 y 1984, el M-19, disminuyó su actividad urbana y se centró en la lucha rural. En ese escenario, los frentes Occidental y Sur mostraron cierto poder bélico. Estas estructuras realizaron algunas tomas de poblados en 1984, como la de Florencia, capital del departamento del Caquetá, Corinto, Miranda, Algeciras y Yumbo. En cambio, otras dos columnas, la de Nariño y Chocó, prácticamente desaparecieron.

Luego de la toma del palacio de justicia en 1985, el M-19 se hallaba debilitado y se optó por la negociación, aunque no dejara de realizar varias acciones para presionar un acuerdo. Así, a comienzos de 1986, fundó el Batallón América y lanzó la campaña militar “paso de vencedores” realizando emboscadas y nuevas tomas de pueblos. A su vez, mientras se dió la negociación, sus comandos urbanos realizaban algunos atentados y secuestros como el del dirigente conservador Álvaro Gómez.

Respecto de las organizaciones paramilitares es importante subrayar que también buscaban expandirse por la geografía nacional. Desde su primer experimento, en Puerto Boyacá, se advertían las relaciones entre miembros del Ejército y hacendados de la región. Sobre esos orígenes en la “Primera Cumbre de las Autodefensas” se distinguía que las

de Puerto Boyacá habían pasado por dos etapas: la de operaciones combinadas con el Ejército y luego, la de absorción de la organización por el narcotráfico. Sobre el papel de los militares, Luis Antonio Meneses, alias “Ariel Otero”, exoficial del Ejército, señalaba entre 1986 y 1989, que se habían celebrado tres reuniones para lograr su integración y expansión nacional, y que la primera se había celebrado en el “Batallón Brigadier Charry Solano, liderado por el servicio de inteligencia del Ejército Nacional”. En esta, según Otero, había surgido la “Junta Nacional de Autodefensa”, integrada por ocho regionales que tenían la misión de promover la organización y de “coordinar con el Ejército operaciones de inteligencia” (Aguilera et al., 2011, pp. 122-123). En la tercera reunión realizada en Caquetá (1989) participó un “orientador” de inteligencia militar y representantes de 22 “juntas de autodefensa” distribuidas en diversas regiones del país.

Otra proyección de Puerto Boyacá fue la diseminación en varias regiones de patrulleros y sicarios formados en las escuelas de formación paramilitar de Puerto Boyacá. Sicarios y patrulleros provenientes de esa región habrían participado en varias masacres como las ocurridas entre abril y noviembre de 1988 en diversas zonas del país. Entre ellas, la de “Mejor Esquina” (Córdoba) donde murieron 26 personas; la de El Castillo (Meta) donde asesinaron a 17 personas; la del Tomate (Córdoba) donde mataron a 16 campesinos, o la de Segovia (Antioquia) donde asesinaron a 43 personas (Aguilera et al., 2011, p. 140).

La otra guerra: el narcoterrorismo

Al lado del conflicto político fue cada vez más evidente el ascenso e influjo de los carteles de la droga. Aunque para ese entonces Colombia era un productor pequeño de coca, los carteles de la droga controlaban

entre el 75 y el 80 por ciento del tráfico de cocaína en el área andina y lograban ingresos aproximados de entre US\$ 2.000 y US\$ 4.000 millones (Bagley, 1991, p. 445). El capital ilícito no solo avanzaba mezclán-

dose con dineros lícitos en los sectores empresariales y financieros, sino que, a la vez, los grupos emergentes relacionados con estas actividades ganaban influjo político y aceptación social.

El narcotráfico intentó intervenir en la esfera política a través de la fundación por Carlos Lehder del Movimiento Latino Nacional y con la suplencia en la Cámara de Representantes de Pablo Escobar, quien fue expulsado del Nuevo Liberalismo tan pronto se conocieron sus antecedentes y actividades de narcotraficante. El narcotráfico también se inmiscuye en el conflicto al lado de la lucha contrainsurgente al financiar a algunas de las organizaciones paramilitares contribuir a que estas se fortalecieran en su empeño de aterrorizar a las zonas con influjo guerrillero o perseguir a miembros del sindicalismo y simpatizantes de las organizaciones y movimientos de izquierda. Con ello, los narcotraficantes trataron de lograr alguna ascendencia dentro de la sociedad colombiana preocupada por el avance de las organizaciones guerrilleras. Asimismo, no descartaban lograr una negociación con el Estado y la legalización de sus capitales.

Aunque en un comienzo se intentó incorporar los “dineros calientes” a la economía legal y hubo diálogo con los narcotraficantes, sobrevino la presión de los Estados Unidos para que el gobierno colombiano aplicara el tratado de extradición firmado con ese país en 1979. En ese contexto, el ministro de justicia del gobierno de Betancur, Rodrigo Lara Bonilla, uno de los dirigentes del Nuevo Liberalismo, destapó el ingreso de dineros en algunos clubes de fútbol profesional, al tiempo que la Policía destruyó un gran complejo cocalero en las selvas del Caquetá. Enseguida, el 30 de abril de 1984, el ministro cayó asesinado en Bogotá en un atentado dirigido por el narcotráfico.

El gobierno de Betancur respondió con la declaración del Estado de Sitio y emitió diversas normas contra el narcotráfico que permitían, entre otros, el embargo y secuestro de bienes de origen ilícito y el aumento de penas para delitos asociados. La ofensiva del Estado fue respondida con secuestros y asesinatos a personalidades públicas como la del director del diario *El Espectador* a finales de 1986.

La situación se hizo más difícil en el gobierno de Barco cuando se acentuó la violencia de los narcotraficantes en las regiones donde habían adquirido tierras. Como culminación a una serie de asesinatos destinados a desafiar las instituciones, el 18 de agosto de 1989 sería asesinado el candidato presidencial Luis Carlos Galán. Al día siguiente, el gobierno dictó el Decreto 1830 que permitió la extradición por vía administrativa y luego tomó otras medidas como las que ordenaban la confiscación de bienes del narcotráfico o la ubicación de jueces ambulantes con competencia en todo el territorio del país.

El narcotráfico arreció sus ataques con una oleada de terrorismo que afectó a empresas privadas y a edificios públicos como el del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Igualmente, atacaron con explosivos varias instalaciones de medios periodísticos, e incluso en pleno vuelo se hizo estallar un avión de pasajeros. Al final de 1989, las autoridades dieron de baja a alias el “mejicano”, uno de los principales miembros del cartel de Medellín.

A comienzos de enero de 1990, el llamado grupo de los “extraditables” manifestaría su voluntad de reconciliación y de rendición. Finalmente, el 19 junio de 1991, en medio de voces que advertían presiones del narcotráfico, la asamblea constituyente por una abrumadora mayoría consagró la prohibición de extraditar colombianos por nacimiento. Ese mismo día, se entregó a las autoridades el jefe del Cartel de Medellín Pablo Escobar.

El primer proceso de paz parcial

Con Belisario Betancur hubo sin duda un cambio de orientación en el tratamiento del conflicto armado, pues se reconoce el carácter político a las guerrillas. Con la idea de inaugurar una etapa de apertura democrática, Betancur tomó varias medidas para facilitar la reincorporación de las guerrillas a la vida civil. Expidió una ley de amnistía amplia (Ley 35 de 1982). Impulsó la reforma política en términos legales y extrainstitucionales y creó un programa de desarrollo para las zonas afectadas por la violencia conocido como Plan Nacional de Rehabilitación (PNR).

Con los acuerdos de La Uribe, del 28 de mayo de 1984, se negoció con las Farc la tregua y el cese al fuego. Mientras el gobierno se comprometía a impulsar algunas reformas políticas, económicas y sociales, las Farc aceptaron la suspensión de la práctica del secuestro. Con el acuerdo, las Farc crearon a la Unión Patriótica (UP), que se asumía como una posibilidad para que la insurgencia hiciera política e iniciara su tránsito a la vida civil. La UP presentó un programa democrático en el que proponía, entre otros puntos, la eliminación del monopolio bipartidista, la elección popular de alcaldes, la reforma urbana, la nacionalización de la banca, la desmilitarización y eliminación del paramilitarismo, entre otros. En su primera salida electoral, en marzo de 1986, logró elegir a 14 congresistas, 18 diputados, 335 concejales y 23 alcaldes y su candidato presidencial, Jaime Pardo Leal, en mayo de ese mismo año obtuvo más de 320.000 votos.

El éxito electoral y el miedo de los sectores tradicionales desató una sistemática arremetida contra la militancia de la UP. Desde su creación en 1985 hasta 1988 se contabilizaron en 630 los muertos de esa organización (Campos, 2008, p. 24).

El proceso de paz de Betancur no pudo concretarse debido a la oposición de las élites regionales y de algunos sectores de la fuerza pública, a la actividad de grupos paramilitares y al sistemático asesinato de miembros de la UP. Las guerrillas también contribuyeron a los resultados negativos: por un lado, las Farc no estaban en plan de alcanzar un acuerdo y desmovilizarse, sino de usar el proceso para dar a conocer sus propuestas políticas y crecer militarmente y, por otro, el M-19, el 6 de noviembre de 1985, asaltó el palacio de justicia con el intento de obligar al presidente Betancur a que compareciera en un juicio ante la Corte Suprema de Justicia. En lo que llamó “demanda armada”, el M-19 acusaba al presidente de haber firmado un proceso de paz en “forma dolosa y malintencionada”, de aplicar una política económica y social en “contravía de cualquier propósito de paz” y de haber violado la tregua firmada con los grupos guerrilleros. Después de dos días, el asalto dejó 98 muertos y 11 personas desaparecidas; el edificio destruido y sus archivos calcinados. Entre los muertos se hallaban magistrados auxiliares, miembros del personal administrativo, personas que realizaban gestiones ante la entidad y los magistrados Alfonso Reyes Echandía, Fabio Calderón Botero, Manuel Gaona Cruz, Alfonso Patiño Roselli, Fanny González Franco, Ricardo Medina Moyano, Carlos Medellín Forero, Horacio Montoya Gil, José Eduardo Gnecco Correa, Darío Velásquez Gaviria y Pedro Elías Serrano.

Pese a la intensificación de la violencia, el presidente Virgilio Barco reanudó las conversaciones con las guerrillas, teniendo además que enfrentar la guerra declarada por el narcotráfico. Barco creó la Consejería de Paz para establecer conversaciones con la insurgencia en ese momento agrupadas en la

Coordinadora GSB, sin que la insurgencia diera señales de abandonar las armas. La insurgencia pretendía que se implementaran los acuerdos de la Uribe, la mediación internacional y la convocatoria a una asamblea nacional constituyente. En medio del rechazo de otras organizaciones, el M-19 se separó de la CGSB y decidió entablar diálogos de paz. En virtud de un acuerdo suscrito el 9 de marzo de 1990, el gobierno se comprometió a impulsar mediante los mecanismos constitucionales la reforma constitucional o la realización de una constituyente, la creación de una circunscripción electoral y la reincorporación de los excombatientes a través del Fondo Nacional para la Paz. Inmediatamente, después de entregar las armas, el M-19 realizó su primera participación electoral y obtuvo una importante votación. En una corta campaña logró 120.000 votos que permiten elegir dos representantes, el alcalde de Alma-

guer, Cauca, y cinco concejales distribuidos en varias ciudades.

César Gaviria concluyó el proceso parcial de paz firmando pactos con la mayor parte del Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Armado Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). La firma de esos acuerdos contaba con la posibilidad de participar en la Asamblea Constituyente, en la instalación de una comisión para la superación de la violencia, en la intervención de programas en las zonas de influencia de estos grupos guerrilleros y en lograr apoyos para los damnificados de la violencia. Una parte de los desmovilizados del EPL constituirían el Movimiento Paz y Libertad y otra ingresaría a la Alianza Democrática M-19, creado el 2 de abril de 1990, por los desmovilizados de esa guerrilla. A ella se sumó el PRT.

Decisiones de guerra y escalada de la confrontación (1991-2006)

En esta fase se presentó la mayor escalada de la confrontación en toda la historia reciente del conflicto armado colombiano, lo que a su vez condujo a que se registraran altos niveles de victimización, particularmente para el subperiodo 1996-2006. Los actores armados decidieron profundizar la guerra tratando de lograr el control de territorios, recursos e influjos sobre las organizaciones sociales y los poderes locales.

Ni las Farc ni el ELN participaron en la Asamblea Constituyente, porque consideraron muy reducida la oferta del gobierno frente a su pretensión de contar con ocho cupos para el primer grupo, ocho para el segundo y cuatro más para la disidencia del EPL que surgieron por la desmovilización del grueso de esa guerrilla (García, 1992, p. 214). Ade-

más, pretendieron participar manteniéndose en armas. El gobierno quiso ablandarlos e imponerles las condiciones de negociación con el bombardeo a Casa Verde, sede del secretariado de las Farc, el 9 de noviembre de 1990, el mismo día en que se realizaron las elecciones para elegir los miembros de la constituyente. La operación resultó un fracaso y terminó concediéndoles a las Farc otra razón para que permaneciera en armas. El ataque fue respondido en los meses siguientes con una gran actividad militar de la CGSB.

Sin embargo, desde mediados de 1991 y comienzos de 1992, hubo acercamientos y rondas de diálogo entre el gobierno de Gaviria y la CGSB, en Venezuela (Caracas) y en México (Tlaxcala). Aunque se acordó una agenda de diez puntos, la discusión no salió del pri-

mero en el que se debatía el cese al fuego y a las hostilidades. La muerte en cautiverio del exministro Angelino Durán Quintero, cuando se hallaba en manos de un frente del EPL, condujo a la suspensión de la negociación y aunque hubo intentos de reabrir la, la iniciativa no tuvo éxito.

La confrontación arreció durante la administración de Ernesto Samper (1994-1998), sobre todo por el intento de las Farc de realizar una guerra de movimientos y de pasar a la ofensiva militar propinando importantes golpes a la fuerza pública. La guerra era alentada por la crisis del gobierno desestabilizado por las denuncias de ingresos ilícitos a su campaña presidencial provenientes del cartel de Cali. En medio del escándalo y de la investigación contra el presidente, los jefes de ese cartel fueron cayendo en manos de las autoridades. La lucha contra el narcotráfico fue reforzada en 1997, cuando el congreso restableció la extradición de nacionales.

En medio de la agudización del conflicto, el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), buscó negociar con las Farc y con el ELN. Los mayores avances se obtienen con las primeras guerrillas, al acordar dialogar sin cese al fuego. El escenario fue la llamada “zona de distensión” de 42.000 kilómetros cuadrados que comprendía cinco municipios. El diálogo fracasó, entre otras razones, porque se estableció una agenda de tipo maximalista que abarcaba grandes temas de política pública, porque la negociación se realizaba en medio de la confrontación y las Farc no estaban pensando realmente en desmovilizarse sino en ganar nuevos espacios para profundizar su estrategia de guerra hacia la toma del poder.

Pastrana no terminó su mandato sin antes, -en acuerdo con su sucesor-, apoyar la

ratificación por el congreso del Estatuto de Roma que había sido firmado en 1998, el cual prohibía expresamente la concesión de amnistías e indultos. Sin embargo, quizá con la idea de facilitar futuros diálogos, se acogió el artículo provisional 124, que permitía posponer por siete años la jurisdicción de la Corte en los crímenes de guerra. En consecuencia, la jurisdicción de esa Corte en Colombia comenzó el 1 de noviembre de 2002, para crímenes de lesa humanidad y genocidio, y el 1 de noviembre de 2009, para crímenes de guerra.

La aplicación del Plan Colombia y la reorganización de la fuerza pública permitió que esta retomara la ofensiva estratégica contra las Farc, mientras que el paramilitarismo golpeaba fuertemente al ELN en sus sitios de mayor arraigo con excepción de Arauca. El retroceso de las Farc se acentuó en el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), con la aplicación del Plan Patriota, que contó con cerca de 17.000 soldados y la asesoría del Comando Sur de los Estados Unidos. A diferencia de otras iniciativas de la fuerza pública, el Plan Patriota significó la retoma de territorios y caseríos, el control de ríos y corredores estratégicos, la destrucción de cultivos de coca y laboratorios en la zona de retaguardia nacional de las Farc.

Contribuyó también en la disminución de la confrontación que se produjera, entre el 2003 y el 2006, la desmovilización de los paramilitares, lo que sacó de la confrontación a 33.000 de sus miembros. Ese proceso generó el primer ejercicio de justicia transicional; se acordó con ellos penas de cárcel entre cinco y ocho años, con la obligación de reparar, entregando sus bienes lícitos e ilícitos, la contribución a la verdad y el no volver a incurrir en nuevos hechos delictivos.

La gran escalada militar

Pese al cambio de condiciones en el orden mundial, a la crisis del campo socialista y a la reestructuración institucional, las guerrillas insisten en esta fase del conflicto (1991-2006), en la continuación de la lucha armada, argumentando el genocidio contra la UP, la permanencia de los problemas sociales del país y la subvaloración a las transformaciones que podrían derivarse de la nueva carta política.

Hacia 1993, las Farc realizaron la octava conferencia en la que deciden retomar el “plan estratégico”, que proyectaba la toma del poder en un término de ocho años. En ese momento es factible que estuviera acercándose a los 60 frentes y que estuviera cercano a completar los 9.000 hombres⁷. Por mandato de esa conferencia, la guerrilla aglutina sus estructuras en bloques, que debían crear las condiciones para aproximarse a las ciudades y tener la capacidad de incomunicar sus vías de acceso. Entre lo acordado se planteaba como objetivo a corto plazo crear una “zona liberada” a fin de instalar un “gobierno provisional”. Asimismo, se estableció que para impulsar las fases del “plan estratégico”, se recogerían bianualmente US 11.500.000 dólares, entre los siete bloques de guerra, correspondiéndole los mayores aportes a aquellos en cuyos territorios existieran sembrados de coca (Farc, 1993).

En el desarrollo del plan estratégico, las Farc intentaron dar un salto cualitativo en la confrontación al tratar de pasar de la guerra de guerrillas a la guerra de movimientos. Así, con columnas móviles y movilizándolo un mayor número de guerrilleros se elevó la capacidad ofensiva sorprendiendo a la fuerza pública con emboscadas y ataques a puestos militares, que dejaban un alto número de muertos y de prisioneros. Entre los más san-

grientos se recuerda la emboscada a Puerres (Nariño), el 14 de abril de 1996, que dejó un saldo de 31 militares muertos y 16 heridos; la emboscada a las Delicias (Caquetá), del 30 de agosto del mismo año que concluyó con un saldo de 27 militares muertos, 26 heridos y 61 prisioneros o la emboscada del Billar (Caquetá), el 2 de marzo de 1998, que finalizó con 62 militares muertos, 5 heridos y 43 prisioneros.

Después de la ruptura de los diálogos del Caguán, las Farc continuaron elevando su nivel ofensivo; incrementaron los sabotajes y realizaron sonados actos terroristas como el ejecutado contra el Club El Nogal, el 7 de febrero de 2003, donde 36 personas perdieron la vida y alrededor de 200 quedaron heridas. La ofensiva de las Farc tuvo su pico hasta el 2002 y luego hubo un descenso que se interrumpió entre 2006 y 2007, para luego continuar el declive en los años siguientes. Ese declive de las Farc se explica, porque la fuerza pública pasó a retomar la ofensiva gracias a que la logística y recursos del “Plan Colombia” fueron enfocados al apoyo de la lucha contrainsurgente, a que se había iniciado una importante reorganización de las fuerzas militares y a que se logra una mayor capacidad de la aviación para reaccionar frente a las tomas o ataques guerrilleros o para atacar sus campamentos en las zonas de retaguardia.

La ofensiva de las fuerzas militares se complementó con el Plan Patriota (2003), que en su primera fase logró dismantelar los frentes guerrilleros de Cundinamarca que amenazaban atezar a Bogotá. En su segunda fase hizo replegar a las Farc hacia zonas selváticas por lo que el grupo guerrillero no pudo seguir controlando su zona de retaguardia na-

⁷ En la VIII Conferencia se hacía una evaluación de la que se deduce esa cifra (Farc, 1993; Santos 2002, p. 44).

cional en el que se hallaban extensos cultivos de coca. En esta operación que se desarrolló entre 2004 y 2006 participaron alrededor de 18.000 soldados, significó también que la fuerza pública lograra el control de los ríos de la zona, de caseríos y pequeños poblados en el Guaviare, Caquetá y Meta.

En lo que respecta al ELN se identificó que pasó de 36 frentes en 1991 a 45 en 1997, con alrededor de 3.400 guerrilleros. Hasta 1997, esta organización mostró un crecimiento sostenido de su actividad armada e incluso hubo momentos en que su número de acciones fueron mayores a las ejecutadas por las Farc. En 1992 realizó una de sus campañas militares más importantes como fue la denominada “Vuelo de Águila” con la cual superó en acciones violentas a las realizadas por las Farc en ese mismo año. En 1996, también las rebasó cuando realizó la campaña “Héroes de América”.

A partir de 1997, el ELN comenzó a declinar en su accionar armado, declive que coincide con el ataque paramilitar a sus zonas de influencia. El ELN no pudo defender todos sus territorios bajo su influjo, incluso las Farc les prestó ayuda en varias zonas. En unas pocas como en el sur de Bolívar se replegó protegiendo a los civiles de las prácticas de “tierra arrasada” ejecutadas por el paramilitarismo (De Currea, 2018, pp. 211-213). Hacia el 2000, la actividad armada del ELN presentó un ligero incremento que puede entenderse como un intento de responder o de sacudirse del ataque del paramilitarismo. Luego siguió declinando en su actividad armada en la que sobresalen los combates y el sabotaje como sus principales métodos de guerra.

El ataque paramilitar a las zonas del ELN agravó la crisis interna de esta organización, afectada desde comienzos de la década por divisiones internas como la protagonizada en 1993 por la Corriente Renovación Socialista (CRS) y por la separación de dos frentes ar-

mados, uno que tomó el nombre de Frente Revolucionario Guevarista (1993) y el otro que se hizo llamar como Ejército Revolucionario del Pueblo (1996). A todo lo anterior se agrega que en el III Congreso, celebrado en 1996, no se supo interpretar el momento político y se aprobaron estrategias equivocadas frente a la manera como se debía afrontar la crisis del campo socialista y el auge del paramilitarismo. En todo caso, luego del ataque paramilitar a finales de siglo, el balance es que el ELN había perdido entre el 40 y 60 por ciento de su fuerza militar y que, en algunas de sus zonas históricas, la población civil le reclamaba no haberla defendido de las incursiones contrainsurgentes.

En los últimos días de 2003, el Comando Central emitiría el documento “Parar la Guerra para Construir la Paz”, en el que considera que la guerra había sido larga, degradada e inútil y que había llevado a la deslegitimación en la sociedad del “proyecto revolucionario” (ELN, 2003). En consecuencia, esa guerrilla planteó que en adelante el centro de su propuesta estratégica será la búsqueda de paz con transformaciones sociales. Ese cambio y otros se oficializaron a partir del IV Congreso que se realizó en 2006.

El otro responsable por el recrudecimiento del conflicto durante esta fase fue el paramilitarismo que se reactiva luego de su desmovilización a partir de los decretos de Estado de sitio y conmoción interior dictados entre 1990 y 1991 (Decretos 2047, 2147, 2372 y 3030 de 1990; Decreto 303 de 1991). Hacia 1995, los paramilitares ya se habían reorganizado de nuevo como las Autodefensas de Córdoba y Urabá (Accu). Al tiempo que se consolidaban en Córdoba, Antioquia, Urabá y Sucre, penetraban con fuerza en la zona bananera con el apoyo de los sectores tradicionales, logrando el repliegue de las Farc y el desmonte de algunas de las facciones disidentes del EPL.

La reconfiguración paramilitar se vio favorecida por la creación durante el gobierno de Ernesto Samper de los Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada, denominados como Convivir, destinados a zonas donde el gobierno no podía garantizar la seguridad. Estas organizaciones terminaron agravando la violencia, debido a que no se controlaron y a que sus acciones se combinaron con las de los diversos aparatos armados. Al respecto es significativo que un informe del Alto Comisionado para la Paz, en 1998, indique que en los 11 departamentos con mayor violencia procedía en un 70 por ciento de los municipios donde fueron creadas las Convivir (Garzón, 2005, p. 66).

Las acciones paramilitares se intensificaron a partir de 1997, con la conformación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Desde entonces no solo cambian de táctica al pasar a buscar al enemigo en sus propios territorios, sino que adicionalmente se enfrascaban en una disputa territorial que pretendía quitarle el control a la guerrilla de los cultivos de coca (Garzón, 2005, p. 67).

La disputa territorial planteada por los paramilitares se dirigió particularmente contra civiles para desbaratar los presuntos o reales apoyos a la guerrilla. Entre 1997 y el 2002, grupos paramilitares se introdujeron en regiones del Putumayo, Sur de Bolívar, Norte de Santander, Santander, Valle, Cauca, Magdalena y Cundinamarca. Ese despliegue paramilitar se realizó en el contexto del repliegue de la fuerza pública, cuando esta recibía golpes militares de la guerrilla. Las confesiones de los paramilitares y de los miembros de la fuerza pública han mostrado que hubo omi-

siones, pero también acciones que facilitaron la actividad de los grupos paramilitares. En 2012, la unidad de Justicia y Paz había compulsado copias a la justicia ordinaria sobre confesiones paramilitares que comprometían a 1.023 miembros de la Fuerza pública (CNMH, 2013, p.158). Más recientemente, hacia junio de 2023, se habían sometido a la jurisdicción Especial para la Paz (JEP), 3.840 integrantes de la fuerza pública, en el caso 08 que investiga los crímenes cometidos por agentes de la fuerza pública y otros agentes del Estado en asocio con grupos paramilitares y terceros civiles (JEP, 2023).

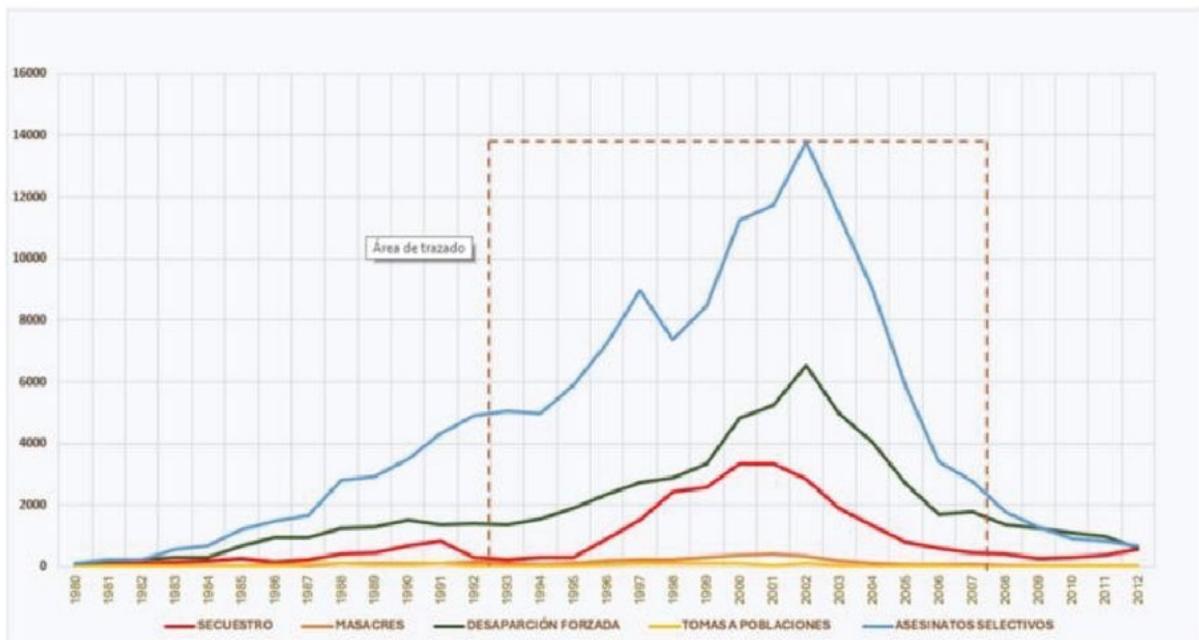
La penetración paramilitar en los territorios se realizaba en una primera fase con la ejecución de masacres, homicidios selectivos y amenazas. Luego, en una segunda fase, se instalaban bases o avanzadas paramilitares que hacían labores de inteligencia, recibían información o apoyos de sectores locales, para desde allí planear el ingreso a nuevos espacios o tomar el control de caseríos o poblados. En muchas ocasiones, durante las incursiones a poblados, se usaron listas de presuntos amigos o auxiliadores de la guerrilla, que eran asesinados o desaparecidos. En ocasiones, esas incursiones se acompañaban de retenes no solo para asesinar “sospechosos” que no habían sido hallados, sino para sitiar a los poblados. En una fase posterior, ya teniendo el control de los territorios, los paramilitares reducían la violencia y tendían a interactuar con las comunidades al expresar preocupaciones relacionadas con la solución de problemas y necesidades de la población sometida a su control.

La crudeza del conflicto

El gráfico 2 recoge varias de las modalidades violentas comprendidas entre 1980 a 2012. Las que se presentan en la gráfica como las que se excluyeron coinciden en que la fase de 1991 a 2006 fue la más elevada en prácticas violentas en toda la historia del conflicto. En este periodo, al igual que en los demás, es posible que exista un importante subregistro

por diversos motivos: la dificultad para recolectar los datos, la falta de mecanismos para reportar y centralizar cifras por parte de los organismos estatales, el férreo control en algunas regiones de los aparatos armados y las amenazas para que no se realizaran denuncias y levantamientos de cadáveres, la inhumación en fosas comunes, entre otros.

Gráfico 2. Modalidades de violencia, 1980-2012.



Fuente: CNMH, 2023.

La victimización se elevó en esta fase del conflicto por las decisiones de los aparatos armados de profundizar la guerra, ya fuera en cumplimiento de sus planes estratégicos para aproximarse y atenuar a la capital del país como en el caso de las Farc o para cercar algunas ciudades y generar insurrecciones locales como en el caso del ELN o para desmontar los avances territoriales y el control guerrillero sobre sembrados de coca, como lo pretendía el paramilitarismo.

La consecuencia de las decisiones de guerra

y del incremento de los repertorios violentos no podía ser otro que la elevación como en ningún otro momento de las cifras de victimización. Por supuesto que ese escalamiento no solo es resultado del enfrentamiento de varios actores armados, sino de la pugna por copar territorios y desalojar a sus rivales. Se ha observado a lo largo del conflicto armado que la violencia tiende a acentuarse cuando los actores armados coexisten al mismo tiempo en un territorio y luchan por expulsar a los rivales, cuando eso ocurre y ha quedado domi-

nando un solo actor armado, ha sido normal que la violencia descienda. La victimización pudo enfatizarse en la fase que tratamos debido a las decisiones de guerra y a la búsqueda por los aparatos armados de un control hegemónico en diversos territorios.

Otro elemento que contribuyó a la acentuación de la victimización en esta fase es que se haya tomado como blanco la población civil, con mayor tendencia en los grupos paramilitares que en los insurgentes. Sin embargo, habría que tener en cuenta que algunas modalidades de violencia, individualmente consideradas, estuvieron relacionadas más a unos autores que a otros. Por ejemplo, la práctica del secuestro estuvo más asociada a las guerrillas; las cifras indican que entre 1964

hasta 2023, el 86 por ciento de los secuestros los hizo la guerrilla seguido de los grupos paramilitares con el 12 por ciento y otros grupos con el 2 por ciento (CNMH, 2023). Mientras que la práctica de desaparición forzada estuvo más asociada al paramilitarismo, entre 1985 hasta 2023, se le indica de haber cometido el 61 por ciento, el 25 por ciento a las guerrillas y el 6 por ciento a los agentes del estado (CNMH, 2023). Otra práctica que ilustra esa perspectiva es lo que ocurre con las masacres, así entre 1991 y 2006 se cometieron 1.514 masacres, los paramilitares fueron responsables del 65 por ciento, la guerrilla del 26 por ciento y la fuerza pública lo fue del 9 por ciento (CNMH, 2023).

Los diálogos de paz en la “zona de distensión” y la desmovilización paramilitar

En la fase que analizamos se llevaron a cabo conversaciones y negociaciones de paz con los grupos insurgentes y contrainsurgentes, pero solo fructificaron las conversaciones realizadas con el paramilitarismo. Entre 1998-2002, el gobierno de Andrés Pastrana mantuvo un proceso de paz con las Farc que tuvo poca perspectiva de éxito, debido a que cada parte manejaba un plan B que reposaba en una solución de tipo militar. El gobierno había realizado cambios importantes de reorganización y fortalecimiento de las fuerzas militares que encontró refuerzo con el Plan Colombia, el cual tenía un fuerte componente militar y policial, que sería usado contra zonas con grandes extensiones de coca y donde las Farc contaba con importantes influjos. Adicionalmente, en esa dirección también incidía que, hacia 1998, Colombia se había convertido en el tercer país con más ayuda militar en el mundo. Por el lado de las Farc, la intención de lograr la paz con negociación política era prácticamente nula. Las Farc se sentían fuertes y creían que podían seguir adelantando

los objetivos de su plan estratégico. A ello se articulaba su pretensión de obtener el reconocimiento de beligerancia a partir de su control desde antes de los diálogos de la zona de distensión y a que asumían que contaban con los requisitos que exigía el derecho internacional (Aguilera, 2014, p. 209).

Los diálogos se realizaron en la zona de distensión en medio de la confrontación. A petición de las Farc, de esa zona se retiró la fuerza pública y las autoridades judiciales, por lo que la guerrilla se convirtió en el gobierno de facto; los alcaldes no se atrevían a contradecirla. La guerrilla ubicó su policía cívica, patrulló, le dio órdenes a funcionarios locales de bajo rango, tenía su propia emisora, resolvió conflictos y dictó “leyes”, como la ley 002 sobre “tributación” y la Ley 003 de “anticorrupción”, con la que se anunciaron penas para los corruptos.

Solo hasta mayo de 1999 se acordó una agenda con 12 puntos de negociación acompañados con 48 subtemas. En los primeros estuvieron

planteados temas gruesos de política pública como los derechos humanos y la responsabilidad del Estado; el problema agrario, la explotación y conservación de los recursos naturales; la estructura económica; la reforma a la justicia; las fuerzas militares; la lucha contra la corrupción y el narcotráfico; reforma política; reforma a las instituciones del Estado; acuerdos sobre el derecho internacional humanitario; relaciones internacionales y la formalización de los acuerdos. Para algunos discutir esas temáticas resultaban fundamentales para resolver las causas del conflicto, para otros se trataba de una agenda “maximalista” imposible de negociar y de aprobar. Según esta última perspectiva, tales temas no debían ser tratados con la guerrilla sino con el congreso.

Las negociaciones contaron con participación social por medio del comité temático, que se encargó de organizar audiencias públicas donde participaron 27.795 personas que desarrollaron 1.069 exposiciones sobre los temas de la agenda. Sin embargo, las negociaciones se rompieron en febrero de 2002, debido a que las partes no estaban convencidas de lograr la paz, a sus pocos avances, a la falta de apoyo de los gremios, los partidos políticos y los medios de comunicación y, adicionalmente, a que las acciones armadas perturbaban el proceso de negociación y generaba desconfianza en la opinión pública.

Desde el comienzo del gobierno de Álvaro Uribe, las autodefensas expresaron su intención de desmovilizarse. Para hacerlo, debieron de unificarse; se trataba de estructuras armadas que tenían fricciones internas y no tenían unidad de mando. Antes de la negocia-

ción, las dos estructuras más fuertes eran, por un lado, el sector de las AUC que reunía al Bloque Norte y al Bloque Conjunto Calima, con un total de 23 estructuras y, por el otro, el Bloque Central Bolívar, conformado por 24 grupos regionales. Aparte de ellos existían otras cinco estructuras independientes (Garzón, 2005, p. 118).

Para lograr la desmovilización, el gobierno presentó el proyecto de “Alternatividad Penal”, que no contemplaba una pena para los paramilitares desmovilizados así hubieran incurrido en crímenes de guerra o de lesa humanidad. Luego presentó otra ley que también fue criticada, porque no consideraba mayores requisitos para obtener penas alternativas. Demandada la Ley 975 ante la Corte Constitucional, esta determinó con la Sentencia C-370, que podrían otorgarse penas alternativas, de entre cinco y ocho años, siempre que se desarticularan los grupos paramilitares, se contribuyera a la verdad y se reparara a las víctimas. Igualmente, sentenció que el desmovilizado debía de confesar todos y cada uno de los delitos cometidos para no perder los beneficios. Asimismo, se destaca que haya determinado que los beneficiarios debían reparar a las víctimas con los bienes ilícitos y lícitos de los desmovilizados colectivamente (Uprimy y Saffon, 2006, pp. 201-230).

Las conversaciones comenzaron oficialmente con el Acuerdo de Santa Fe de Ralito, firmado en julio de 2003 y al final de ese año se produjeron las primeras desmovilizaciones. Estas se extendieron hasta 2006 y cubrieron a 31.670 miembros.

Declinación del conflicto y segunda paz parcial (2006-2016)

Lo que caracteriza a esta etapa fue la declinación de la actividad armada por la ofensiva de la fuerza pública y la salida de los paramilitares de la confrontación, lo que a su vez se refleja en una notoria disminución de la violencia y el número de víctimas. Las Farc y el ELN entendieron que ya no podrían ganar la guerra y que en diversas regiones del país crecía el rechazo a la continuidad de la confrontación. Por eso optan por ejecutar una guerra de resistencia o sobrevivencia que les permitiera mantener alguna presión a fin de lograr una agenda favorable de negociación. El Estado, a su vez, consideró que era el momento para intentar la salida negociada a la confrontación que evitara su costosa e inútil prolongación.

En esta fase se presenta la reelección del presidente Uribe Vélez para el periodo 2006-2010, luego de que el congreso aprobara el acto legislativo que permitía su reelección. En 2006 estalló el escándalo de la llamada parapolítica, debido a las denuncias que venían de años atrás sobre las relaciones entre políticos y paramilitares, a la afirmación del paramilitar Salvatore Mancuso, según la cual las autodefensas tenían el control del 35 por ciento del Congreso de la República, a las declaraciones de testigos y al hallazgo de información en computadores. Las investigaciones de la Corte Suprema de Justicia, entre 2007 y 2018, concluyeron con 62 sentencias contra aforados, senadores y representantes, de las cuales solo dos fueron absolutorias (Instituto anticorrupción, 2002, p. 7). Igualmente, en otras instancias se condenó a gobernantes regionales, locales, diputados y concejales. Todos ellos fueron procesados por firmar pactos de colaboración con el proyecto político de los paramilitares o por haber recibido el apoyo para ganar elecciones o porque cuando

fueron elegidos les entregaron porcentajes de presupuestos públicos bajo su responsabilidad (Verdad Abierta, 27 de julio de 2010).

En mayo de 2008, el gobierno de Uribe Vélez tomó la determinación de extraditar a los Estados Unidos a 14 grandes cabecillas del paramilitarismo, con el argumento de que seguían delinquiendo en prisión y no habían dicho toda la verdad. Para algunos, la decisión contribuiría a romper la relación de los paramilitares con sus redes criminales y a la recuperación de la seguridad y el orden público (Pizarro, 2017, p. 345). Para otros, como Amnistía Internacional, existía el “peligro real de que el alcance completo de las violaciones de derechos humanos cometidas durante años por los paramilitares, así como el papel fundamental desempeñado en estos crímenes por las fuerzas de seguridad, funcionarios del Estado y destacadas figuras políticas y empresariales, permanezcan ocultos y, con ello, totalmente impunes” (Amnistía Internacional, 2008).

Durante su segundo mandato, Uribe intentó adelantar conversaciones de paz con las Farc, pero no logró comenzar una negociación. Con el ELN continuaron las rondas que se habían realizado en la Habana, con presencia de garantes y delegados de países amigos. Después de ocho rondas, el proceso se suspendió por cuanto se endurecieron las posiciones: por un lado, el ELN insistió en la participación de la sociedad en las negociaciones y, por el otro, el gobierno exigió la suspensión del secuestro, el cese unilateral, una lista de sus miembros y la concentración de la guerrilla en un único lugar (Celis, 2019, pp. 156-157).

En el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) se restablecieron las comunica-

ciones con las Farc, luego de que se admitiera, a diferencia del gobierno anterior, la existencia de un conflicto armado y el carácter político de los grupos guerrilleros. Después de varias aproximaciones, en octubre de 2012 se realizó en Oslo la reunión inaugural de los diálogos con las Farc. A diferencia de la negociación anterior, en la zona de distensión, la agenda acordada en la Habana fue más limitada o si se quiere “negociable”, lo que denotaba la voluntad de las Farc de lograr un acuerdo. Después de cuatro años de negociaciones, el 24 de agosto de 2016, se suscribió en Cartagena, el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

El acuerdo no necesitaba de refrendación, pero el presidente Santos decidió someterlo a consideración de los colombianos por medio del procedimiento del plebiscito, el 2 de octubre de 2016. El resultado -con una

abstención del 63 por ciento- fue adverso a su aprobación por el estrecho margen de 53.908 votos. El triunfo del “No” a los acuerdos con las Farc se debió entre otros factores a las manipulaciones de los sectores políticos opuestos a la negociación que manejaron las emociones de los electores valiéndose de mentiras, prejuicios y miedo; el rechazo a las Farc; la poca popularidad del presidente Santos que apenas sobrepasaba el 30 por ciento; el paso del huracán Matthew por la costa atlántica del país; entre otros. Ante ese escollo, el gobierno optó por conversar con los líderes del No y recoger los reparos al texto. Luego de que se realizaran alrededor de 400 modificaciones, el gobierno las discutió con las Farc, lo que derivó en un texto definitivo, que fue suscrito por las partes el 24 de noviembre en el teatro Colón de Bogotá.

La insurgencia en guerra de resistencia y la irrupción de los herederos del paramilitarismo

En el periodo estudiado fue persistente el intento de derrotar a las guerrillas y específicamente de detener el avance de las Farc. Luego del “Plan Patriota” se creó el “Plan Consolidación” que buscaba “estabilizar los territorios anteriormente controlados por actores armados” mediante el control territorial con la permanencia de la fuerza pública y la presencia institucional (Ministerio de Defensa, s. f., p.17). A la par se desarrollaba el programa de desmovilización que mostraba bastante eficacia; entre 2003 y 2010, de las Farc y el ELN se desprendieron 17.032 combatientes (ODDR-UN, 2010, pp.1-15). La persecución contra la insurgencia se realizó también mediante el pago de incentivos a los militares que dieran de baja a guerrilleros (Ministerio de Defensa, 2005, pp. 1-15). La medida tuvo

resultados funestos; generó asesinatos de civiles no beligerantes, lo que se denominó como “falsos positivos”. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) ha establecido que entre 2002 y 2008, 6.402 personas fueron presentadas por el Ejército como bajas en combate⁸.

En 2008, las Farc sufrieron golpes contundentes: el primero fue de carácter político al realizarse la marcha del 4 de febrero, a la que concurrieron un millón de personas en ciudades y pueblos del país. La movilización en la que fueron muy importantes los medios de comunicación y las redes sociales puso de presente el alto grado de deslegitimación de las Farc, debido a sus métodos de guerra (secuestros, ubicación de minas, entre otros.), pero también a la narcotización del conflicto,

⁸ La JEP hace pública la estrategia de priorización dentro del caso 03, conocido como el de falsos positivos. Comunicado 019 (JEP, 2021).

su larga duración y sus consecuencias sobre la sociedad colombiana. En contraste, nunca hubo tanto compromiso hacia iniciativas de movilización ciudadana para protestar contra el paramilitarismo y sus aliados que incurrieron en crímenes similares.

Por otro lado, el Ejército en desarrollo de su “Plan Cabecillas” dio de baja a dos prestantes jefes guerrilleros. Así, en la operación Fénix, el 1 de marzo de 2008, cuando bombardea el campamento de Sucumbíos (Ecuador) acaba con la vida de Raúl Reyes y otros 21 guerrilleros. Dos días después cayó otro miembro del secretariado, Iván Ríos, víctima de la traición de uno de sus subalternos. En ese mismo mes murió por causas naturales su máximo comandante Manuel Marulanda Vélez. Otra acción que estremeció al grupo fue la “operación Jaque”, el 2 de julio de 2008, que permitió la liberación de la excandidata presidencial Ingrid Betancur, tres estadounidenses y 11 policías.

Sin embargo, las Farc trataron de mantener el orden interno aplicando el “Plan Renacer” (2008) y el Plan Independencia (2010-2014), con los que se pretendía recuperar el terreno perdido en diversos ámbitos. En lo militar se buscaba reestructurar el aparato armado, fijar cuotas de reclutamiento por cada frente para restablecer el número de miembros existentes antes del Plan Patriota, se ordenaba volver a la guerra de guerrillas, la defensa del territorio con el uso de minas antipersonales, la ubicación de sus fuerzas en zonas fronterizas, el uso de francotiradores, la compra de armas y de misiles tierra-aire, entre otros. En lo político se pretendía la reorganización del movimiento de masas, la reconfiguración del Movimiento Bolivariano y del Partido Comunista Clandestino, la conformación de organizaciones sociales y de un movimiento político amplio, entre otros.

Por otro lado, las Farc pretendieron sin éxito

acercarse de nuevo a Bogotá, por las veredas de Sumapaz o de reimplantar el poder del Frente 53 en límites entre Cundinamarca y Meta. Pudieron sostener sus finanzas concentrándose en las zonas de la Costa Pacífica a través de los frentes que integraban el Comando Conjunto del Occidente y el Bloque Noroccidental (Chocó, Antioquia, Córdoba y Sucre). También logró mantener posiciones, particularmente, con el Bloque Sur (Putumayo y Caquetá) y el Bloque Magdalena Medio (Norte de Santander y Santander). En líneas generales, las Farc redujeron su capacidad ofensiva, pero siguieron contando con un relativo poder bélico que les permitía incrementar en algunos momentos sus acciones armadas como, por ejemplo, el sabotaje a la infraestructura petrolera o la ejecución de emboscadas, el lanzamiento de artefactos explosivos, entre otros. Esa era su situación antes de comenzar las negociaciones de paz.

En cuanto al ELN hay que subrayar que esta organización desde comienzos del presente siglo sufrió un declive militar de mayor magnitud que el padecido por las Farc luego de la aplicación del Plan Colombia y el Plan Patriota. El ELN no solamente no lograba ampliar su aparato armado que apenas alcanzaba los 1.600 miembros en 2015, (El Tiempo, 30 de marzo de 2016), sino que no pudo volver a realizar campañas militares que integraran a todas sus fuerzas; para esos eventos solo ha podido unir a dos o tres de sus frentes de guerra. Su presencia militar parece mantenerse e incluso incrementarse, hacia 2006 se registraban acciones en 85 municipios de 12 departamentos (FIP, 2013, p. 14) Mientras que en 2017 se encontró actividad en 152 municipios de 22 departamentos (Indepaz, 2022, p. 14). Al igual que las Farc redujeron sus acciones y algunas de ellas cesaron como la toma de poblados. Sin embargo, siguió ejecutando algunos de sus métodos de guerra como el sabotaje, los homicidios selectivos,

las emboscadas y los secuestros en términos muy reducidos.

En cuanto al paramilitarismo, este no desapareció tras su sometimiento, retornó con otra forma, a través de desmovilizados y nuevos reclutas. Volvió a las mismas regiones con nuevos nombres, sin organización nacional y con más interés en la captura de rentas, particularmente, aquellas provenientes del narcotráfico, la minería del oro y el contrabando. A diferencia de los paramilitares, los nuevos grupos no muestran la misma articulación o cercanía con sectores estatales, aunque esto no quiere decir que hayan dejado de cumplir algunas tareas contrainsurgentes contra activistas y organizaciones sociales. Por otro lado, en algunos de los nuevos grupos persisten las relaciones con los poderes locales, a los que brindan seguridad para desarrollar actividades legales e ilegales.

Los herederos del paramilitarismo se fueron consolidando y reconfigurando, la mayoría con más acentos criminales y otros con algunos visos contrainsurgentes. En 2008 tenían presencia en 259 municipios; en 2012, ampliaron su presencia a 409 municipios y en 2016, disminuían su actividad a 344 municipios. Para 2015 se hallaba que algunos tenían una relación con las antiguas organizaciones paramilitares y una mayor presencia territorial. Tenían mayor cobertura nacional el Clan del Golfo, los Rastrojos, las Águilas Negras y los Puntilleros. De este grupo se destacaba el Clan de Golfo que hacia 2016 contaba con unos 3.000 integrantes y una presencia en 14 departamentos. Otros grupos mostraban una cobertura más restringida centrada en lo regional y lo local, como La Constru, los Pachenca, La Oficina, La Empresa, Cordille-

ra, los Paisas, Nuevo Orden, Nuevo Renacer AUC (Indepaz, 2017, p. 2, 13).

Los sucesores del paramilitarismo mostraron poca o ninguna inclinación para encarar a la fuerza pública. Ocasionalmente se enfrentaron con las guerrillas o hicieron acuerdos para el reparto territorial y la comercialización de la droga. De la misma manera realizaron alianzas entre sí, pero al mismo tiempo, estas bandas se enfrentaron en zonas rurales y urbanas, afectando a la población con homicidios y desplazamientos. De lo primero es conocido que el Clan del Golfo realizó alianzas o tuvo el control de otras bandas en diversos lugares del país y de lo segundo es ilustrativo que, en 2011, siete municipios del sur de Córdoba fueran escenario de varias disputas que generaron buena parte de los 679 homicidios y 1.423 desplazamientos individuales (Arias, 2012, p. 32).

El influjo de los nuevos grupos y particularmente del Clan del Golfo se mostraba en 2012, cuando a raíz de la muerte de su máximo jefe Juan de Dios Úsuga, impulsó un “paro armado” que perturbó a varias ciudades y localidades en seis departamentos con lo cual se afectó el transporte y el comercio. Ese influjo es resultado, unas veces, de la fuerza e intimidación y, en otras, de las oportunidades que ofrecen a los pobladores los enclaves económicos ilícitos. Los sucesores del paramilitarismo no solo mostraron su influencia y capacidad de controlar diversos territorios, sino que asumieron la nefasta tarea de oponerse violentamente al trabajo de líderes y miembros de organizaciones de derechos humanos o la de incidir en los procesos electorales regionales para favorecer a los candidatos de su preferencia.

El Acuerdo de paz con las Farc

El acuerdo de paz con las Farc ha sido el acto político más importante luego del pacto

partidista que generó el Frente Nacional y de la promulgación de la carta política de

1991. El acuerdo, además, ha tenido amplia repercusión en el exterior como lo muestra el apoyo e interés por su desarrollo en la comunidad internacional.

Dentro del acuerdo con las Farc hay unos aspectos sobresalientes como la paz territorial que busca desarrollar las instituciones y los bienes públicos en las regiones afectadas por el conflicto; asimismo, la ampliación del campo político con la creación de un partido originado en la guerrilla desmovilizada, la creación de 16 Circunscripción Transitoria de Paz derivadas de zonas afectadas por la violencia y la adopción de un nuevo estatuto de la oposición. Igualmente, es destacado la centralidad del resarcimiento de las víctimas a través de la creación de un “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición”, compuesto por varios mecanismos judiciales como extrajudiciales.

El acuerdo de la Habana se consignó en 297 páginas y contiene seis puntos que no se refieren a grandes asuntos de política pública; es decir, se trataba de un acuerdo minimalista, con reformas o cambios precisos o puntuales, que podrían ser avaladas por grupos de diferentes banderas políticas. El punto “Reforma Rural Integral” pretende aliviar las condiciones sociales en el campo con medidas como la creación de un fondo de tierras formado con baldíos, tierras confiscadas y donaciones, con el objeto de distribuir las a campesinos que carezcan de ella o que la tengan en muy baja proporción. Otro pilar del punto son los programas especiales de desarrollo con enfoque territorial (PDET), proyectados sobre los territorios afectados por la violencia, con cuyas comunidades se concertarían las inversiones. El segundo punto denominado “Participación política: apertura democrática para construir la paz”, garantiza que la guerrilla funde un partido y participe inicialmente en el congreso al otorgarle cin-

co curules en Cámara durante dos periodos, acceso a medios, financiamiento y creación de un centro de pensamiento. Aparte del impulso a un estatuto de oposición, el Estado se comprometía a garantizar la movilización y la protesta ciudadana.

El tercer punto trata del “Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo”, el cual contenía el procedimiento de dejación de armas. La desmovilización se inició con la ubicación por 180 días de los exguerrilleros, en 22 zonas veredales y en seis puntos campamentarios. De 13.609 excombatientes, un 94,1 por ciento ha continuado dentro del proceso de reincorporación. Estos desmovilizados entregaron 8.994 armas, por lo que según Naciones Unidas sería una de las tasas más altas de entrega de armas en un conflicto armado (Varela et al., 2022, p.7).

En el cuarto punto, titulado “Solución al problema de las drogas ilícitas”, el gobierno se comprometía con la implementación de planes y proyectos como el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo, en zonas pobres con cultivos de coca. Asimismo, se acordaba tratar el problema de las drogas ilícitas como un asunto de salud pública, de implementar un nuevo estatuto de lavado de activos y un control más eficaz a la importación y comercialización de insumos.

El quinto punto se apoya en la justicia transicional para conformar una Jurisdicción Especial para la Paz, cuyo principal objetivo es satisfacer el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y la garantía de no repetición. Esta jurisdicción que tiene una vigencia de diez años, prorrogables a otros cinco, juzgará a guerrilleros, militares y terceros, por los hechos más graves ocurridos en la confrontación armada. Otro de los grandes soportes del sistema fue la creación de la Comisión para el Esclare-

cimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, que funcionó por tres años e hizo público su informe.

Por último, en el punto seis, titulado como “Mecanismos de implementación y verificación”, se determinaron las reglas de seguimiento a la implementación del acuerdo. Se

establecía, entre otros aspectos, la conformación de una comisión de seguimiento con miembros del gobierno y de las Farc, para hacer la supervisión y resolver las diferencias. Con parecidos fines se solicitaba el acompañamiento de entidades y países amigos.

Un conflicto sin fin (2016-2023)

Durante el gobierno de Santos se habían restablecido las conversaciones con el ELN y se había dado inicio a una fase exploratoria secreta. En 2014 se conoció la existencia de esos diálogos y al año siguiente se reveló un histórico resultado como era el avance en la construcción de una agenda de seis puntos, a saber: i) participación de la sociedad, ii) democracia para la paz, iii) transformaciones para la paz, iv) víctimas, v) fin del conflicto armado, vi) implementación del acuerdo y referendación.

Con ese temario, el ELN lograba que el gobierno aceptara por fin la participación de la sociedad en la negociación, un elemento metodológico por el que el ELN había insistido por décadas, pero, por otro lado, la agenda despertaba bastantes críticas, incluso del propio presidente, respecto de que se trataba de una agenda difusa que podía llevar a que se ampliara a temas políticos de difícil negociación; específicamente, se planteaba que el punto tercero abría las puertas a todo tipo de iniciativas. Luego de un cese bilateral, entre el 1 de octubre de 2017 y el 12 de enero de 2018 -el primero suscrito con ese grupo guerrillero- y de la realización de cinco ciclos de conversaciones, los diálogos tendieron a estancarse por diversos motivos, entre ellos por el debate electoral y la culminación del mandato presidencial de Santos.

Al finalizar el gobierno de Santos, se perci-

bían los efectos positivos de la desmovilización de las Farc que permitieron la disminución de los indicadores de violencia. Sin embargo, la situación comenzó a cambiar con la aparición de las primeras estructuras armadas disidentes de las Farc y el estancamiento de la negociación con el ELN. La tendencia al incremento de la violencia se hizo más fuerte durante el gobierno de Iván Duque (2018-2022), fenómeno donde pudieron contribuir varios factores, entre ellos la ausencia de una política de paz y la lentitud en la aplicación de los acuerdos pactados con las Farc.

El declive de las cifras de violencia al final del gobierno de Santos y su paulatino incremento en los años posteriores se percibe en el comportamiento de varias conductas delictivas relacionadas con el conflicto. Indicativo de ese proceso son las masacres que luego de haber bajado a 11 en 2017, subieron a 29 en 2018 y a 36 en 2019. Respecto al desplazamiento se tiene que en 2015 hubo 86 episodios; mientras que en 2016 se presentaron 52 y en 2017 se registraron 83; luego en 2018 ascendieron a 141, en 2019 a 99 y en 2020 a 106 (Indepaz, 2021, p. 32). La misma tendencia se observa en relación con los secuestros, en los que a veces es difícil determinar la autoría. Estos venían bajando en la última fase del conflicto y continuaron en ese proceso hasta muy recientemente cuando se escalaron notoriamente. Pasaron de 139 en el quinquenio 2005-2009, a 105 entre 2010-2014, a 48 en-

tre 2015-2019 y a 354 en los últimos cuatro años (Indepaz, 2021, p. 24). Los homicidios relacionados con el conflicto también disminuyeron luego de los acuerdos, pero en la medida que se fue deteriorando el orden público aparece la tendencia al incremento. Así, en 2020 se registraron 360, en 2021 fueron 1.929 eventos y en 2022 se contaron 2.861 (JEP, 2023). Sobre el homicidio en general -por diversas causas- es pertinente indicar que siguió el mismo comportamiento observado para otras conductas derivadas del conflicto. Según Medicina Legal, los homicidios pasaron de 17.717 en 2009 a 11.532 en 2016 y a 13.442 en 2022. Esta última cifra arrojaría una tasa de 26.1 homicidios, lo cual ubica a Colombia en el tercer lugar en el contexto de los países de América Latina, luego de Venezuela y Honduras (Appleby et al., 2023).

Como se concluye en un balance emitido por una comisión del Congreso, la paz no fue una de las prioridades del gobierno de Duque. La comisión encontraba serios problemas en el cumplimiento de los acuerdos y evidentes retrasos en su implementación. Entre los más destacados basta con citar que dentro del punto uno, la entrega de tierras tenía un importante rezago; de las 1.912.968 hectáreas ingresadas al fondo de tierras, solo se habían distribuido el 25.37 por ciento y apenas se habían entregado 2.602 títulos a los campesinos sin tierra, lo que equivale a un 2.57 por ciento del total de hectáreas. Del punto dos se consideraba que apenas se había cumplido con el 50 por ciento de lo acordado, debido a que se hallaban pendientes de aprobación normativa la reforma política con base en las recomendaciones de la Misión Electoral Especial (MEE), la ley de participación ciudadana, la regulación de la protesta pacífica y la reforma al código electoral. En cuanto al punto tercero, uno de los aspectos importantes, el del proceso de reincorporación de excombatientes, atravesaba por enormes dificultades, de un lado porque

el 36,3 por ciento no cuenta con un proyecto productivo financiado por el gobierno y el número de proyectos individuales superaba al de proyectos colectivos, lo que hacía muy difícil su sostenibilidad. De otro lado, los desmovilizados estaban siendo asesinados; a julio de 2022, la comisión registraba 315 muertos. Respecto del punto cuarto, la sustitución de cultivos ilícitos no alcanzaba resultados positivos; los cultivos seguían creciendo y de las 99.097 familias con acuerdos individuales para cambiar los cultivos de coca por otros -dentro del programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)-, el 44,6 por ciento de las familias no tenía proyecto productivo de ciclo corto y el 97,6 por ciento no tenía proyecto productivo de ciclo largo que garantizará la sostenibilidad de la sustitución. Por otra parte, no se estaban atendiendo las necesidades territoriales de las zonas cocaleras. Por último, sobre el punto quinto, la comisión indica que solo se han indemnizado el 16,5 por ciento de las 9.263.826 víctimas registradas, por lo que, a ese ritmo, el Estado tardaría más de 61 años en indemnizar a todas las víctimas (Varela et al., 2022, pp. 6-8; 320).

A los problemas en la implementación del acuerdo con las Farc se agrega que durante el gobierno de Duque no fue posible avanzar con el proceso de paz con el ELN que como ya se señaló había quedado con una agenda de negociación. Para restablecer los diálogos, el gobierno pidió la liberación de todos los secuestrados y el abandono de dicha práctica y el cese de toda actividad violenta. El ELN insistió en una tregua bilateral que el gobierno no aceptó solicitando sus iniciales condiciones.

El ELN anunció entonces una tregua unilateral entre el 23 de diciembre de 2018 y el 3 de enero de 2019. Esta no tuvo mayor eco en las esferas gubernamentales y 15 días después, el 17 de enero, el ELN hizo explotar un carrobomba en la Escuela de Cadetes de Policía

General Santander, lo que causó la muerte de 23 personas en su mayoría cadetes. El presidente decidió activar las órdenes de captura de los miembros que integraban la delegación de negociadores de ese grupo guerrillero que se hallaban en Cuba y revocó el decreto con que había nombrado a dos exguerrilleros gestores de paz. Varias marchas ciudadanas en diferentes ciudades repudiaron el atentado y respaldaron las medidas del gobierno. Después de este episodio, los diálogos no volvieron a restablecerse.

De otra parte, durante el cuatrienio de Duque, el orden público tendió a descomponerse no solo por la reactivación del conflicto, sino porque su periodo presidencial estuvo atravesado por una serie de protestas que mostraban diversas motivaciones y por un creciente malestar social derivado de la pandemia del coronavirus. Las protestas comenzaron en octubre y noviembre de 2018, con el paro universitario, que pretendía una mejor financiación para la educación superior. Luego en noviembre de 2019 hubo destacadas movilizaciones en Bogotá y otras ciudades, a partir del paro nacional convocado por las centrales obreras para protestar por la reforma pensional y laboral, una mayor inversión para la educación, medidas de protección efectivas para indígenas y líderes sociales y cumplimiento de lo pactado en los acuerdos de paz. En 2020 se presentaron nuevas protestas contra el gobierno donde se exigía, esta vez, medidas económicas para aliviar la crisis generada por la pandemia.

Sin duda, el estallido social más fuerte ocurrió en 2021. El detonante de la protesta lo generó la presentación, el 15 de abril, por el Ministerio de Hacienda de un proyecto de ley de reforma tributaria, que se consideraba lesivo e inconveniente debido a los efectos económicos y sociales de la pandemia. El Comité Nacional de Paro convocó a la movilización para

detener la iniciativa y agregó nuevas peticiones, unas que no se habían cumplido luego de las anteriores movilizaciones como los acuerdos celebrados con los estudiantes universitarios y lo acordado en años anteriores con los representantes de los paros cívicos ocurridos en varias ciudades; otra exigencia que ya había salido a flote fue el incumplimiento de los acuerdos de paz con las Farc. Entre las nuevas peticiones figuraron la formalización laboral, el trámite en el congreso de proyectos anticorrupción, la garantía de los derechos laborales a trabajadores de salud, la adopción de una política de reforma agraria integral, entre otras.

Entre el 28 de abril y el 30 de junio se ejecutaron 12.478 episodios de protesta, en 860 municipios de 32 departamentos. Dejó un saldo de 46 muertos; entre ellos 31 protestantes, 12 transeúntes, dos policías y un miembro del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI). Además, se reportaron entre otras víctimas, 60 denuncias de violencia sexual, presuntamente cometidos por agentes de la Policía y alrededor de 3.000 lesionados civiles y de la Policía (Naciones Unidas, 2021, pp. 8-35).

En agosto de 2022 se posesionó Gustavo Petro, como el primer presidente de izquierda en la historia colombiana. Durante su primer año de gobierno, los actores armados han continuado creciendo y expandiéndose. Sin embargo, la violencia tiende a disminuir y solo aumenta en algunas modalidades. Se incrementaron los enfrentamientos entre los actores armados (85 por ciento), los secuestros (77 por ciento) y la extorsión (15 por ciento). Pero, en cambio disminuyeron los homicidios (14 por ciento) en los territorios PDET, que tenían altos índices de violencia, se aminoraron los ataques a la infraestructura y bienes (45 por ciento) y los ataques a la fuerza pública (Preciado et al, 2023., p. 6).

La persistencia del conflicto con viejos y nuevos actores

Al lado del incremento de varias de las modalidades de violencia, citadas anteriormente, han irrumpido otras dos formas de alto impacto como son el asesinato de líderes sociales y de excombatientes guerrilleros. Las dos modalidades, que no son nuevas, representan un gran reto para un Estado que debe cumplir con los acuerdos de paz y que debe frenar el asesinato selectivo de líderes de comunidades marginadas y expuestas a la actividad de aparatos armados. Sobre el asesinato de líderes sociales y activistas de derechos humanos se tiene que, entre 2016 hasta el 12 de noviembre de 2023, fueron asesinados 1.556 personas (Radio Nacional, 13 de noviembre de 2023) y dentro de ellas a 188 mujeres (Infobae, 2023). Estos asesinatos han ocurrido de preferencia en zonas con aparatos armados como Nariño, Cauca, Antioquia, Putumayo, Valle del Cauca, Bolívar, Norte de Santander, Chocó y Tolima (Defensoría del Pueblo, 2023). El otro blanco de los asesinatos selec-

tivos han sido los excombatientes de las Farc; desde la firma del acuerdo hasta la actualidad han asesinado a 401 (Infobae, 2023).

Las diversas modalidades de violencia son resultado de la actividad de más de 200 estructuras armadas en todo el territorio nacional. En la tabla 2 apenas se mostraron las principales. El ELN, la guerrilla activa más antigua de Colombia ha conservado sus antiguos influjos territoriales, pero también ha seguido proyectándose hacia Venezuela, mediante estructuras armadas pertenecientes a los Frentes de Guerra Oriental, Nororiental y Norte. El ELN parece haber crecido y afianzado luego de su último congreso en 2015. Puede que su fuerza armada en este momento tenga igual proporción que sus aparatos milicianos que, aunque no viven en forma campamentaria, realizan tareas políticas, logísticas, defensivas y de seguridad.

Tabla 2.
Principales estructuras armadas en Colombia.

Grupos	Combatientes	Armas	Red de apoyo	Afectación municipal
ELN	5850	2900	2950	212
Clan del Golfo	4060	1620	2440	326
EMC	3545	2186	1359	173
Segunda Marquetalia	1670	1060	610	55
Shottas y Espartanos	830	----	----	1
Autodefensas de la Sierra Nevada	250	----	----	----

Fuentes: Indepaz, 2023, p.18; Caracol Radio, 21 de marzo de 2023; Infobae, 2023; Cambio, 13 de abril de 2023. Defensoría del Pueblo, 2022; SWI, 2022; Pares, 2023; La Silla Vacía, 20 de agosto de 2023.

Al reclamarse como herederas de las Farc operan dos agrupaciones que tienen como integrantes a disidentes, rearmados y nuevos reclutas. La organización con más miembros es la de “Iván Losada o Iván Mordisco” que se ha venido configurando en un proceso todavía inacabado. Le sigue en importancia y con menor poder de fuego la que comanda “Iván Márquez”. Los dos sectores se reivindican como herederas de las Farc y en consecuencia recogen sus imaginarios, memoria y sus textos principales (plan de guerra, documentos de sus conferencias, estatutos, formas organizativas, entre otras). En el caso de las disidencias dirigidas por “Iván Mordisco”, también conocidas como Estado Mayor Central (EMC), no se conoce que hayan realizado las adecuaciones de esos documentos en relación con los nuevos contextos. No existen evidencias, por ejemplo, que hayan rediseñado las fases de su plan de guerra y sus proyectos para avanzar en dirección a zonas estratégicas que en un momento dado podrían ser importantes en el curso de una guerra interna. Tampoco parecen muy proclives a mostrar su pensamiento político o sus análisis sobre la coyuntura, más allá de un par de reglones consignados en los comunicados de sus estructuras militares. La disidencia dirigida por Iván Márquez, en

cambio, no toma al pie de la letra las premisas políticas y militares de las antiguas Farc, visualiza como salida a la nueva fase de guerra la realización de un nuevo diálogo de paz, al tiempo que le presta mucha relevancia a la difusión de sus ideas presentando análisis de coyuntura a través de las redes sociales. En síntesis, el primer sector disidente opaco políticamente se muestra más a través de su accionar militar o por medio de su actividad en los territorios, mientras que el segundo que tiene menos presencia militar y capacidad armada ha tendido a ser descollante en los pronunciamientos y en las redes, rasgo que ha disminuido a partir de las bajas en seis meses de tres de sus principales dirigentes, Seuxis Hernández alias “Jesús Santrich”, Henry Castellanos alias “Romaña” y Hernán Darío Velásquez alias “El Paisa”.

De las bandas de narcotraficantes sobresale en actividad el Clan del Golfo que tuvo golpes importantes con la muerte o captura de varios de sus jefes, como ocurrió con “alias Otoniel”, extraditado a los Estados Unidos. Sin embargo, su cúpula se reconfiguró y conserva su incidencia en la parte norte del país. Aparte de las bandas mencionadas en la tabla, hoy existen en las regiones casi dos centenares de bandas criminales dedicadas

al narcotráfico o microtráfico, la extorsión y otras actividades ilícitas.

Los aparatos que se reclaman como insurgentes y los que no tienen otro objetivo que captar recursos de las economías ilícitas, han continuado financiándose, en primer término, con los recursos provenientes de la cocaína. El ELN parece cada vez más dependiente de estos recursos; no solo viven del impuesto sobre cultivos, sino también de impuestos en sus zonas de influencia a los laboratorios, al ingreso de insumos para el procesamiento y a la salida por diversos medios de la droga procesada. Las disidencias hacen otro tanto y en aquellos lugares donde son rivales intentan monopolizar las cosechas; tal es el caso en el Putumayo del Frente Carolina Ramírez del EMC y de los Comandos Bolivarianos de Frontera, aliados de la Segunda Marquetalia. Cada grupo prohíbe expresamente que se le venda al otro (Defensoría del Pueblo, Alerta temprana 011, 2022, p.7).

Hay indicios que muestran que el ELN estaría entregándole algún tipo de salario o beneficio económico a sus combatientes armados e igualmente en menor escala a sus milicianos. Esas transformaciones internas dentro de los aparatos armados que se catalogan como insurgentes se observan con mayor énfasis dentro de las disidencias, en las que se puede hablar de un sueldo mensual que sobrepasa al salario mínimo vigente. Así, del frente Carolina Ramírez se dice que los reclutas pueden estar temporalmente dentro de la organización, -no es una vinculación de por vida como ocurrió en algunos momentos en las antiguas Farc- y que obtienen un salario mensual que oscila entre dos millones y dos millones y medio. Su grupo rival, los Comandos de Frontera, pagan más: entre 4 millones y 6 millones para los que tienen algún rango militar (Entrevista a Crisanto, 18 de noviembre de 2023).

Los actores que plantean su enemistad con

el Estado y los sucesores de los paramilitares continuaron imponiendo controles territoriales que impiden la libre movilidad (retenes, horarios, prohibiciones de tránsito en zonas específicas). Igualmente, persiste la práctica de imponer exacciones forzosas sobre las actividades económicas como la explotación de hidrocarburos, las transacciones de tierra o la venta de ganados y sus derivados. Al lado de ello sobrevive la prohibición de cooperar o establecer vínculos con grupos rivales, infracción que puede conducir a ser castigado con la muerte, la amenaza o el desplazamiento forzado (Defensoría del Pueblo, Alerta temprana 001, 2021, p.21). El influjo de los aparatos armados ha estado llevando al resurgimiento de centros poblados bajo el control de esas estructuras armadas, como es el caso del departamento de Nariño, en donde en siete de 64 municipios, el control lo ejercen los grupos ilegales (El Tiempo, 16 de noviembre de 2023). Al repasar sus nombres (Barbacoas, Samaniego, Los Andes-Sotomayor, Santacruz, La Llanada, Policarpa y Cumbitara) se encuentra que en esa lista figuran pueblos que décadas atrás habían estado en la misma situación.

Los grupos armados se han expandido y fortalecido, sosteniendo entre ellos acuerdos y confrontaciones motivadas por el control de territorios con cultivos de coca, de zonas de minería o rutas del narcotráfico o de contrabando. Los acuerdos de cooperación pueden ser perdurables y presentarse en varias regiones tal como ocurre entre el ELN y la Segunda Marquetalia, pero también son transitorios y solo para algunas zonas como sucede en Norte de Santander entre el Frente 33 del EMC y el ELN. Las confrontaciones con los actores han tenido consecuencias sobre la población civil; generan desplazamiento forzado, asesinatos selectivos, confinamientos, amenazas, entre otros.

En los enfrentamientos incidió el surgimien-

to y fortalecimiento de las disidencias y su interés por volver a recuperar los espacios que habían tenido las Farc y que estaban siendo ocupados por otros grupos. Se destaca la enemistad entre las dos disidencias que rivalizan o se enfrentan en varias regiones. Igualmente, la tendencia a la confrontación entre las disidencias pertenecientes al EMC, con las estructuras del ELN como, por ejemplo, la disputa que esta organización sostenía en Bolívar con el frente 37 o en el Cauca con el frente Carlos Patiño de las EMC.

¿Hacia una paz total?

Con la llegada de Gustavo Petro a la presidencia se viene impulsando la política de la “Paz Total” basada en la búsqueda de la seguridad humana con el desarrollo de políticas sociales de diverso orden y la priorización de la salida negociada a las violencias antes que a la opción punitiva. Esta política cuenta con dos pilares fundamentales: i) la negociación con todos los grupos armados, con distinción de los diálogos de carácter político y, por otro lado, los “acercamientos y conversaciones” con estructuras del “crimen de alto impacto” con las que se buscará su “sometimiento a la justicia” (Ley 2272, 2022. Art. 2), ii) Las transformaciones de los territorios afectados por la violencia o en los que la presencia del Estado “ha sido insuficiente” en busca de un desarrollo social y económico equitativo y de la integración regional. Para ello se buscaría que haya complementariedad entre el plan nacional de desarrollo, los planes de desarrollo locales y la implementación de los acuerdos de paz firmados con las Farc.

De los diálogos y conversaciones, la más adelantada es la del ELN. Con este grupo se retomó a la agenda acordada durante el gobierno de Juan Manuel Santos, se pactó el cese al fuego bilateral y se inició el proceso de participación de la sociedad civil. El proceso

Por su parte, el Clan del Golfo ha sostenido disputas con los grupos que se reivindican como insurgentes como ha ocurrido, por ejemplo, en Chocó o en Antioquia con el ELN o con el frente 18 del EMC. El Clan del Golfo tiene a su vez alianzas y confrontaciones con bandas criminales. Así, ha sido aliada de “Los Puntilleros o “Los Pachelly”, pero a su vez ha tenido enfrentamientos con los “Caparros” o “Los Costeños” (Indepaz, 2022, pp. 40-60).

agotó cuatro ciclos, antes del secuestro del padre del jugador de la selección Colombia Luis Díaz, el 28 de octubre de 2023, lo cual generó una crisis que hizo que los negociadores de paz de parte del Gobierno convocaran a esa organización a que se hiciera la discusión sobre el cese de los secuestros como método de financiación. Al lado de esta, existirían otros elementos consignados en la agenda que más adelante podrían poner el diálogo en nuevas crisis. Se hace referencia a: i) el carácter abierto de la agenda, la propuesta de soluciones a las causas del conflicto, lo que implica la revisión del “modelo económico, el régimen político y las doctrinas”, cuestión que puede conducir a propuestas de difícil concreción o aprobación en leyes. Grandes soluciones a las causas del conflicto implicarían -como también se plantea en la agenda- un “gran acuerdo nacional”, que no sería fácil de concretar al tocar aspectos gruesos de política pública; ii) se prevén desarrollos de los acuerdos parciales que serán de “implementación inmediata”, que no por ser de corto plazo están exentos de cumplir con ciertos trámites legales por lo general prolongados; iii) la agenda prevé que el fin del conflicto dependería también del resultado de otras agendas; este se daría cuando se erradiquen todas las formas del paramilitarismo; iv) la dejación de armas por el ELN se

asocia a un acuerdo posterior producto del desarrollo de la agenda.

En cuanto al diálogo de paz establecido con el EMC ha pasado por momentos críticos, debido a las dificultades originadas por la expedición de decretos de cese al fuego bilateral, sin que se hubieran establecidos protocolos de sus condiciones y los mecanismos de verificación. El primer cese, decretado a partir del 1 de enero y hasta el 30 de junio de 2023 (Decreto N°2656, 2022) fue suspendido parcialmente en mayo, luego de que el Frente Carolina Ramírez, asesinara en Putumayo a cuatro menores indígenas que intentaban escapar de su reclutamiento forzoso. El 17 de octubre se volvió a acordar otro cese al fuego hasta el 24 de enero de 2024, pero de nuevo se presentó otra dificultad con la presencia de guerrilleros y luego de tropas del Ejército en el casco urbano del corregimiento del Plateado, Cauca, región en donde se concentra una importante proporción de cultivos de coca. En conclusión, el avance de la negociación está supeditada al desarrollo de protocolos y mecanismos de verificación muy precisos, a que exista unidad y articulación entre las estructuras que conforman este sector disidente y a que esta organización haya llegado a un consenso político sobre los temas y los fines de la negociación.

El diálogo con la Segunda Marquetalia se halla estancado. Se tiene el inconveniente ju-

A manera de conclusión

La persistencia del conflicto armado lleva a interrogarnos sobre las causas que permiten que el conflicto violento en Colombia pareciera no tener fin. Esta anomalía es resultado de la concurrencia de varios factores. Resaltamos tres:

A) Procesos de paz incompletos. En varias décadas no se ha logrado un cierre definitivo del conflicto sino acuerdos de paz fraccionados. El último acuerdo, el realizado con las Farc en

rídico de que sus dirigentes incumplieron el acuerdo de paz de 2016, por lo que se estudia la posibilidad de desentramar la negociación al probar que retornaron a las armas como resultado de un “entrampamiento del gobierno”. La administración de Petro los ha catalogado como una agrupación política, pero por ahora, según la Ley 2272 de 2022, solo tendrían la opción del sometimiento como una estructura de “crimen de alto impacto” por haber suscrito un acuerdo de paz anterior.

Con las agrupaciones de “crimen de alto impacto” existe también un estancamiento como con el Clan del Golfo, que manifestó su interés de acogerse al proceso de paz y de ser reconocido como un grupo político. Las conversaciones no avanzan, porque no han disminuido su actividad armada y porque el gobierno no acepta considerarlos como delincuentes políticos. Por otro lado, existe el problema de la ausencia de un marco jurídico para el sometimiento de estas agrupaciones, el cual no ha sido aprobado aún por el congreso. Esta limitación también cubre a otras estructuras interesadas en acogerse a la “paz total” como “Los Pachencas”, las bandas criminales de Medellín y las bandas de “Los Shottas” y “Espartanos”, que en Buenaventura han firmado una tregua que contribuyó a disminuir los homicidios en la ciudad.

el 2016, fue un avance importante, porque desmovilizó a la organización armada que se había constituido en el mayor desafío para el Estado por su cubrimiento territorial y capacidad militar. Sin embargo, no se logró en forma paralela avanzar en los diálogos con el ELN y adelantar actividades de sometimiento con otros actores armados. Esto hace que haya una puerta abierta para que los desmovilizados tengan la tentación de regresar a las

armas y haya nuevos reclutas dispuestos a sumarse a la estructuración de diversos aparatos armados. A unos y otros, los motivan las incertidumbres e incumplimientos que se han presentado al desarrollarse los acuerdos de paz, el acomodamiento a la vida de las armas, la búsqueda de seguridad o defensa frente a posibles retaliaciones de las estructuras armadas, las invitaciones y presiones de los grupos activos, las oportunidades que ofrecen las economías ilícitas y la habituación de las comunidades a la actividad de actores armados al margen de la ley.

B) Acuerdos de paz superficiales y “minimalistas”. Resolver un conflicto con un acuerdo minimalista que se proponga intervenir moderadamente en algunos de los problemas que han originado el conflicto, ha sido una forma práctica con la que los actores armados en diversos momentos de nuestro largo conflicto han abandonado las armas e ingresado a la vida civil. Sin embargo, la paz es un proceso mucho más complejo que lo concertado en los acuerdos minimalistas; requiere de diversas medidas complementarias en varias direcciones: i) la expedición de normas sustanciales que amplíen y profundicen la democracia, transformando el orden social vigente. La única garantía para una paz larga y duradera no es solamente el cumplimiento de los pactos de paz, sino la construcción de una sociedad con más justicia social, que disminuya la posibilidad para que irruman expresiones armadas con rótulos políticos o en su defecto diversas formas de criminalidad que sumerjan a la sociedad en una “situación de guerra no declarada”; ii) la continuidad de las medidas con enfoque regional que lleven soluciones a las necesidades de las regiones periféricas, abandonadas por el Estado y afectadas por la

violencia. Perspectiva que por fortuna ha sido aplicada en los procesos de paz desde los años 60 del siglo pasado, que cobró más relevancia con el acuerdo de paz firmado con las Farc y que persiste en la propuesta de la “paz total” del actual gobierno; iii) la integración de políticas públicas educativas y culturales que lleven a generar “mecanismos de contención” de la violencia y que conduzcan al rescate de valores y a la construcción de una nueva ética ciudadana, que reivindique la igualdad de dignidades, la tolerancia, la resolución pacífica de conflictos, el respeto por la diversidad, la deliberación argumentada, entre otros.

C) La disponibilidad de recursos para financiar los aparatos armados. Los recursos provenientes del narcotráfico han contribuido de manera decisiva a la prolongación del conflicto armado y continuarán siendo el soporte para el surgimiento de nuevas fases de violencia. Los dineros procedentes del narcotráfico han sido la fuente de recursos financieros de los actores armados, han incidido en la política local y nacional a través de la financiación de las campañas y han corrompido las instituciones encargadas de combatirlo. Como bien lo señala la CEV, la actual política antidrogas ha demostrado su ineficacia por lo que se hace necesario una política integral o un “cambio de paradigma que supere el prohibicionismo y permita transitar a otras formas para comprender y convivir con las drogas, pasando a una regulación de forma estricta y bajo unos principios específicos y de mercado justo para las comunidades rurales, un tratamiento de salud pública a los consumidores y una prevención social y educativa” (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2022, p. 462).



d, justicia, reparación y garantías de no repetición

ALEXANDER MAYUSA PRADA



nos memoria, somos el sol que renace ante la impunidad

Verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición

VILA FONSECA



Somos semilla, somos el sol que renace ante la impunidad

Capítulo 2

VÍCTIMAS Y RESPONSABILIDAD ESTATAL:

PRINCIPALES DIFICULTADES, SUSTANCIALES, CONTEXTUALES Y PROCESALES

Contexto histórico por Carlos Prieto¹

Introducción

La relación entre víctimas y responsabilidad estatal es crucial a la hora de evaluar cuál ha sido la garantía de derechos para estas en el marco del conflicto armado. Hablar de víctimas y responsabilidad estatal implica tener en cuenta un conjunto de variables extensas y, por tanto, no es una tarea sencilla. Esta complejidad no solo radica en su dimensión jurídica, sino en tanto muchas investigaciones no han avanzado suficientemente y persisten casos donde los niveles de impunidad siguen siendo muy altos. Adicionalmente, existe un número importante de casos en donde la participación estatal no es directa, sino que está atribuida a grupos paramilitares².

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)

tipificó la responsabilidad del Estado de la siguiente manera: primero, señala que el Estado es responsable por hechos internacionalmente ilícitos; la responsabilidad del Estado se puede establecer por el accionar directo de agentes estatales, es decir, por violaciones cometidas directamente por autoridades y funcionarios públicos; por la omisión en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales de proteger los derechos humanos; cuando es permisivo con las conductas de otros actores en el conflicto que violan derechos humanos o por el comportamiento de terceros que comprometen la responsabilidad del Estado, cuando esos terceros actúan en tolerancia, complicidad, autorización o aquiescencia de agentes del Estado (CEV, 2022, p. 878).

¹ Político con maestría en asuntos internacionales y estudios en seguridad y DDR. Ha trabajado varios años como investigador, asesor en procesos de negociación y consultor para entidades públicas y organizaciones nacionales e internacionales. Este trabajo fue posible también gracias al apoyo y contribución de Gerson Arias, experto en seguridad y conflicto armado.

² “Los hechos de violencia perpetrados por los grupos paramilitares también comprometen la responsabilidad del Estado, porque cuentan con su apoyo y aquiescencia. Los paramilitares, en tanto grupos que actúan con la tolerancia, consentimiento, apoyo, complicidad y aquiescencia de agentes estatales comprometen la responsabilidad del Estado”. Adicionalmente plantea: “Así lo han establecido de manera reiterada las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de Colombia: Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Sentencia de 5 de julio de 2004, caso 19 Comerciantes vs. Colombia, 5 de julio de 2004; CIDH, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia, 15 de septiembre de 2005; CIDH, Sentencia de 31 de enero de 2006, caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia; CIDH, Sentencia del 1 de julio de 2006, caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia” [CEV, 2022, pp. 39-40].

Salta a la vista que existen más avances en los casos en que actuaron directamente agentes estatales, mientras que falta mucha investigación en los casos por omisión, cuando son permisivos o en los casos de terceros cuando actúan por tolerancia, complicidad, autorización o aquiescencia de agentes del Estado. En consecuencia, dada las limitaciones de las cifras, buena parte del énfasis en este capítulo será cualitativo.

El capítulo que se presenta a continuación tiene como objetivo aportar una mirada integral a cómo entender las víctimas derivadas de

la responsabilidad estatal en el marco del conflicto armado. Asimismo, tiene como propósito documentar la labor que la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Estado, conforme con su misión constitucional, han desarrollado durante décadas con miras a analizar la noción de responsabilidad estatal respecto a violaciones a los derechos humanos, en particular frente a casos de ataques, asesinatos y ejecuciones extrajudiciales, desplazamiento forzado y otro tipo de hechos victimizantes.

Contexto histórico y reciente relacionado las víctimas y la responsabilidad estatal

El espectro de víctimas de responsabilidad estatal está asociado a varias violaciones e infracciones³: homicidios (que incluye las masacres, los asesinatos selectivos); ataques indiscriminados; desaparición forzada; amenazas al derecho a la vida; secuestro; detenciones arbitrarias; tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes; violencias sexuales; reclutamiento de niñas, niños y adolescentes; trabajo forzoso; desplazamiento forzado; despojo de tierras; confinamiento; ata-

ques a bienes protegidos; pillaje y extorsión (CEV, 2022, p. 32).

Para propósitos del análisis se hará énfasis en homicidios, es decir en masacres y asesinatos, y en desplazamiento forzado⁴. Frente al desplazamiento forzado no es posible discriminar responsabilidades con confiabilidad (CEV, 2022, p. 426), pero se busca relacionar la información disponible con actuaciones de agentes del Estado y se hacen precisiones de orden cualitativo. Adicionalmente, se hacen

³ Las bases de datos se extractaron de datos abiertos y se usaron como fuentes el CNMH y la Unidad para las víctimas. Para las consultas de víctimas de asesinatos selectivos, desapariciones forzadas y otros se usaron consultas extractadas del Centro Nacional de Memoria Histórica. Para construir casos como las ejecuciones extrajudiciales, se sumaron las víctimas de asesinatos, masacres y desapariciones forzadas, es decir, las víctimas letales que fueron responsabilidad de agentes del Estado; también se seleccionaron, por aparte, las víctimas letales ocasionadas por paramilitares en el entendido que hay diversas formas de colaboración entre fuerza pública y paramilitares. Según el caso se seleccionaron series hasta 2022 y se tomó como punto de partida diferentes años: 1982 o 1985, opciones que se precisan en cada capítulo, esto a pesar de que el énfasis se hace desde 1991.

Hay que mencionar que las bases de datos que se usaron y que están disponibles en fuentes abiertas son anonimizadas, es decir, que no tienen relato ni contienen el nombre de la víctima. No obstante, se dispone de una versión de estas bases de datos suministradas por petición al Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto que contienen relatos. En numerosos casos se extraen parte de esos relatos. También se usaron fuentes de contraste como publicaciones del Centro Nacional de Memoria Histórica y otros informes relacionados con este tema.

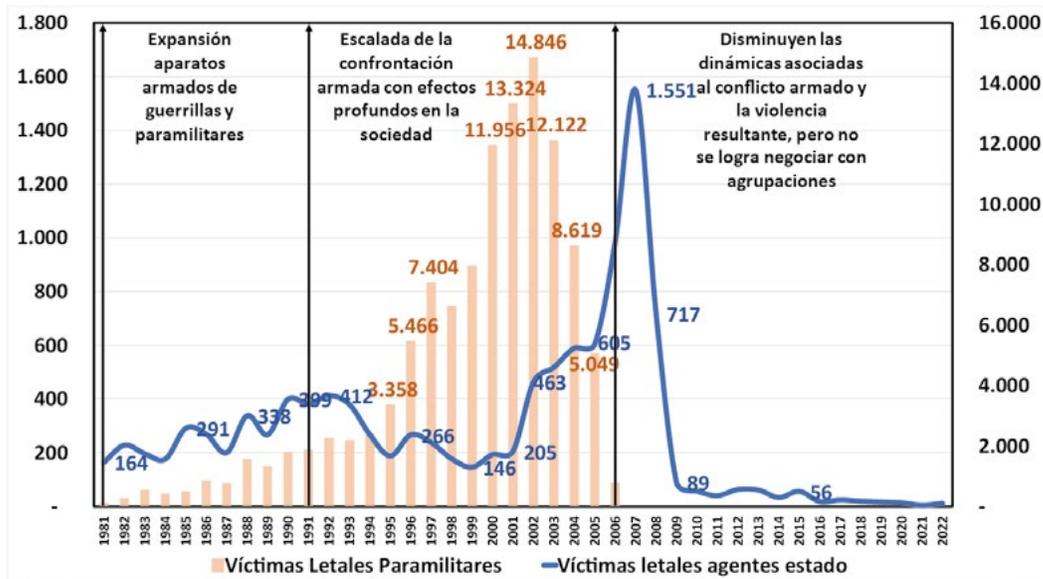
⁴ “Cuantitativamente, el Estado no es el principal responsable de ninguna de las violaciones estudiadas por el proyecto JEPCEV-HRDAG, pero la mayor responsabilidad del Estado por parte de sus agentes de manera directa está en homicidios [12%] y desaparición forzada [8%]” (CEV, 2022, pp. 878-879).

unas breves consideraciones sobre las detenciones arbitrarias y las torturas.

En lo que respecta a las víctimas letales se sumaron los asesinatos, las desapariciones forzadas y las víctimas de masacres, lo que de alguna manera se homologa con las ejecuciones extrajudiciales. Se construyó una base de datos sumando estas tres categorías, y se contrastó con las víctimas letales ejecutadas por paramilitares. Lo anterior porque, como ya se señaló, se presentaron diferentes tipos de re-

laciones entre paramilitares y agentes del Estado, pero la responsabilidad de estos últimos no puede ser cuantificada. No obstante, es factible compararlas. Se construyó un gráfico que se lee en dos escalas. Las víctimas letales por responsabilidad de agentes del Estado se representan en una curva azul y se leen en el eje de la izquierda. Las víctimas de los paramilitares, mucho más numerosas, se leen en el eje de la derecha.

Gráfica 1. Víctimas letales atribuidas a agentes del Estado y a paramilitares



Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica (2023).

Una primera observación es que las víctimas ocasionadas por agentes del Estado se incrementan desde 2002; ese año llegaron a 403 casos –mientras el año anterior habían sido 205-, y siguen subiendo hasta 2007, cuando llegaron a 1.550 casos. Esto coincide con la disminución de las víctimas ocasionadas por los paramilitares. Una segunda observación es que el ascenso de la curva de los agentes del

Estado coincide con las ejecuciones extrajudiciales, cuyas víctimas fueron presentadas falsamente como bajas en combate. A la luz de las cifras se puede afirmar que las víctimas del Estado superan a los mal llamados “falsos positivos”, lo que abre varios interrogantes, pero a su turno, sugiere que existe mucho terreno para identificar casos de este tipo que no han sido develados aún.

Breves anotaciones sobre el periodo 1981-1991

Llama la atención que, de acuerdo con las cifras disponibles, las víctimas de agentes del Estado superan las de los paramilitares en este periodo y sobre lo cual es importante señalar algunos aspectos. Lo primero es que aparte de cuatro grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga) sobresale el Magdalena Medio: Cimitarra, Barrancabermeja, Puerto Boyacá, San Vicente de Chucurí y Yacopí. Esto es coincidente con el nacimiento y la expansión del movimiento “Muerte a secuestradores” que se expresó con especial fuerza en esta parte⁵. Cerca de esta región, pero en el sur de Bolívar y el nordeste antioqueño, se destacaron San Pablo y Remedios. Adicionalmente, se aprecia que el Urabá bananero y Córdoba, es decir, en Turbo y Montería, este fenómeno venía ya en franco aumento;

en Montería, las guerrillas se habían fortalecido mucho y se insinuó una primera generación de paramilitares; Turbo se destacó por la ocurrencia de las masacres de Honduras, La Negra y Punta Coquitos⁶. Por lo demás, entre los municipios que exhibieron altas concentraciones hay que señalar a Trujillo en el Valle y Vistahermosa en el Meta. En Trujillo hay que recordar lo que se ha llamado como la masacre de Trujillo⁷, llevada a cabo por estructuras armadas al servicio del narcotráfico entre 1988 y 1994, pero con vínculos con la Fuerza Pública⁸, en un lapso extendido y que se prolonga hasta el siguiente periodo. En Vistahermosa, donde eran muy fuertes las Farc, también se insinúa el aumento del accionar de los paramilitares para esos años.

⁵ “Una de las primeras escuelas de entrenamiento de los grupos paramilitares se conoció en el Magdalena Medio a finales de los años 80. En ese momento se promovió la capacitación por «la necesidad de pasar a una fase ofensiva, para lo cual podrían contar con capacitación e instrucción militar del Ejército, tal como lo habían sugerido altos mandos militares en esa región del país que participaron en el entrenamiento. Fue en la expansión del paramilitarismo, en la década de los 90, cuando crecieron las escuelas de entrenamiento a cargo, principalmente, de personal retirado de las fuerzas militares.” [Centro Nacional de Memoria Histórica, 2008, p. 578].

⁶ “En el caso de las masacres de Honduras y La Negra, el Ejército de Colombia empleó a exguerrilleros desertores del EPL como guías, integrándolos a sus patrullas, para la ubicación, identificación y eliminación de los presuntos subversivos y también, con el mismo propósito, a sicarios (paramilitares) financiados por Acdegam”. [CEV, 2022, p. 948]. Ver también documento de la Organización de los Estados Americanos y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Informe No. 2/94, caso 10.912».

⁷ “Entre 1988 y 1994, en los municipios de Trujillo, Bolívar y Riofrío (noroccidente del departamento del Valle) se registraron, según los familiares y organizaciones humanitarias, 342 víctimas de homicidio, tortura y desaparición forzada como producto de un mismo designio criminal. [Centro Nacional de Memoria Histórica, 2008, p. 17].

⁸ La responsabilidad por acción de miembros de la Fuerza Pública en los hechos centrales de la Masacre de Trujillo (Policía y ejército) no es periférica sino central. No solo hubo acción conjunta entre los militares y las estructuras criminales del narcotráfico para la comisión de los crímenes, sino también para su planeación. Las órdenes para la comisión de los crímenes fueron proferidas directamente por el mayor Alirio Urueña [tercer oficial en la línea de mando dentro del Batallón de artillería Palacé de Buga] y el paramilitar el Tío. Además, el mayor Alirio Urueña preside y ejecuta, junto con el Tío, las torturas y la sevicia contra los campesinos de La Sonora y los ebanistas del casco urbano en la hacienda Las Violetas entre el 1 y el 2 de abril de 1990. Asimismo, el alto oficial es quien ordena el desarrollo de las acciones necesarias para desaparecer los cuerpos de las víctimas, lo que incluye desde separar las partes de los cuerpos en distintos costales hasta arrojarlos a las aguas del río Cauca. Los militares no solo perpetran el crimen, sino que lo encubren.” [Centro Nacional de Memoria Histórica, 2008, p.178].

Tabla 1.

Asesinatos, masacres y desapariciones por responsabilidad directa de agentes del Estado entre 1981 y 1991

MUNICIPIO	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	91	Porc %
BOGOTÁ, D.C.	6	30	8	7	39	23	12	14	15	8	18	180	6.2%
CIMITARRA	13	5	27	14	3	22	17		5			106	3.6%
TRUJILLO								4	15	60	24	103	3.5%
MEDELLÍN	1	5	5	6	14	7	4	7	8	25	7	89	3.1%
SIN INFORMACIÓN	10	9	8		9	9	5	4	17	3	11	85	2.9%
CALI	4	8	3	4	8	12	9	3	3	19	3	76	2.6%
BARRANCABERMEJA	2	2	1	3	1	2	3	15	2	11	28	70	2.4%
PUERTO BOYACÁ	5	30	2	14	3	7	1					62	2.1%
SAN VICENTE DE CHUCURÍ	7	4		1		1	6	25	2	13	2	61	2.1%
FLORENCIA	6	3	3	8	10	2	2	8		3	5	50	1.7%
YACOPÍ	1	14	9	6	10	2		1		5		48	1.6%
TURBO	7	2	5	3	1	1	5	8	6	1	3	42	1.4%
REMEDIOS		8	22	1		1	2	5			2	41	1.4%
BUCARAMANGA	5		2	3		2	4	9	5	6	4	40	1.4%
MONTERÍA		1	3		2	1	2	25	3			37	1.3%
VISTAHERMOSA						9	9		3		15	36	1.2%
SAN PABLO	3	4		3		3		3		15		31	1.1%
Otros 352 municipios	94	103	98	103	191	165	119	207	183	230	260	1753	60.2%
Total general	164	228	196	176	291	269	200	338	267	399	382	2910	100.0

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica (2023).

Periodo 1992 a 2006

Es importante señalar que, en este lapso, de acuerdo con el gráfico ya presentado, los registros atribuidos a paramilitares empiezan a ascender significativamente. Cifra de víctimas atribuidas directamente a los agentes del Estado que empieza a perder terreno respecto de las ocasionadas por paramilitares. No obstante, información indirecta señala la estrecha articulación entre paramilitares y fuerzas armadas del Estado. Sin considerar las ciudades, se destaca Barrancabermeja, un ejemplo de las articulaciones entre la inteligencia de la

Armada y los paramilitares⁹. También se destacan Turbo, Apartadó y Carepa, en el Urabá Antioqueño, y Dabeiba, este último del occidente antioqueño, pero contiguo. El Urabá es otro ejemplo de las articulaciones entre paramilitares y las Fuerzas Armadas del Estado; en este caso actuaron las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), que se expandieron mientras que se fortalecía la presencia militar y del DAS; esto ocurre en un escenario en el que el EPL se había desmovilizado, se forjaron los Comandos Popula-

⁹ “En 1992, mientras el proceso organizativo afrontaba fuertes discusiones internas, se perpetraron cuatro masacres en las que militantes de A Luchar fueron asesinados y con las que prácticamente se desintegró el movimiento. La primera masacre ocurrió el 4 de marzo de 1992, en Barrancabermeja. Los militantes Julio Carlos Castro; Nelson Manuel Tamara Niño, de la Unión Sindical Obrera (USO); Alexander Rodelo Castro, y Luis Carlos Estrada Rueda fueron asesinados en el billar La Sede. La Red 07 de Inteligencia de la Armada Nacional que operaba en el Magdalena Medio de manera concertada con los grupos paramilitares cometió esta masacre” [CEV, 2022, p.715].

res, además del Movimiento Esperanza Paz y Libertad, que ante la arremetida de las Farc, se articularon al andamiaje entre paramilitares y Fuerza Pública. En lo que respecta a las vícti-

mas de los paramilitares en Urabá se evidencia una complicidad marcada con las agencias del Estado y en particular de las Fuerzas Militares para dichos años¹⁰.

Tabla 2.

Asesinatos, masacres y desapariciones por responsabilidad directa de agentes del Estado entre 1992 y 1996.

MUNICIPIO	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL	PORC%
BOGOTÁ, D.C.	18	22	17	8	2	67	4.4%
BARRANCABERMEJA	19	6	17	7		49	3.2%
MEDELLÍN	11	22	7	4	2	46	3.0%
TURBO	1	10	9	7	13	40	2.6%
FACATATIVA			8		24	32	2.1%
SEGOVIA	5	6		4	16	31	2.0%
CÚCUTA	5	4	9	7	2	27	1.8%
BUCARAMANGA	11	6	7			24	1.6%
CALI	10	6	3	3	2	24	1.6%
TRUJILLO	10	4	10			24	1.6%
EL CASTILLO	4	5	1	5	7	22	1.5%
APARTADÓ	4	3	4	4	7	22	1.5%
BARRANQUILLA	4	2	6	3	5	20	1.3%
RIONEGRO	2	3	3	9	3	20	1.3%
TIBÚ	2	16				18	1.2%
CAREPA	2	2	2	5	6	17	1.1%
MESETAS	4	1	6	3	3	17	1.1%
SAN JUAN DEL CESAR		15			1	16	1.1%
AGUACHICA		1	3	12		16	1.1%
VALLEDUPAR	4	3	2	1	5	15	1.0%
SIN INFORMACIÓN	8	3	3		1	15	1.0%
DABEIBA	8		1	1	5	15	1.0%
ITAGUI	3	2	9	1		15	1.0%
OTROS 269 MUNICIPIOS	277	238	140	104	162	921	60.9%
TOTAL	412	380	267	188	266	1513	100%

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica (2023).

Se aprecia también municipios del Cesar y La Guajira que concentraron el 39.1 por ciento de estos casos en este periodo: San Juan del

Cesar (convergencia entre La Guajira y Cesar) y Valledupar, por un lado, y Aguachica, en el sur. Respecto de los municipios al norte

¹⁰ “Con una capacidad militar y organizativa creciente, las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá lograron consolidar una estructura capaz de disputar territorialmente con las FARC-EP la presencia y el control de los espacios abandonados por el EPL tras la desmovilización en marzo de 1991. La estrategia utilizada para los combates consistía en el posicionamiento de escuadras de combatientes que tenían funciones y lugares específicos para cercar a la guerrilla y aniquilarla. En los relatos del mecanismo se insiste en la idea de que la acción de las ACCU no habría sido posible sin el apoyo de la Fuerza Pública, sea por participación directa, por acompañamiento logístico o por omisión en las acciones de control, teniendo en cuenta que la capacidad militar de las Autodefensas, aunque se encontraba en un punto creciente era incapaz, por sí sola, de combatir a la guerrilla. Así, el perfil bélico de las ACCU estuvo definido por el desarrollo de acciones de rompimiento en zonas de influencia guerrillera realizadas con el apoyo de la Fuerza Pública y la construcción de redes operativas de inteligencia y logística como fueron las CONVIVIR que les facilitó la realización de golpes contundentes contra la insurgencia” (Centro Nacional de Memoria Histórica, s. f.).

de esta zona, hay que señalar que las ACCU se expandieron hacia Cesar¹¹ aplicando el mismo esquema de Urabá, cuestión que pone el acento en la colaboración de las Fuerzas Armadas del Estado. Aparece Segovia, en el Nordeste Antioqueño, una zona minera en donde los paramilitares actuaron con fuerza¹², por lo que las cifras sugieren enlaces con

agentes del Estado. Otro foco se encuentra en Meta (El Castillo, Mesetas), en donde los paramilitares tenían tradición de alianzas con las fuerzas armadas del Estado. Aparece también Trujillo, en donde a raíz de la llamada masacre, en este caso asesinatos sistemáticos en un periodo largo, se establecieron lazos entre los perpetradores y las Fuerzas Militares¹³.

Tabla 3.

Asesinatos, masacres y desapariciones por responsabilidad directa de agentes del estado entre 1997 y 2006.

MUNICIPIO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	6	Porc %
MEDELLIN	3	5	3	12	15	47	17	28	26	20	176]
GRANADA (Antioquia)	2					16	35	28	9	3	93	2.3%
VALLEDUPAR	4	4	3		2	33	10	13	14	4	87	2.1%
APARTADO	19	2	1	6	3	2	1	4	23	7	68	1.6%
BOGOTA, D.C.	8	1	4	10	19	1	2	2	6	9	62	1.5%
VISTAHERMOSA						8	7		9	38	62	1.5%
EL CASTILLO	1					7	27	8	12	3	58	1.4%
TAME	4	6			5	4	7	7	15	6	54	1.3%
FLORENCIA	1	2			1	3	4	12	13	11	47	1.1%
SAN JUAN DE ARAMA			3			6	17	5	2	12	45	1.1%
SAN JUAN DEL CESAR						1	2	8	14	20	45	1.1%
COCORNA		1				1	14	9	12	2	39	0.9%
POLICARPA							1			38	39	0.9%
REMEDIOS	7				23			2	1	5	38	0.9%
PUERTO RICO (Meta)			1			3	4	2	12	13	35	0.8%
SAN LUIS				1	1	6	5	14	8		35	0.8%
SEGOVIA	1					32				2	35	0.8%
CIENAGA	3	1	1	1	5	3	1	4	1	10	30	0.7%
SANTA MARTA	9	6	4	1	1	2	2	5			30	0.7%
SAN DIEGO						1	15	7	5	1	29	0.7%
SAN CARLOS			1	4		6	4	12	1	1	29	0.7%
PUERTO ASIS		1		3		7	2	4	2	10	29	0.7%
SIN INFORMACION	2	1	3			2	3	2	10	5	28	0.7%
ZONA BANANERA	14				2	10	1			1	28	0.7%
ITUANGO	2					1		11	3	10	27	0.7%
DABEIBA	4	1					1	5	6	10	27	0.7%
Otros 468 municipios	154	146	122	155	128	261	336	398	401	746	2847	69.1%
Total general	238	177	146	193	205	463	518	590	605	987	4122	100%

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

¹¹ “Entre 1995 y 1996 se dieron varias reuniones entre hacendados y ganaderos del Cesar y de la región central del Magdalena e integrantes de la familia Castaño y Salvatore Mancuso con el objetivo de implantar un grupo paramilitar de las ACCU en el Cesar y Magdalena, en principio, con incidencia en los cuatro departamentos.” [Centro Nacional de Memoria Histórica, 2022, p. 137].

¹² Hay que citar la llamada masacre de Segovia ocurrida en 1988. Si bien fue atribuida a paramilitares, se determinó la participación de la policía por omisión. [Verdad Abierta, 2008].

¹³ “El Inspector de policía Porfirio Ruiz Cano fue asesinado por un sicario en el casco urbano de Trujillo, luego de denunciar ante la Inspección central de la Policía del municipio, la victimización de la que fueron objeto los obreros y campesinos por parte de las Fuerzas Militares en las acciones contrainsurgentes del 29 de marzo. Ruiz Cano se refería en especial al caso de Guillermo Betancourt, de cuyo cadáver hizo el levantamiento.” [Centro Nacional de Memoria Histórica, 2008, p. 57.]

Entre 1997 y 2006 se aprecia que el fenómeno se extendió a muchas zonas simultáneamente, que es similar al patrón de los paramilitares, y como se ve en el gráfico y en el cuadro, la participación de los agentes del Estado en estos hechos victimizantes asciende de 2002 en adelante. Una región que se destaca es el oriente antioqueño (ver en el cuadro a municipios como Granada, Cocorná, San Luis, San Carlos). Notar que en estos municipios, los casos se elevaron de 2002 en adelante, lo

que coincide con la llamada “Operación Marcial”, destinada a debilitar los frentes de las Farc y el ELN que actuaban allí¹⁴.

Se destacó también el Caribe (Valledupar, San Juan del Cesar)¹⁵, incluido el entorno de la Sierra Nevada (Ciénaga y Santa Marta)¹⁶. Años después de ocurridos los hechos, a raíz de nuevas investigaciones, se establecieron estrechas relaciones entre el Bloque Norte de las AUC y la Fuerza Pública¹⁷. También

¹⁴ “En efecto, ante la avanzada de las autodefensas en San Carlos durante este periodo, expresada en el copamiento de sus principales centros poblados; el control social de la población y de sus actividades económicas; la apropiación forzada de excedentes económicos y el dominio de los circuitos legales e ilegales de generación de rentas; la expropiación violenta de bienes patrimoniales de la población urbana y rural; el repoblamiento de tierras con personas procedentes o desplazadas de regiones bajo su dominio; y la ocupación, apropiación y explotación de bienes de población expulsada; y por el otro, como consecuencia de los operativos de registro y control desplegados por la fuerza pública desde el año 2002 a través de la ‘Operación Meteoro’ y la ‘Operación Marcial’ en el 2003, las FARC y el ELN se repliegan a las zonas rurales más apartadas y en su pretensión de recuperar el territorio cedido y perseverar el control de sus áreas de influencia, responden mediante la radicalización de las acciones bélicas, los ataques indiscriminados contra vehículos de transporte público, la realización de retenes ilegales y el uso de minas antipersonal como táctica de guerra. Estas acciones involucraron a la población civil de manera directa, al convertirla en objeto de retaliación y de manera indirecta, por los efectos de las acciones bélicas y los enfrentamientos con las autodefensas y la fuerza pública”. [Defensoría del Pueblo, 2005, p.4].

¹⁵ Caso de especial importancia es el de Valledupar y en particular en la zona donde se asientan los Kankuamo. “Las autoridades civiles y militares acordaron medidas de seguridad de la zona y a pesar de que el Ejército hace presencia en Río seco y Patilla, recientemente han comenzado a correr rumores de posibles tomas indiscriminadas de los poblados situados sobre el corredor vial (Sitios más vulnerables: La mina, Guatapurí, Chemesquemena, Haticos y Badillo), tanto por el “frente seis de diciembre” del ELN, como por el “frente de guerra mártires del Cesar” de las AUC. Asimismo, las amenazas contra la población civil, específicamente contra los líderes han arreciado como retaliación ante la negativa de servir de informantes en el marco de la disputa territorial, como también por las gestiones de la comunidad ante las autoridades públicas con el fin de solicitar mayor presencia de la Fuerza Pública en la zona” [Defensoría del Pueblo, 2019, p.2].

¹⁶ Es interesante constatar que las víctimas atribuidas a agentes del Estado se hayan presentado en un escenario en el que se intensificaron las disputas entre el Bloque Norte de las AUC y las llamadas entonces Autodefensas del Mamey, en la Sierra Nevada de Santa Marta. En el marco de esas disputas, el Bloque Norte acabó asimilando esta estructura que lideraba Hernán Giraldo. “A partir de 2002, las autodefensas del Mamey (léase lideradas por Hernán Giraldo) se adscriben a las AUC como consecuencia de los combates entre esta estructura y el Frente Resistencia Tayrona del Bloque Norte de las AUC, registrado en la vereda El Calabazo, y que provocaron un desplazamiento masivo sin precedentes en la zona [...]), desalojan a las guerrillas de sus zonas de influencia histórica, y controlan las rutas de acceso y los corredores de movilidad de la zona plana y el piedemonte de la sierra, copando los puntos estratégicos de comunicación entre la Guajira, el Cesar y el Magdalena” [Defensoría del Pueblo, 2004, pp. 3, 4].

¹⁷ La importancia de estos relacionamientos incidió en la expansión de los paramilitares y esto derivó en varios aspectos. Por ejemplo, en el caso del Bloque Norte, Jorge Cuarenta trabajó de la mano de varios sectores militares que le proveyeron recursos y le facilitaron su expansión y organización de las regiones, pues “conoció a miembros de las fuerzas armadas, con quienes cooperó para conseguir armas, obtener cierto tipo de encubrimiento para sus operaciones, y coordinar las acciones militares contra los guerrilleros [...] Fue así que las relaciones con la fuerza pública se caracterizaron por el mantenimiento

es significativo que se destaquen municipios del Meta como El Castillo y San Juan de Arama. Allí se han identificado ejecuciones extrajudiciales y vínculos estrechos entre los paramilitares y las Fuerzas Militares. Esto ocurrió, por ejemplo, en el marco de la

“Operación Tánatos” llevada a cabo por las Fuerzas Militares, para recuperar la Zona de Distensión que se creó en el marco del proceso de paz entre el gobierno nacional y las Farc y que se rompió en 2002¹⁸.

Gráfica 2. Número de víctimas letales por responsabilidad del Estado y de los paramilitares (1997- 2002)

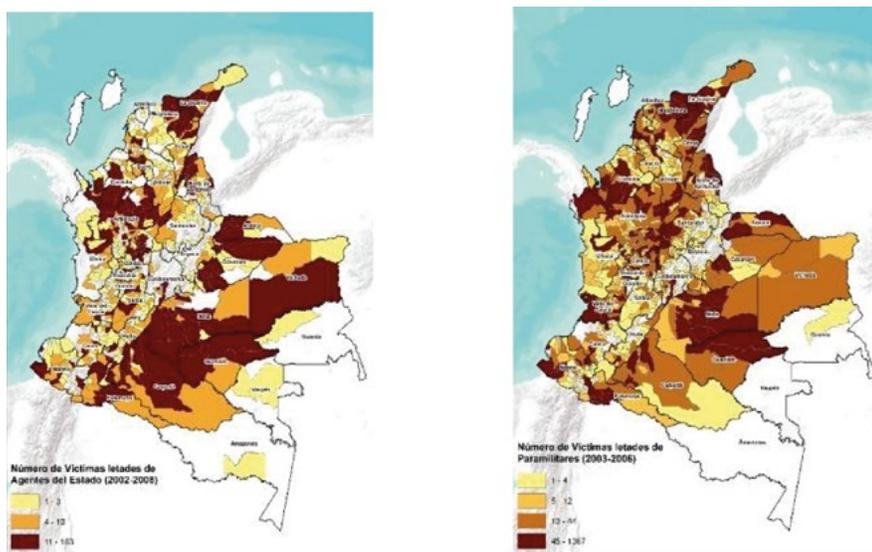


Fuente: Datos Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023

de nexos de doble vía o de apoyo mutuo en desarrollo de tácticas militares, adoctrinamiento, fundamentos en inteligencia, acciones en conjunto, beneficios económicos, entrenamientos, compra de armamentos y uniformes.” (CNMH, 2022, p. 279).

¹⁸ Dice el CNMH (2015): “El desplazamiento forzado ocurrido en el municipio de El Castillo, Meta, que primero fue silencioso e invisible y luego generalizado, ocasionó también el arrasamiento de diferentes expresiones de vida cuando 19 de sus veredas y cuatro de sus centros poblados quedaron vacíos luego de las operaciones de retoma de la zona de distensión y de la militarización y paramilitarización del territorio. A esto se suma el acumulado de violencia sociopolítica padecida por los habitantes del municipio desde la década de los ochenta, al fraguarse el exterminio de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano, y la perpetuación de diferentes acciones por la guerrilla de las Farc”.

Gráfica 3. Número de víctimas letales por responsabilidad del Estado y de los paramilitares (2008-2008) y (2003 -2006)



Fuente: Datos Centro Nacional de Memoria Histórica [2023].

Periodo 2007 a 2022

Tabla 4. Asesinatos, masacres y desapariciones por responsabilidad directa de agentes del estado entre 2007 y 2022

MUNICIPIO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL	PORC%
VISTA HERMOSA	83	5	1	1	1			6									97	3.5%
PUERTO RICO META	54	4						1			1						60	2.2%
PITALITO	23	11	6														40	1.4%
MESETAS	23	6			2		4										35	1.3%
TAME	15	9		3	2				1		1	3					34	1.2%
CUMARIBO	27	4														1	32	1.2%
MEDELLÍN	15	10	1	2		1			1						1		31	1.1%
IBAGUÉ	6	20	1						3								30	1.1%
PATIA	12	8				5	1						2				28	1.0%
PUERTO LIBERTADOR	16	10			2												28	1.0%
CHAPARRAL	18	6		1			3										28	1.0%
TEORAMA	1822	6				1								1			26	0.9%
AGUAZUL	20	2															24	0.9%
PUERTO ASÍS	23	8		1		1								1			24	0.9%
ANORI	10								1								23	0.8%
EL CARMEN	17	2	1														23	0.8%
CHINÚ	20																23	0.8%
BOGOTÁ, D.C.	17	2			1	4	3		2					1			23	0.8%
URIBE	10	4	1														22	0.8%
YOPAL	10	2															22	0.8%
CALI	17	1	1				1				1						21	0.8%
MANIZALES	10	9			1					1							21	0.8%
SAN VICENTE DEL CAGUÁN	10	2	2	2									3		2		21	0.8%
GARZÓN	17	4															21	0.8%
PUERTO GUZMÁN	12	4	2													3	21	0.8%
TIERRALTA	15	2					1		1		1						20	0.7%
TAURAMENA	15	5															20	0.7%
VALLEDUPAR	11	9															20	0.7%
SOACHA	3	17															20	0.7%
OCAÑA	9	5					4			1							19	0.7%
REMEDIOS	9	8															19	0.7%
OTROS 464 MUNICIPIOA	966	532	73	47	31	51	44	26	45	17	19	16	11	10	1	7	1896	68.4%
TOTAL GENERAL	1551	717	89	57	40	63	61	33	56	18	24	19	16	13	4	11	2772	100%

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica [2023].

Entre 2007 y 2022 se presentó una concentración en el número de víctimas de agentes estatales en la medida en que en 31 municipios ocurrieron el 31.6 por ciento de los casos, pero existe una importante dispersión; en 468 municipios concentraron el 68.4 por ciento restante. Es un lapso en el que 2007 marca el nivel más alto de toda la serie (1981 a 2022) y a partir de ahí se reduce vertiginosamente. Resulta obvio que exista un subregistro muy grande. No obstante, es claro que la disminución de casos fue significativa. Esto es explicable, porque los falsos positivos llegaron a su tope y disminuyeron de ese momento en adelante.

Se destacaron municipios del Meta y particularmente del Ariari – Guayabero (Vistahermosa, Puerto Rico, Mesetas y Uribe). La Defensoría en su momento dio luces para entender lo ocurrido. Por un lado, describe la presión de grupos posdesmovilización, en concreto los denominados Cuchillos¹⁹. Segundo, ocurre en un escenario de incremento de las operaciones militares²⁰. Ahora, resulta evidente que Vistahermosa fue muy afectado por casos de ejecuciones extrajudiciales y registró no menos de 14 víctimas en 2007.

Vistahermosa se destaca también por la ocurrencia de “falsos positivos”. En Vistahermosa se registraron 18 víctimas presentadas entre 2006 y 2007 en varios hechos; se deduce

con base en los relatos que la mayoría de los hechos no han sido investigados y casi en su totalidad se le atribuyen al Ejército o en general a las Fuerzas Militares. En un caso de tres víctimas, de acuerdo con un relato extractado de la base de datos, se describe que tropas del Ejército Nacional adscritas a la Brigada Móvil 12 desaparecieron y, posteriormente, ejecutaron a tres campesinos a quienes presentaron como guerrilleros dados de baja en combate. En otro hecho se describió que tropas del Ejército Nacional ejecutaron a tres jóvenes campesinos y los presentaron como guerrilleros dados de baja en combate. Delegados del Comité Internacional de la Cruz Roja en Meta averiguaron que la patrulla militar que se encontraba en el sector tenía en su poder a tres guerrilleros abatidos en combate y que los familiares deberían acercarse al Batallón 21 Vargas, de Granada, para reclamarlos²¹.

En Puerto Rico se presentaron patrones parecidos. Se documentaron casos de diez víctimas entre 2007 y 2008, todas atribuidas al Ejército Nacional. No ocurrieron a través de masacres sino de asesinatos selectivos de entre una y dos víctimas. Varios sucedieron en jurisdicción de Puerto Toledo. Señala un relato que Tropas del Ejército Nacional adscritas al Batallón Joaquín París, con sede en San José del Guaviare, hicieron un desembarco en la vereda Chispas, del municipio de Puerto Rico (Meta) y ejecutaron a la señora Ester

¹⁹ Después de presentar la situación respecto de los cultivos de coca, la Defensoría (2007) señala: “El grupo de Los Cuchillos, facción del paramilitarismo que no se acogió al proceso de desmovilización entre el Gobierno Nacional y las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-, ha venido reposicionando su presencia en las cabeceras municipales y realizando incursiones en las zonas rurales en los municipios de Vistahermosa, Puerto Rico y Puerto Lleras [...]”.

²⁰ La Defensoría (2007), refiriéndose a Vistahermosa y Puerto Rico, señala: “Pese a que la Fuerza Pública ha incrementado sus operativos en el territorio, esto no ha significado la mitigación de las condiciones de riesgo. Por el contrario, las comunidades manifiestan su preocupación por los señalamientos y maltratos de que son objeto constantemente, por parte de uniformados de las Fuerzas Militares, al considerarlos colaboradores de la guerrilla y que en muchas condiciones se ha expresado en vulneraciones a los derechos e infracciones al DIH denunciadas por los afectados ante los organismos judiciales y de control competentes.”

²¹ Relatos extractados de la base de datos del Centro Nacional de Memoria Histórica.

Julia Lozada, de 33 años, esposa de Don Rodrigo Beltrán y ama de casa, en una acción de supuesta persecución a la guerrilla. El cadáver de Doña Ester fue vestido posteriormente con uniforme de camuflaje y llevado a San José del Guaviare donde fue presentada como “guerrillera muerta en combate”. Destruyeron enseres y se robaron artículos de valor.

Pitalito (Huila) también se destacó por falsos positivos²². También Ocaña, que sin duda está vinculado con los jóvenes que fueron retenidos en Soacha:

Durante la audiencia, los 10 miembros de la Fuerza Pública y el tercero civil que fueron hallados máximos responsables deben pasar del reconocimiento escrito al reconocimiento público ante la justicia, las víctimas y el país de los crímenes de guerra y de lesa humanidad que la JEP les imputó. Se trata del brigadier general Paulino Coronado Gámez quien fue el comandante de la Brigada 30; los coroneles Santiago Herrera Fajardo y Rubén Darío Castro Gómez, antiguos comandantes de la Brigada Móvil 15 (BRIM15); el teniente coronel Álvaro Diego Tamayo Hoyos, antiguo comandante del Batallón de Infantería No. 15 'General Francisco de Paula Santander' (BISAN) de Ocaña, el teniente coronel Gabriel de Jesús Rincón Amado, exoficial de operaciones de la BRIM15 y el mayor Juan Carlos Chaparro Chaparro, excomandante del BISAN (JEP, 2022).

En los últimos años se han presentado tam-

bién casos de bombardeos a campamentos en donde había presencia de menores de edad. El 29 de agosto de 2019, las Fuerzas Armadas bombardearon un campamento de las disidencias de las Farc en San Vicente del Caguán. Murieron 8 menores de edad. El 2 de marzo de 2021, las Fuerzas Armadas bombardearon un campamento de las disidencias de las Farc en Calamar, Guaviare, donde murieron tres menores de edad. El 16 de septiembre de 2021, las Fuerzas Armadas bombardearon un campamento del ELN en Litoral de San Juan, Chocó, donde murieron cuatro menores de edad (DeJusticia, 2021). Respecto a esta situación, organizaciones como Dejusticia plantearon: “Lo que en 2019 parecía un hecho derivado de un error de cálculo o de una cuestionable decisión, dos años después parece un patrón. A pesar de que mueren menores de edad, el Gobierno considera que las operaciones son exitosas. ¿El Ejército ha llegado a esos niveles de deshumanización e insensibilidad en nuestro conflicto armado?” (DeJusticia, 2021).

Los análisis sobre desplazamientos forzados se presentan en otro capítulo; no obstante, las consideraciones que se hacen a continuación solo pretenden hacer una aproximación a las víctimas de desplazamientos como consecuencia de actuaciones de agentes estatales.

De acuerdo con la Comisión de la Verdad no es posible determinar en el 67 por ciento de los casos el responsable del desplazamiento²³. Para intentar superar esta carencia de infor-

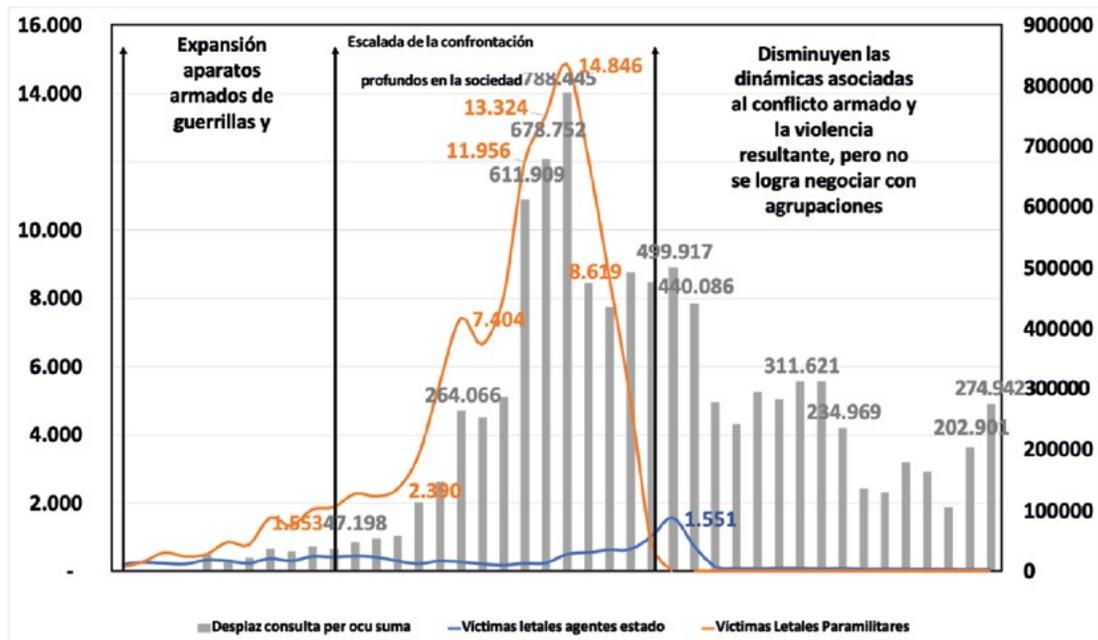
²² Los relatos de la base de datos permiten concluir la mayoría de los casos se le atribuye al Batallón Magdalena. Un caso involucró a cuatro víctimas. En otro caso de tres fueron presentadas por el comandante del Batallón Magdalena, coronel Marcos Evangelista Pinto Lizarazo, como “integrantes de bandas delincuenciales dedicadas a la extorsión de comerciantes y caficultores de los municipios de Oporapa y Saladoblanco”. En otro caso de tres, miembros del Batallón Magdalena del Ejército Nacional ejecutaron a tres jóvenes campesinos en la vereda San Martín. Los militares presentaron a las víctimas ante los medios de comunicación como atracadores y milicianos de las Farc-EP, quienes supuestamente pretendían instalar un retén en la vía que de Pitalito conduce al municipio de Palestina.

²³ Según el proyecto conjunto JEP-CEV-HRDAG, de las 7.737.699 personas registradas como desplazadas, en 67 por ciento de los casos no se identifica a los responsables del hecho o el autor aparece como

mación, se realizaron dos cruces de información. En un primer gráfico se establece una relación entre los desplazamientos de población, por un lado, y las víctimas letales de los paramilitares y las víctimas letales de agentes

del Estado. En el segundo se asocian los desplazamientos, por un lado, y, por el otro lado, los combates por iniciativa de las Fuerzas Militares y de nuevo las víctimas letales por agentes del Estado

Gráfica 4. Desplazamientos de población versus víctimas letales de agentes del estado y de paramilitares



Fuente: Unidad de Atención y Reparación Integral para la Víctimas y Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

Resulta muy clara la asociación entre desplazamientos y víctimas letales de los paramilitares hasta 2002, incluso hasta 2004. Las dos curvas suben al mismo ritmo y llegan a su pico en 2002. Es de resaltar que de acuerdo

con el Centro Nacional de Memoria Histórica, más de la mitad de los desplazamientos fueron ocasionados por los grupos paramilitares²⁴. Añade el mismo estudio que los asesinatos, las masacres y las desapariciones

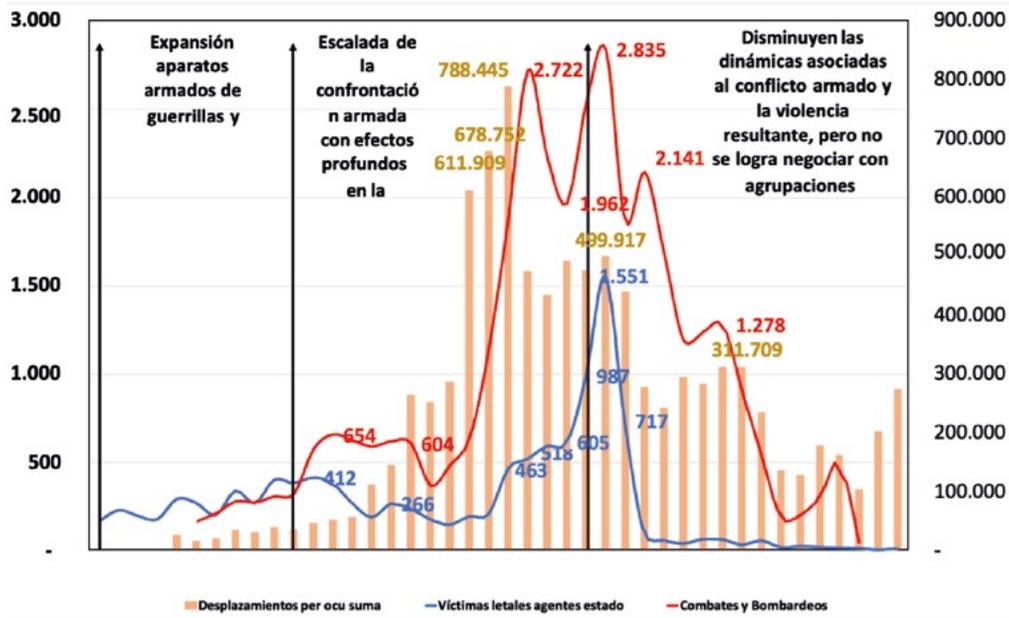
desconocido. Esto se debe a que el foco del registro de víctimas de desplazamiento estuvo orientado a la atención humanitaria de la emergencia y no a la identificación de los actores responsables de los desplazamientos y al miedo en declarar, pero también corresponde a la alta impunidad que se da en la investigación y sanción penal de los responsables de este crimen. Las víctimas han temido expresar quién es el responsable por la desconfianza en las instituciones estatales o por el temor de no recibir las ayudas respectivas (CEV, 2022, p. 426).

²⁴ De acuerdo con el CNMH (2015): “En los procesos judiciales es poco lo que se ha avanzado para superar la altísima impunidad del delito de desplazamiento, no obstante, que las víctimas de este crimen representan más del 50 por ciento de los afectados por el accionar de los grupos paramilitares” La misma fuente señala ejemplos de masacres de paramilitares en asociación con las Fuerzas Militares: la masacre de Mapiripán, en 1997, por acción y omisión; la masacre de Pueblo Bello, en Turbo, Antioquia, ocurrida en 1990, en la que la responsabilidad fue por acción y omisión; las masacres de El Aro y La Granja, en Ituango, en 1996 y 1997, por acción y omisión; la operación Génesis en el norte del Chocó, en 1996 y 1997, por

forzadas son detonantes de los desplazamientos y particularmente las masacres, además de otras conductas no necesariamente asociadas a paramilitares²⁵. Al respecto es importante señalar que el Consejo de Estado condenó patrimonialmente a la Nación por varias masacres²⁶. El problema se identifica de 2005 en

adelante. Al parecer en este periodo existe una alta asociación entre víctimas letales de agentes del Estado y desplazamientos, pero resulta especialmente nítida la relación, cuando se relacionan con combates y bombardeos por iniciativa de las Fuerzas Militares.

Gráfica 5. Desplazamientos de población versus víctimas letales de agentes del Estado y combates por iniciativa de las Fuerzas Militares



Fuente: UARIV, CNMH y OACP (con corte a 2016) y CEV entre 2017 y 2020²⁷

acción y omisión [CNMH,2015].

²⁵ “Está demostrado que los homicidios, el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, la desaparición forzada y las masacres, entre otras formas de violencia, son detonantes de la huida forzada individual o masiva [CNMH, 2009, 2010, 2011], y que las masacres de tierra arrasada implementadas desde mediados de los años noventa fueron altamente expulsoras” [CNMH, 2015, p. 341].

²⁶ “Así mismo, el Consejo de Estado condenó patrimonialmente a la Nación por las masacres y desplazamientos en La Gabarra y Filo Gringo en Tibú, Norte de Santander [acción de grupo], El Naya, Cauca [acción de grupo], el bombardeo en Santo Domingo y los desplazamientos de los y las campesinas de la hacienda Bella Cruz, La Gloria [acción reparación] [CE, 2006, 2007 y 2010]”. [CNMH, 2015, p. 362].

²⁷ Extractada de la base de datos del conflicto armado estructurada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Los datos entre 2017 y 2020 fueron extractados de un ejercicio llevado a cabo en la Comisión de la Verdad.

Existen asociaciones claras entre combates y desplazamientos forzados de 1998 en adelante²⁸, lo que no excluye que al mismo tiempo hayan incidido las incursiones de los paramilitares. No obstante, de 2004 en adelante, cuando la incidencia de los paramilitares baja, resulta muy claro que los altos niveles de desplazamientos se explican, al menos en parte, por los combates; esto ocurre inicialmente hasta 2008.

Otro tema que vincula la responsabilidad del Estado es el de las fumigaciones. Al respecto son ilustrativos los desplazamientos transfronterizos (Putumayo, Nariño, Catatumbo)²⁹. Es importante señalar que en estos casos confluyen varios factores, entre los que se incluye la acción del Estado y en concreto las fumigaciones³⁰.

Un ejemplo claro de desplazamientos por fumigaciones se ha verificado en el Catatumbo. En 1998, por ejemplo, confluyeron incursiones de los paramilitares y fumigaciones, lo que causó un desplazamiento de campesinos e indígenas al casco urbano de Tibú³¹. En 2000, el problema lejos de resolverse se volvió más crítico porque los desplazados fueron más de 50.000³². Otro caso es el del desplazamiento de integrantes del pueblo awa en Nariño. De nuevo pesan varios factores al mismo tiempo y entre estos son “víctimas del destierro étnico, de la militarización en sus territorios desconociendo a sus autoridades y su declaración de neutralidad, de los combates, los bombardeos y las fumigaciones indiscriminadas” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p. 352).

²⁸ El estudio del Centro Nacional de Memoria Histórica señala, respecto del lapso 1997 a 2004, que: “Por su parte, a la fuerza pública, dentro del marco de operaciones de la recuperación del territorio nacional y la puesta en marcha de la primera fase del denominado Plan Patriota, se le atribuyen también desplazamientos de población. En particular, el éxodo atribuido a las acciones de las Fuerzas Armadas está estrechamente vinculado a los bombardeos y ataques aéreos indiscriminados, erradicación forzada aérea y manual de cultivos de uso ilícito, controles de alimentos y tránsito, detenciones arbitrarias y enfrentamientos armados, entre otros” [CNMH, 2015, p. 101].

²⁹ “Así, en medio de la alianza entre el narcotráfico y el paramilitarismo, por un lado, y las fumigaciones por parte del Estado, por el otro, la crisis humanitaria de la población civil se agudizó en las zonas fronterizas. Esta crisis no solo se tradujo en los desplazamientos forzados al interior del territorio nacional, sino también en los miles de casos de éxodos transfronterizos, principalmente hacia Venezuela y Ecuador, donde las personas desplazadas han buscado protección y refugio” [CNMH, 2015, pp 200 – 201].

³⁰ Factores asociados como las disputas entre los actores armados ilegales y la confrontación con la fuerza pública, las medidas gubernamentales emprendidas en la lucha contra las drogas, entre ellas la erradicación forzada y las fumigaciones, han ocasionado el éxodo masivo de la población. [CNMH, 2015, p. 246].

³¹ Haciendo referencia a 1998 se señala: “cuando se escuchaba que iban a venir los paramilitares y la erradicación forzada aérea, quince mil campesinos e indígenas de las zonas rurales y del casco urbano de Tibú marcharon hacia Cúcuta para expresar “que no queríamos paramilitares y tampoco fumigaciones” [CNMH, 2015, p. 268].

³² En 2000 se implementaron las aspersiones aéreas sin que se hubiesen puesto en marcha los proyectos sustitutivos prometidos. El accionar militar de las AUC con el auxilio de miembros de la institucionalidad estatal y el incremento de las fumigaciones, forzaron la huida de 50.834 de 14.124 de Tibú, entre agosto de 1998 y agosto de 2002. El pico del éxodo fue en 2002, año en el que arribaron grupos paramilitares Los Caguaneros y el Bloque Norte, y se puso en marcha del Plan Patriota [CNMH, 2015, p. 268].

Sobre las detenciones arbitrarias y torturas

Resulta difícil cuantificar las detenciones arbitrarias³³. Si bien este tipo de detenciones³⁴ fueron muy frecuentes en el pasado, y en particular en el marco del Estado de Sitio, se multiplicaron en los primeros años de la década de 2000. En el marco de una declaración de conmoción interior ocurrió la retención de personas por indicios o sospecha, sin previa orden judicial o a través de la sola comunicación verbal de dicha orden, lo que facilitó operativos de capturas masivas. Es el caso de las detenciones masivas en Algeciras, Huila, entre el 27 y 28 de marzo de 2004, caso en el que el Ejército hizo presencia y acordonó el municipio para llevar a cabo el operativo y detuvo a 110 personas (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 268).

En Montes de María, en 2003, ocurrió un caso en el que una persona fue detenida al ser mencionado por un informante, es decir, sin orden judicial³⁵. En otro caso en Uribe, Meta, en el que no se precisó el año, se sustenta a través de lo relatado por una víctima, quien

señala que:

(...) Nosotros fuimos allá, allá como eso es cerrado, pues cerraron, había un quiosco y nos hicieron formar en fila y allá en el quiosco había unos tipos encapuchados y empezaron a señalar: ‘Este sí, este no’, y empezaron a hacer la captura. Se llevaron me parece que fueron 22 personas (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 269).

Es de señalar que las detenciones arbitrarias ocurrieron simultáneamente con otras afectaciones:

(...) de los 835 hechos de detención arbitraria documentados por la Comisión en su proceso de escucha, fueron simultáneos con otras violaciones de derechos humanos como las torturas (16 %) y las amenazas (3%). Aunque estas cifras, producto de la escucha de la Comisión, no son representativas de lo ocurrido en el conflicto, sí indican que en muchas ocasiones la víctima tuvo que padecer de manera con-

³³ “Aunque las detenciones arbitrarias han sido permanentes a lo largo del conflicto armado, los registros de los hechos son limitados en relación con su gravedad. Por ejemplo, esta violación de los derechos humanos no ha sido objeto de registro de la Unidad de Víctimas [RUV] ni del Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. La Fiscalía General de la Nación da cuenta de un número muy bajo de denuncias por año en sus bases de datos: las noticias criminales por detenciones arbitrarias especiales [artículo 176 del Código Penal 785] y por detención ilegal y privación del debido proceso [artículo 149 del Código Penal], entre 2010 y 2022, suman 310 noticias criminales. La Comisión recibió 541 testimonios, con información de 753 víctimas y 835 hechos de detenciones arbitrarias entre 1948 y 2020 en todo el país. Esto es apenas una mínima escucha que muestra la extensión de esta práctica, pero permite evidenciar factores relevantes de su desarrollo.” [CEV, 2022, p. 276]

³⁴ “Las detenciones se ejecutaron por vía administrativa, ordenadas por el poder ejecutivo o una autoridad administrativa; por autoridades judiciales, tanto de la jurisdicción penal ordinaria y las jurisdicciones o procedimientos especializados como de la jurisdicción penal militar y, finalmente, otras se practicaron sin ningún fundamento legal” [CEV, 2022, p. 268].

³⁵ “Mi detención me la gané por estar viajando a El Salado [corregimiento de El Carmen de Bolívar, en Bolívar]. Los “mal informantes” dijeron que yo era el que le llevaba las provisiones a la guerrilla. Porque a mí me denunció un informante del Ejército, gente a la que le pagaban por hablar e inventaba cosas para ganarse la plata. Sí era cierto que yo llevaba compras para allá, pero las llevaba para las tiendas, la gente no era guerrillera. Además, siempre tenía la precaución de que, antes de arrancar con una compra, llegaba al puesto de Policía y les informaba que iba a subir, para que ellos supieran. Siempre tuve esa precaución. Incluso les presentaba al dueño de la compra; les decía: Vea, yo voy a llevar la compra, el carro es mío pero la compra es del señor. Nada de eso valió” [CEV, 2022, p. 278].

catenada dos, tres o cuatro violaciones de derechos humanos, como ocurrió en el caso de detenciones, torturas y amenazas (5 %) o detenciones, torturas y violencias sexuales (1%). (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 279).

Las torturas³⁶ presentaron ese mismo patrón, es decir que confluyeron con otras violaciones³⁷. Si bien ha sido una violación recurrente, el subregistro es muy grande y particularmente las llevadas a cabo por agentes del Estado³⁸. Esto se explica, porque hay muy bajos niveles de denuncia; cuando hay asesinato, la tortura no se registra; hay dificultades para evidenciar la tortura, en particular las torturas psicológicas (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 284).

A través de entrevistas, la CEV hizo una periodización. Primero, mientras tuvo vigencia el estatuto de seguridad entre 1978 y 1981. Segundo, a mediados de los ochenta, partir de mediados los ochenta:

(...) las denuncias por casos de tortura estuvieron especialmente vinculadas al asesinato y a la desaparición forzada de las víctimas, la gran mayoría de ellas consideradas sospechosas de ser miembros de grupos guerrilleros y de pertenecer a organizaciones sindicales, sociales, campesinas y estudiantiles, consideradas por parte de algunos miembros de la fuerza pública como base social de las guerrillas. (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 288).

En los años noventa fue una práctica que realizaron principalmente los grupos paramilitares.

³⁶ “[se] entiende por «tortura» los actos y las omisiones que causan intencionalmente dolor o sufrimientos graves, físicos o mentales, a una persona, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o confesión, castigarla por un acto cometido o intimidar o coaccionar a esa o a otras personas, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación o con un fin ilegítimo por parte de actores armados durante el conflicto. También se entiende como «tortura» la aplicación de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. La tortura es una grave violación de los derechos humanos y un crimen bajo el derecho penal internacional. Cuando se comete de forma sistemática o a gran escala, constituye un crimen de lesa humanidad. Cuando la practican los grupos armados en un conflicto armado, constituye un crimen de guerra” (CEV, 2022, p. 283).

³⁷ “En los testimonios recogidos por la Comisión, se encontró que, de los 2.589 hechos de tortura, esta se registró junto con otras violaciones de derechos humanos en el 83% de los casos” (CEV, 2022, p. 284).

³⁸ El Observatorio de Memoria y Conflicto registró 25.003 hechos.

Las contribuciones desde la Defensoría del Pueblo

Desde su creación en 1992, la Defensoría del Pueblo ha llamado la atención sobre la importancia de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos y, en ese sentido, desde su primer informe al Congreso ha destacado cómo la Constitución y los instrumentos internacionales definen los roles de la institucionalidad frente a la protección y la garantía de los derechos humanos. Por tal motivo, en materia de responsabilidad estatal, ha sostenido desde esa época el argumento de la gravedad de aquellas violaciones o crímenes cometidos por servidores públicos:

Otros han acudido a la táctica de difuminar la responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos, distribuyéndola entre la guerrilla, el narcoterrorismo y los agentes del Estado. Esta difuminación falaz intenta equiparar jurídicamente los crímenes cometidos por personas de condición particular con aquellos cuya autoría implica un abuso del poder. Quienes tal equiparación pretenden, ignoran u olvidan la extrema injusticia que revisten las vulneraciones o amenazas de los derechos fundamentales imputables a servidores públicos, pues con ellas se infringen los deberes constitucionales e internacionales del Estado colombiano. La Constitución y los instrumentos internacionales asignan la protección y la garantía de los derechos humanos a las autoridades. Cuando éstas se muestran infieles a su función de salvaguarda, cuando por acción u omisión lesionan o ponen en inminente riesgo los derechos básicos de los gobernados, no sólo quebrantan el orden jurídico, sino que subvierten los principios fundantes de la convivencia social (Defensoría del Pueblo, 1994, p. 22).

Su punto de partida en esta materia ha sido insistir en diferenciar las responsabilidades del Estado, sin omitir las responsabilidades de los grupos armados, y que dicha distinción debe ser un principio básico para la convivencia democrática. Esta caracterización implica también que es necesario comprender la magnitud de lo que está en juego:

Cuando en el contexto del conflicto armado que se desarrolla en el país ciertos agentes del Estado atentan contra la vida, la integridad corporal de personas protegidas, las toman como rehenes; ofenden su dignidad o las someten a condenas ilegales o a ejecuciones arbitrarias, no sólo se hacen responsables de hechos punibles dentro de la legislación colombiana. Con esas conductas ilícitas también llegan a infringir el Derecho Internacional Humanitario y lo que hoy ya podemos denominar el derecho penal internacional (Defensoría del Pueblo, 1997, pp. 43-44).

Desde los primeros años de actividad defensorial, la Entidad hizo seguimiento objetivo a las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado, ya sea por acción u omisión. Por ejemplo, en palabras del informe presentado al Congreso: “En 1995 se dio en Colombia un número aterrador de ejecuciones extrajudiciales, masacres, torturas y desapariciones forzadas” (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 22), muchas de ellas a cargo de grupos paramilitares, las guerrillas y agentes del Estado. En el caso de los desplazamientos forzados para 1996 afirmaba que “la responsabilidad por los desplazamientos cobija a grupos de autodefensa, guerrilla y miembros de la fuerza pública” (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 47).

De igual manera y en relación con la emergencia de una nueva generación de grupos paramilitares, desde su primer informe al Congreso el Defensor del Pueblo señalaba la complicidad de agentes del Estado con estos grupos:

Uno de los principales retos que tiene este gobierno es el desmantelamiento de los grupos paramilitares que han resurgido en el último año. Lo más importante es que la Fuerza Pública adquiera un mayor compromiso para enfrentar, en las zonas de conflicto, a estos grupos. Porque se ha visto que en muchos casos los paramilitares actúan a sus anchas por la omisión de la Fuerza Pública (El País, 1994).

Por esta razón, la tesis sostenida por la Defensoría apuntaba a adjudicar responsabilidad al Estado por el accionar de estos grupos en varios de los casos identificados:

La Defensoría del Pueblo ha advertido reiteradamente que los desmanes en que incurran esos grupos serán responsabilidad del Estado, como quiera que actúen con su aquiescencia; y que no podrá el Estado argumentar la pérdida de control presunta o real sobre esas organizaciones para eximirse de esa imputación (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 49).

Conforme con los cambios en las dinámicas del conflicto, el trabajo defensorial también daba cuenta de estas evoluciones. En su cuarto informe anual, la Defensoría del Pueblo se preguntaba sobre ¿Quién asume la responsabilidad frente a los afectados por las voladuras? (Defensoría del Pueblo, 1997, pp. 389-390), en alusión al enorme incremento de ataques contra la infraestructura petrolera por parte de las guerrillas, los cuales ocasionaban grandes riesgos para las comunidades y una afectación enorme a la naturaleza.

Estos atentados adquirieron connotación nacional precisamente en la década de los 90, llegando a su pico entre los años 2000 y 2001. En uno solo de los casos, el Oleoducto Caño Limón-Coveñas hay que tener presente que desde su puesta en funcionamiento en 1986 y hasta 2021 sufrió 1.602 atentados³⁹ que hasta la fecha ha ocasionado el derrame de más de 3,8 millones de barriles de petróleo (El Tiempo, 2023).

Luego de seis años de creación, la Defensoría del Pueblo hacía un balance de todo el conjunto de vulneraciones a los derechos humanos, señalando la responsabilidad central del Estado:

Los últimos seis años han transcurrido en el marco de una situación de derechos humanos en la que se presentan de una parte, insatisfacciones estructurales, resultado de las relaciones y responsabilidades del Estado para con su sociedad en la protección y garantía de los derechos de la población, y de otra, para conjugarse con elementos culturales resultado de las relaciones y responsabilidades de las personas en las interacciones humanas (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 22).

La tarea de la Defensoría se vio fortalecida con la llegada de algunos casos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Precisamente en 1997, Colombia recibe la primera condena con ocasión del caso Caballero Delgado y Santana, en donde se declaró la violación de los derechos a la libertad personal y a la vida de Isidro Caballero Delgado y de María del Carmen Santana, y la Corte ordenó pagar una indemnización a sus familiares. El otro caso fue la investigación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la masacre de Trujillo (Valle). En estos casos, además del segui-

³⁹ Datos reportados por CENIT- Ecopetrol [2022].

miento al cumplimiento de la sentencia, la Defensoría del Pueblo reconoció la importancia del reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado:

Mención especial merecen los casos de derechos humanos en los que se identificaron plenamente los responsables o en los que el gobierno asumió la responsabilidad plena de las violaciones de derechos (...) En el caso de la desaparición forzada de Isidro Caballero y María del Carmen Santana, el estado colombiano fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (...) En el caso de los asesinatos alevos ocurridos en el municipio de Trujillo, Valle del Cauca, el gobierno colombiano asumió las recomendaciones presentadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por lo que se investigó penal y disciplinariamente a los servidores públicos y particulares involucrados en los hechos, para lo cual se conformó una comisión estatal con participación de defensores de derechos humanos, se identificaron varios responsables y finalizando 1997, se estaba pendiente de la apertura del proceso (Defensoría del Pueblo, 1998, pp. 31-32).

Otro asunto de especial atención en estos primeros años en materia de responsabilidad estatal fue el papel desempeñado por la justicia penal militar en el juzgamiento de agentes de la Fuerza Pública en materia de violaciones a los derechos humanos:

En los casos en que los procesos se ven comprometidos agentes de la fuerza pública, la determinación de que sean procesados y juzgados por la justicia penal militar, ha arrojado mayores desalientos al respecto a la justicia. Como se observa en los casos mencionados, los responsables no fueron condenados a pesar de estar

plenamente determinada la culpabilidad y haber asumido el Estado la responsabilidad de los hechos y la reparación e indemnización de las víctimas (Defensoría del Pueblo, 1998, pp. 33).

Las tesis sobre responsabilidad estatal por parte de la Defensoría se fueron profundizando y enriqueciendo con nuevos criterios, al denunciar también la violación de derechos humanos por parte de los grupos armados:

El Defensor del Pueblo quiere expresar con toda claridad que, dado el reconocimiento jurídico internacional de la personalidad del Estado como representante de todos los colombianos, es a éste a quien le cabe la mayor responsabilidad en la promoción, defensa, protección y garantía de los derechos humanos de todos los habitantes del territorio nacional. Con esto, el Defensor del Pueblo no niega que los ciudadanos, individual o grupalmente considerados, pueden violar los derechos humanos, lo que genera en ellos la responsabilidad específica de que también los pueden proteger (...). Concreta entonces el Defensor del Pueblo que el Estado, en materia de violación de los derechos humanos, es el responsable directo de la actuación de sus agentes o funcionarios, tanto por la acción como por la omisión en sus actuaciones, como lo es indirectamente de las actuaciones de los grupos privados que violan los derechos humanos, bien por la condescendencia, permisividad o ausencia de prevención de sus actuaciones, o ausencia o debilidad en el castigo cuando las violaciones se han logrado perpetrar. Sin desconocer, tampoco, la responsabilidad cuando las actuaciones de los grupos privados se realizan con el apoyo de los agentes estatales (Defensoría del Pueblo, 2000, pp. 24-25).

Un buen ejemplo que resume la postura y el accionar de la Defensoría fue la masacre de Bojayá (Chocó) ocurrida el 2 de mayo de 2002, en donde además de reafirmar la responsabilidad de las Farc y de los paramilitares, mencionó:

En cuanto a la responsabilidad del Estado frente a los hechos, la Defensoría concluyó que si bien los actos de violencia fueron responsabilidad directa de los grupos armados al margen de la ley, el Estado colombiano incurrió en una falla del servicio, pues no prestó a la población la seguridad que requería ante el inminente peligro que la amenazaba. Cuando ocurrieron los hechos, el corregimiento de Bellavista no contaba con presencia de la Fuerza Pública. Aunque las autoridades nacionales y regionales conocían de diversas fuentes las acciones adelantadas por los grupos armados ilegales en la región del medio Atrato y el peligro que estas significaban para la población civil, no se adelantó ninguna actuación para hacer frente a esta situación. Los grupos armados al margen de la ley operan en la zona, desde hace varios años, y se disputan su control. La conclusión de la Defensoría fue que el Estado se sustrajo de su deber de proteger a la población del Chocó y, en particular, a los habitantes del corregimiento de Bella vista, y no impidió una tragedia que se habría podido evitar (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 72).

A esto se suma el hecho de que varias alertas tempranas fueron emitidas por la Defensoría previa a la realización de esta masacre, por ejemplo:

La Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), advirtió previamente a las autoridades nacionales y regionales sobre la grave situación que se estaba gestando en la región, y que lamentablemente concluyó con los trá-

gicos hechos ocurridos el 2 de mayo. El 24 de abril de 2002, el SAT emitió una Alerta Temprana de primer grado, en la que se dejó constancia de "amenazas contra la población civil y restricción al paso de alimentos y combustibles por parte de grupos de autodefensas en los cascos urbanos del Carmen del Darién (Chocó), y Vigía del Fuerce (Antioquia)". Asimismo, se informó del "avance de dichos grupos hacia los municipios de Bellavista (Bojayá), Chocó y Murindó, Antioquia, donde se prevén enfrentamientos con las FARC quienes hacen presencia en dichos municipios, lo cual podría provocar desplazamiento masivo" (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 71).

Adicionalmente, el caso de Bojayá es un buen ejemplo de hasta dónde llegó la gestión de la Defensoría en materia de responsabilidad estatal. La Defensoría del Pueblo, además, instauró en representación de la comunidad del municipio de Bojayá, una demanda de acción de grupo contra la nación, los ministerios de Interior y Defensa, el Ejército, la Armada y la Policía, por responsabilidad del Estado por falla en el servicio y daño antijurídico sufrido con ocasión de la masacre ocurrida el 2 de mayo de 2002.

En efecto, desde su puesta en funcionamiento en 2001, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) con sus alertas e informes de riesgo se constituyeron en una herramienta muy importante en materia de prevención de posibles afectaciones o violaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, desde el principio el reto institucional se planteó sobre cómo garantizar una oportuna respuesta estatal. Así lo relataba la propia Defensoría al inicio del SAT:

En el periodo final del Gobierno del Presidente Andrés Pastrana, la Defensoría del Pueblo presentó al Gobierno Nacional

una propuesta de política y sistema nacional de prevención de violaciones masivas de derechos humanos, con el fin de concertar su desarrollo legal. El Gobierno estuvo de acuerdo en delimitar y apropiarse esta propuesta por medio de la conformación de los entes o estructuras necesarias. Sin embargo, por diversas circunstancias no se consiguió concretar la propuesta. Con el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe, se iniciaron acercamientos en el mismo sentido, los cuales se plasmaron en un acuerdo informal celebrado durante el mes de octubre de 2002. Según dicho acuerdo, la emisión de Alertas Tempranas es responsabilidad del Gobierno Nacional a través de un Comité Interinstitucional integrado por delegados de alto nivel, mientras que a la Defensoría del Pueblo le corresponde la remisión de informes donde se valora el riesgo y la amenaza, con recomendaciones precisas de actuación. A pesar de esta determinación, es preciso señalar que el proceso de valoración de la información emitida por el SAT y de emisión de alertas y seguimiento a la respuesta encuentra dificultades como la ausencia de facultades de decisión inmediata y la falta de un marco legal, con protocolos y parámetros, que superen la tradicional respuesta oficiosa de remisión a la autoridad competente (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 337-338).

En 2005, la Defensoría del Pueblo reiteró su tesis en materia de responsabilidad del Estado en el caso de los desplazamientos: “La responsabilidad institucional frente a este conglomerado de personas se deriva de la Constitución, de las leyes, de ciertos decretos y, por supuesto, de instrumentos internacionales y de pronunciamientos que sobre la materia han hecho ciertos órganos de las Naciones Unidas” (Defensoría del Pueblo, 2006, p. 92). Tal y como se analizó en otros capítulos,

entre 1992-2006 se dio el periodo más crítico en materia de desplazamientos forzados, que coincide con la expansión de guerrillas y paramilitares y con la intensificación de la confrontación armada en muchas zonas del país.

La Defensoría jugó un rol muy importante durante el proceso de negociación entre el Gobierno nacional y los grupos paramilitares. Luego de que estos grupos decretaron ceses unilaterales a finales de 2002, la Entidad hizo un seguimiento permanente a las infracciones y evidenció el accionar de estos grupos que seguían actuando por acción u omisión del Estado. Precisamente, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas en desarrollo del principio constitucional de colaboración armónica y de contribuir al impulso de un recurso efectivo para la reparación integral de las víctimas, puso a disposición de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación la relación de 10.025 expedientes contentivos de quejas de víctimas de infracciones al derecho internacional humanitario, recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo en todo el país, desde el 1 de enero de 2002 al 20 de diciembre de 2006, cuya presunta responsabilidad recae sobre miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (Defensoría del Pueblo, 2007, p. 473).

Hay que recordar, tal y como se detalla en el capítulo sobre ejecuciones extrajudiciales, que la Defensoría fue fundamental para develar el fenómeno de los “falsos positivos” que mostraron la responsabilidad del Estado en las ejecuciones extrajudiciales de miles de personas, en particular en el caso de 23 jóvenes en la región del Catatumbo, algunos de ellos procedentes de Soacha, Cundinamarca, y que fueron presentados por miembros del Ejército Nacional como miembros de grupos armados ilegales caídos en combate. En este

sentido, el 10 de octubre de 2008, la Defensoría del Pueblo hizo entrega al Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, de las estadísticas de registro de quejas por esta conducta, que señalaban como presuntos responsables a miembros del Ejército Nacional (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 540).

Asimismo, ante la falta de respuesta estatal hacia las víctimas de desplazamiento forzado, la Defensoría acuñó la tesis de la revictimización que estaban sufriendo estas personas por parte del mismo Estado:

La presunta responsabilidad de las violaciones o revictimización de las víctimas de desplazamiento forzado recae en su mayoría en las autoridades del orden nacional, encargadas de suministrar la asistencia a estas víctimas del conflicto armado interno, con 1.715 violaciones, seguidas de las del orden departamental con 75 y las del orden municipal con 33 violaciones a los derechos reconocidos a los desplazados por la violencia (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 86).

Como se ha reiterado en los últimos años, la presunta responsabilidad de las violaciones o revictimización de las víctimas de desplazamiento forzado recae, en su mayoría, en las autoridades del orden nacional encargadas de suministrar la asistencia a estas víctimas de la confrontación armada interna, con 702 violaciones, seguidas, en su orden, por integrantes del Ejército Nacional con 56, las autoridades del orden departamental con 32, las del orden municipal con 29

(...)(Defensoría del Pueblo, 2012, p. 91).

Otro asunto de interés para el trabajo defensorial en materia de responsabilidad estatal ha sido el tema de la protección a líderes y líderes sociales y defensores de derechos humanos. En particular, luego de la creación de la Unidad Nacional de Protección (UNP) en 2011, ha reiterado sus posturas en diferentes escenarios interinstitucionales liderados por la UNP, como el Grupo de Valoración Preliminar (GVP) y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas de Protección (CERREM). En estos espacios, la Defensoría del Pueblo funge como garante de derechos y en aras de prevenir las violaciones de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales, víctimas de desplazamiento, docentes, sindicalistas, periodistas, servidores públicos, entre otras poblaciones que son objeto de protección (Defensoría del Pueblo, 2019, pp. 30-31).

También, la voz de la Defensoría ha sido fundamental a la hora de evaluar la respuesta institucional, por ejemplo, ante el principal hecho victimizante del país: el desplazamiento forzado. Luego de la Sentencia T-025 de 2004, en la que la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de la población desplazada, el ejercicio de seguimiento y acompañamiento de la entidad se profundizó. Asimismo, luego de un arduo proceso en el Congreso y de movilización social que fue respaldado por la Defensoría del Pueblo, en 2011 entra en vigencia la Ley 1148 (Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras)⁴⁰. Por

⁴⁰ En esta Ley se estableció que: "...las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, así como todas aquellas que han sido o que serán implementadas por el Estado con el objetivo de reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado, derivada del daño antijurídico imputable a este en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, como tampoco ningún otro tipo de responsabilidad para el Estado o sus agentes. El hecho que el Estado reconozca la calidad de víctima en los términos de la presente ley no podrá ser tenido en cuenta

esta razón, unos meses después la Defensoría realizó una evaluación sobre los cambios en la situación de millones de desplazados, en particular en materia de la política de retorno y reubicaciones.

En febrero de 2012 produce un informe en el que alerta sobre la lentitud de los avances en esta materia:

Para la Defensoría del Pueblo no es claro aún como las reformas en el sistema de atención formuladas en respuesta a la Ley 1448 de 2011 y las acciones ejecutadas y estrategias presentadas en los informes del Gobierno Nacional elaborados en respuesta al Auto 219 de 2011, se constituyen en avances significativos y permiten superar las dificultades enunciadas por la Corte Constitucional en los Autos de seguimiento a la sentencia T-025/04.

(...) Los informes del gobierno, no permiten hacer una valoración técnica del cumplimiento de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad en los procesos de retorno.

(...) No es claro cómo se va a superar los niveles de incumplimiento de compromisos por parte de las entidades competentes en los procesos de retorno y reubicación, así como la inoperancia de los escenarios interinstitucionales de coordinación” (Defensoría del Pueblo, 2012).

Un impulso a su labor se da también a partir del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y las Farc EP. En ese marco fueron expedidos dos decretos que establecen un mandato especial al SAT: (i) el Decreto 895 de 2017 que señala la necesidad de que el Go-

bierno, en coordinación con la Defensoría, reglamente el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida y (ii) el Decreto 2124 de 2017, que reglamenta el Sistema de Prevención y Alerta, para la reacción rápida en las acciones que pongan en riesgo los derechos de la población, así como la implementación del Acuerdo Final. Mediante el Decreto 2124 le fue asignada a la Defensoría del Pueblo (en cabeza del Sistema de Alertas Tempranas) la responsabilidad de emitir, de manera autónoma, documentos de advertencia o alertas que contemplen los dieciséis principios del decreto (entre ellos, el enfoque territorial, étnico, diferencial y de género), así como formular recomendaciones dirigidas al Gobierno Nacional que, en coordinación del Ministerio del Interior, deberá responder de manera rápida y oportuna, a fin de evitar la consumación de los escenarios de riesgo advertidos (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 73).

Además de hacer seguimiento a las posibles violaciones a los derechos humanos, incluyendo las violaciones por agentes del Estado, tras el Acuerdo Final de Paz, la Defensoría del Pueblo ha fortalecido su capacidad de prevención y con esto ha incrementado las posibilidades de reacción del Estado, lo cual ha contribuido a una mayor comprensión de la noción de responsabilidad estatal frente a conductas de sus agentes o de otros actores.

Finalmente, luego de la firma del Acuerdo Final de Paz, la Defensoría continuó su labor en materia de visibilizar los avances logrados para la protección de derechos, pero también los retos en cuanto a la respuesta institucional. Por ejemplo, la Defensoría alertó en los años de la pandemia por el COVID-19 cómo “la política pública de protección en muchos casos carece de un enfoque étnico territorial

por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. Tal reconocimiento no revivirá los términos de caducidad de la acción de reparación directa” [Ley 1448 de 2011. Art. 9].

que tenga en cuenta la condición de sujetos colectivos de derechos” (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 70), con lo cual deja en evidencia que en materia de responsabilidad estatal todavía existe mucho trabajo por realizar. En su último informe a Congreso, la Defensoría del Pueblo reiteraba esta tesis al plantear que ante el escenario de expansión de grupos armados ilegales y de victimización de diferentes poblaciones en varias zonas del país:

(...) en lo que respecta a respuesta institucional ante riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo, persisten algunos desafíos identificados en previos Informes al Congreso. En primera instancia, se destacan brechas en materia de eficacia de la gestión del Estado para mitigar los riesgos advertidos mediante acciones oportunas y coordinadas (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 34).



Capítulo 3

VERDADES EN CONVERGENCIA PENDIENTE

Análisis jurídico de Stella Conto Díaz del Castillo¹

INTRODUCCIÓN. EL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y EL MODO DE CONTROL O ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA. LO QUE NO SE HA LOGRADO PUEDE SER POSIBLE

En este apartado del estudio sobre la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (en adelante ST), relativa a la acción de reparación directa relacionada con el conflicto armado, se considerará, con una visión actual, algunas de las decisiones que negaron las pretensiones. Mirada en presente que no pretende cuestionar lo decidido, producto de la visión de un entonces que, aunque respondió al momento y podría estar presente, no le ha permitido al injusto estatal transitar con las víctimas el camino necesario de la reconciliación pendiente.

El 6 de septiembre de 2017, el Estado colombiano en escrito presentado ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos realizó un reconocimiento parcial de responsabilidad, “por no haber tomado las medidas necesarias y suficientes para prevenir e impedir los asesinatos, los atentados y demás ac-

tos de violencia que se perpetraron en contra de los miembros de la Unión Patriótica” (en adelante UP). Así, transcurridos 24 años desde la presentación de la petición para que el Estado responda internacionalmente, y con el objeto de que el informe 170/17 de la Comisión se someta al conocimiento de la Corte, el Presidente de la República, entre otras consideraciones, respecto de las víctimas señaló:

Si bien el presente reconocimiento de responsabilidad internacional se formula de manera general, pues aún existe controversia frente al universo de las víctimas y hechos en el presente caso, el Estado resalta que seguirá trabajando para esclarecer la verdad de los hechos, identificar plenamente a las víctimas y garantizar el acceso a su derecho a la justicia. El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición del Acuerdo Final de Paz,

¹ Abogada y profesora emérita de la Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Exjueza civil municipal y del circuito, exmagistrada auxiliar de la Corte Constitucional y de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, ex Magistrada de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Perita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH.

y en Particular la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición y la Jurisdicción Especial para La Paz se han pensado justamente para materializar tal propósito, en colaboración y cooperación con los esfuerzos adelantados por la justicia ordinaria para esclarecer estos lamentables hechos (CorteIDH, Caso UP 2022, p 14).

Se advierte en el parcial reconocimiento de responsabilidad estatal sobre hechos y número de víctimas dos transformaciones, la de mayor claridad “cuyo carácter reconocería el público ateniense del siglo v como algo fundamental para la estructura de su mundo” (Nussbaum, *La Ira*, 2016, p 15) lograda por la introducción de las instituciones legales en reemplazo de la cadena sin fin e incontrolable de la venganza inhumana y sangrienta, y la otra, de menor reconocimiento, pero no por eso menos importante, relativa a la reconciliación que implica más que un patrimonio desenfocado de la lucha individual una víctima interesada en la atención de la institucionalidad y reconocida, para juntos, sufrimiento y reconocimiento, lograr la mirada del entorno.

Se trata del camino evolutivo de la ira a la ventura futura, llamada por la autora -que se sigue- ira de transición, en la mayoría de los casos infectada de deseos de venganza que si logran atemperarse, superando el estancamiento en la fase inicial del dolor, de ordinario destinada a recobrar el status individual perdido a cambio del infortunio del agresor, se orientan al bienestar general inspirado en la transformación social, vía segura para lograr el añorado restablecimiento particular (ídem pp 68 a 75).

Sin que allá lugar a colocar una u otra transformación en primera o segunda línea, puesto que, así como la víctima puede decidir con suficientes razones exigir la comparecencia del agresor ante un tribunal imparcial, espe-

rar la respuesta con la confianza depositada en que el reconocimiento conseguirá aliviar el sufrimiento, también podría optar por superar el infortunio en solitario o proponer al agresor una confrontación patrimonial, social o comunitaria no formal.

No obstante, para la transición evolutiva resulta definitivo que la víctima elija la vía formal, camino demostrativo de la preservación y del fortalecimiento de la confianza en lo público, en la medida en que, cuando la fraternidad se ha violado o incluso se ha quebrantado por completo restaurarla requiere un entendimiento compartido de qué está mal y que no (Margaret Urban Walker, *Moral Repair... op. cit*, en *La Ira*, 2014 p. 277), comoquiera que incluso en una comunidad que funciona bien, la confianza en la estructura legal se debilitaría al extremo si las víctimas resolvieran prescindir de la respuesta estatal, fundadas en el desgaste de su credibilidad, con el convencimiento de que su llamado no se tomaría en serio, en consideración a que el interés por mantener la imagen institucional relegaría el respeto de los derechos y de las garantías, aunque la vigencia del contrato social exija, más que un discurso de corrección formal el compromiso real y demostrable con la protección de la vida, de los bienes, derechos, creencias y libertades, generales, colectivas, y, por supuesto, individuales (CP, art.2).

Así, al tiempo que las víctimas están en lo correcto al recurrir a la institucionalidad para exigir su reconocimiento, la consecuente responsabilidad y respuestas positivas de expiación y corrección, la sociedad requerida en forma de comunidad política organizada está en el deber de ofrecerlas y atender el llamado individual a su propia evolución, dado que la respuesta institucional no podría ser diferente a la señal emitida desde el compromiso de valor y fragilidad asumido por la víctima

consigo misma, y con el entorno. Concebida desde lo público, la ira de transición, al margen de la venganza sutil que encierra, encarna el ideal profundo de corregir la injusticia individual que pertenece a todos. En este punto la autora recuerda el sueño de Martin Luther King dirigido a reemplazar el tormento del castigo retributivo por la decisión de recibir lo que se debe, sin hacer beber al otro de la copa de la amargura y del odio, construyendo espacios de libertad, igualdad y hermandad (La Ira, op, cit. p 64).

Mirado de esta manera, el protagonismo de las víctimas en el restablecimiento del tejido social roto por el conflicto armado interno en nuestro país, presente desde el año ochenta, según lo contextualizado por la Corte Interamericana (UP, 2022, p 55), se vincula con el traslado de la ira, de la lucha individual que afrontan las víctimas en solitario, a la institucionalidad infractora para su transformación. En esa medida, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (en adelante SIVJRNR, CP, Acto Legislativo n 1, 2017), no puede prescindir de la responsabilidad estatal, cuando sus mecanismos para el esclarecimiento de la verdad la dejan al descubierto.

Es que si bien la JEP, fue establecida para dar a conocer lo ocurrido en el país durante cerca de 60 años, su competencia no va más allá de impartir justicia transicional por infracciones a la ley penal, en particular con las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH); desde el juzgamiento diferenciado de los responsables, combatientes estatales e insurgentes, al margen de la responsabilidad estatal. Dispone el artículo transitorio 23 del Acto Legislativo 1 de 2017:

La Jurisdicción Especial para la Paz tendrá competencia sobre los delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación direc-

ta o indirecta con el conflicto armado y sin ánimo de obtener enriquecimiento personal ilícito, o en caso de que existiera, sin ser este la causa determinante de la conducta delictiva. Para el efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Que el conflicto armado haya sido la causa directa o indirecta de la comisión de la conducta punible, o

b) Que la existencia del conflicto armado haya influido en el autor, partícipe o encubridor de la conducta punible cometida por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto, en cuanto a: - Su capacidad para cometerla, es decir, a que por razón del conflicto armado el perpetrador haya adquirido habilidades mayores que le sirvieron para ejecutar la conducta.

-Su decisión para cometerla, es decir, a la resolución o disposición del individuo para cometerla. -La manera en que fue cometida, es decir, a que, producto del conflicto armado, el perpetrador de la conducta haya tenido la oportunidad de contar con medios que le sirvieron para consumarla. -La selección del objetivo que se proponía alcanzar con la comisión del delito.

Competencia de extraordinaria importancia para esclarecer la verdad, la responsabilidad penal y la eventual reparación a cargo de los agresores, así no comprenda el reconocimiento de la responsabilidad institucional y no conduzca a la masiva reconciliación que el AFP, y sus mecanismos y medidas pretende; al igual que la tiene, y siempre la han tenido las restricciones a la libertad personal como castigo con alcances disuasivo, corrector y rehabilitador, en cuanto escenarios de análisis y reparación, en uno y en otro caso direccionados al agenciamiento de los derechos a

la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición. Aportes que, si se llegan a restringirse, como acontece con la renuncia institucional a la persecución penal, tendrían que reflejarse en compensaciones que no desdibujen la protección de las víctimas “especialmente, en el ámbito de la construcción de la verdad y la memoria histórica” (Corte Constitucional C-007, 2018), porque mantener la confianza en la institucionalidad en general, y en la verdad a cargo del sistema penal en particular, es un asunto de capital importancia para la añorada reconciliación (La Ira, ob. cit. p. 269).

En otras palabras, aunque la competencia para el resarcimiento estatal de los derechos humanos de las víctimas, por el daño antijurídico imputado a la acción u omisión de los agentes estatales no fue alterada en el AFP, si quedó relegada, puesto que lo acordado y desarrollado en los diferentes mecanismos del Sistema no la considera, no la fortalece y tampoco aligera la difícil tarea a cargo de las víctimas de demostrar lo ocurrido y hacerlo en oportunidad; a pesar de que estas fueron escuchadas en el proceso de negociación, el relato de la verdad les concierne, y no podrían sino esperar que la puesta en común de las conductas infractoras que han sido y serán reconocidas por los agentes estatales signifiquen avances en términos de reconocimiento y reparación integral; no obstante se echan de menos previsiones normativas que lo permitan, en consideración al estado de las actuaciones, algunas ya resueltas e incluso negadas, otras más pendientes de iniciar, y, en alto número, fenecida la oportunidad.

Para continuar con lo observado, cabe considerar la decisión reciente de la Corte Constitucional relacionada con la violación del debido proceso de las víctimas estatales por ejecuciones extrajudiciales, sustentada en que la Subsección A de la Sección Tercera de

la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (en adelante SA) tendría que haber concedido un nuevo espacio para alegar de conclusión, adicional al surtido antes de que la Sección en pleno resolviera unificar su jurisprudencia sobre la caducidad de la acción de reparación directa en relación con graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (SU-167, 2023). A lo que se debe agregar que, para efecto de considerar los aportes probatorios del SIVJRNR debe recurrirse a los artículos 167, 169 y 170 del Código General del Proceso, en particular al traslado de la carga probatoria a la entidad estatal, con las proyecciones constitucionales y convencionales que corresponden.

Consideró la Corte en la oportunidad señalada:

De esta manera, la supuesta infracción a los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, habría ocurrido en virtud de que la Subsección A de la Sección Tercera no abrió nuevamente la fase de alegatos de conclusión (...). Esto impidió que las partes tuvieran la oportunidad de actualizar y ajustar sus argumentos con base en la jurisprudencia unificada del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, referente a la caducidad en asuntos concernientes a daños derivados de crímenes de lesa humanidad.

Cabe observar que el Punto 5, Central del AFP, orientado a la reconciliación es considerado como tránsito a la civilidad y la convivencia, con enfoque hacia el restablecimiento de la garantías de población civil, con alcances de universalidad, igualdad y progresividad y restablecimiento pleno de los derechos económicos, sociales y culturales, coincidentes con las finalidades mostradas por el Presidente de la República el 6 de septiembre de 2017

ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, tal como quedó expuesto. Nótese que, de cara a la responsabilidad internacional del Estado, el mandatario se remitió al SIVJRNR, y, en particular a la CEV y JEP, como mecanismos de colaboración con la justicia ordinaria.

Bajo esta perspectiva, son varios los aportes del AFP para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera que tendrían que considerarse en el marco de las acciones de reparación directa, con el apoyo de las entidades públicas convocadas al proceso, de las que se tendría que esperar coherencia con las motivaciones expuestas en el Punto 5 Central.

Sin duda el artículo 50 de la Ley 1820 de 2016 “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos especiales y otras disposiciones”, afianza decididamente la protección prevalente de los derechos a la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, convirtiéndose en un sostén de las pretensiones en las acciones de reparación directa (C.P. arts. 2º, 90 y Título Transitorio). Nótese que la norma no exime a los beneficiados con la exclusión del ilícito penal de contribuir individual y colectivamente al esclarecimiento de la verdad, dejando incólume el derecho de las víctimas a acceder a las versiones y aportes y confrontarlos, al tiempo que insta al Estado a promover los cambios institucionales y de política pública que garanticen la transición evolutiva indispensable para superar las graves violaciones de los derechos humanos y del DIH, reformas igualmente relacionadas con los ajustes requeridos para que el Estado responda en los términos de los artículos 90 y 93 constitucionales como corresponde, y como lo obligan los compromisos adquiridos con las víctimas.

Señala la disposición -se destaca-:

Contribución a la satisfacción de los derechos de las víctimas. *La adopción de alguno de los mecanismos de tratamiento especial diferenciado para agentes del Estado de que trata el Título IV de la presente ley no exime del deber de contribuir individual o colectivamente al esclarecimiento de la verdad o del cumplimiento de las obligaciones de reparación que sean impuestas en cumplimiento de lo establecido en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición.*

Si durante la vigencia de la Jurisdicción especial para la paz, los beneficiarios de mecanismos de tratamiento especial diferenciado para agentes del Estado de que trata el Título IV de la presente ley, se rehusaran a cumplir los requerimientos del Tribunal para la Paz para participar en los programas de contribución a la reparación de las víctimas, o a acudir ante la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, de la Convivencia y No Repetición, o ante la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, perderán el derecho a que se les apliquen los beneficios previstos en cualquier tratamiento de los definidos como especial, simultáneo, equilibrado y equitativo.

PARÁGRAFO. *El Estado realizará los cambios institucionales y de política pública que garanticen la no repetición de las graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, como mecanismo de protección prevalente para las víctimas”.*

Refrendación del Punto 5 del AFP y asimismo del derecho de las víctimas al reconocimiento institucional pleno, maximizado en compensación con los beneficios concedidos a los agentes causantes del daño, que tendría

que traducirse en la restricción de las causas de exoneración eventualmente formuladas por el Estado en trámites de reparación directa, en apoyo de quienes reclaman judicialmente por acciones u omisiones directa e indirectamente relacionadas con la confrontación armada, al margen de la culpabilidad de los autores de los hechos victimizantes, y de su intencionalidad. Exoneración que tampoco podría considerarse y menos aún declararse de oficio, con el interés de absolver a la entidad comprometida en los hechos y en las conductas que promovieron, permitieron y ocultaron las violaciones, favoreciendo la impunidad y asimismo el incumplimiento de las obligaciones del Estado (CorteIDH, Caso Pueblo Bello citada en UP, 2022 p 74).

Teniendo como antecedente el desarrollo de los debates del Punto 5 “Víctimas”, en el AFP, se reconocieron aspectos de trascendencia relacionados con el contenido diverso y pluriétnico del conflicto, sus causas, orígenes, factores y condiciones que ocasionaron “sufrimiento y un daño a la población sin igual en nuestra historia”, se hizo constar que millones de colombianos y colombianas fueron víctimas de desplazamiento forzado; que fueron cientos de miles los muertos, decenas de miles los desaparecidos de toda índole y que un amplio número de familias, colectivos y poblaciones resultaron afectadas a lo largo y ancho de la geografía nacional, incluyendo a comunidades campesinas, pueblos indígenas y poblaciones afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales, y Rom. Se puso de presente que sucedieron persecuciones motivadas por creencias religiosas, por afiliación a partidos políticos, y por pertenencia a movimientos sociales y sindicales; que la población LGTBIQ+ fue estigmatizada, y gremios económicos señalados, al igual que otros colectivos y manifestaciones culturales. Se destacaron, también, formas menos visibles, pero no menos dolorosas de victimi-

zación, como la violencia sexual, y las afectaciones psicológicas, o la sola convivencia con el miedo (AFP, ob. cit, Sobre las víctimas del conflicto, 2016, pp 112 a 114)

Consideraciones que permiten proyectar -desde una perspectiva constitucional y convencional - a las víctimas estatales del conflicto armado interno, legitimando así su comparecencia al modo de control de reparación directa bajo el contexto del AFP, refrendado por las atestiguaciones y revelaciones del informe elaborado por la CEV, las demandas de las víctimas, las versiones de los agresores y los pronunciamientos de la JEP sobre las acciones u omisiones de los agentes estatales infractores; para así entender al injusto estatal comprendido en el SIVJRNR y a este convergente con la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la resolución 40/34 de 29 de noviembre de 1985. Universo de protección que incluye a personas, grupos, colectivos, movimientos y organizaciones que, individual o colectivamente, sufrieron lesiones físicas, mentales, o emocionales, pérdidas patrimoniales y financieras, o menoscabo sustancial en sus derechos fundamentales y garantías constitucionales y convencionales, como consecuencia de acciones u omisiones contrarias a los derechos humanos y al DIH, las que tienen que ser tratadas con compasión, al margen de los beneficios otorgados a los infractores acogidos al Sistema, que no podrían afectar los derechos de las víctimas sino fortalecerlos.

De hecho, la Carta Política funda el deber de garantía de las autoridades, propio del Estado de derecho democrático y social en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, en la dignidad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general (C.P., art. 1). De esta manera, así como el ordenamiento

superior es claro al determinar que las autoridades han sido instituidas para proteger a los residentes en el país, en su vida, honra, bienes, creencias y libertades, obligadas a propender por la realización de los fines estatales, dirigidos al bienestar general, en términos de convivencia pacífica y vigencia de un orden justo (C.P., art. 2), hace al Estado responsable del daño antijurídico causado por las acciones y omisiones de sus agentes, al margen de la licitud o ilicitud de la conducta del servidor o particular individualmente comprometida, que bien podría ser indultada o amnistiada (art. 50 Ley 1820) e incluso patrimonialmente excluida (CP, Título Transitorio, art 26), siempre que las medidas favorables a los agresores estatales y no estatales repercutan positivamente en el derecho de las víctimas a la reparación integral y a la garantía de no repetición.

Responsabilidad coincidente con la derivada del hecho ilícito internacional por incumplimiento de obligaciones primarias, generadoras de daños sustentados en el artículo 1.1. de la Convención Interamericana de obligatorio cumplimiento, que impone a los Estados parte el deber garantizar su observancia interna, ejerciendo control de convencionalidad a cargo de “todos los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, en todos los niveles, y debe ser realizada ex officio en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes” (CorteIDH, Caso Órdenes Guerra, 2018, p 35).

Así concebido, el tema de las acciones de reparación directa toma especial interés y tratamiento de consideración particular tratándose de graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH, dado el reconocimiento institucional e internacional del conflicto armado interno y el compromiso con los derechos de las víctimas, como Punto Central del AFP.

Incluso, al margen del acuerdo son varias las posturas de la ST que han buscado atemperar las exigencias que las víctimas deben satisfacer para su reconocimiento. Se ha sostenido, por ejemplo, que i) el término de caducidad de la pretensión de reparación directa no resulta exigible en los eventos en los que se afectan de manera ostensible los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, por la configuración de circunstancias que obstaculizaron materialmente el ejercicio del derecho de acción y, por ende, impidieron a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH agotar las actuaciones necesarias para la presentación de la demanda -analizadas objetivamente- entre estas la constitución de apoderado, en el entendido que no se trata de cualquier situación, sino de circunstancias que impidieron efectivamente a las víctimas acudir a la jurisdicción (ST, 61.033 2020, se utiliza número interno), dificultades entre los que debería considerarse la imposibilidad de investigar lo ocurrido y de aportar evidencias cercanas a la certeza, aunque no es así; y ii) se han atemperado los estándares probatorios tratándose de la cuantía de los daños causados, establecidos los obstáculos institucionales impuestos a las víctimas y la absoluta omisión en el cumplimiento del deber estatal de ejercer un papel activo en la investigación, sanción y reparación integral de las graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH.

En el último punto, esto es en términos de valoración probatoria para efecto de determinar el monto de los perjuicios, la Subsección B (en adelante SB) de cara a la reparación integral de las víctimas de graves vulneraciones de derechos humanos e infracciones del DIH, se resolvió, en aplicación del principio de equidad, flexibilizar el estándar probatorio aceptando para el caso concreto los montos reclamados en la demanda por la sola relación con las activida-

des normalmente emprendidas, en orden a adelantar la tarea de ubicar al hijo y hermano desaparecido por integrantes del Ejército Nacional, estigmatizado por su formación política y sus posturas ideológicas, establecido que las autoridades, además de los señalamientos, la tortura y el desaparecimiento, se dieron a la tarea de entorpecer la búsqueda y perseguir a los familiares, intensificando su sufrimiento y haciéndolos acreedores a mayor soporte y protección. Esto último en consideración a que merecen especial repudio los obstáculos dirigidos a ocultar las agresiones favoreciendo la impunidad, silenciando a las víctimas e impidiendo su reconocimiento y reparación, provenientes precisamente de las autoridades obligadas a promover las investigaciones, apoyar la inculpación de los agresores y el reconocimiento y reparación integral de las víctimas, posibilitando decisiones acordes con la gravedad de las conductas y con el particular estado de vulneración (SB, 19.939, 2013).

Es de advertir que, en lo relacionado con la caducidad de las acciones judiciales instauradas para responsabilizar a los Estados parte por el hecho ilícito internacional, por grave violación de los derechos humanos e infracciones al DIH, son mayores los avances en la comunidad internacional que las posturas de la jurisprudencia interna, incluyendo a la Corte Constitucional.

La Corte Interamericana ha dejado en claro que, “en ciertas circunstancias”, el Derecho Internacional considera inadmisibles e inaplicables la prescripción, así como las disposiciones sobre amnistía y exclusiones de responsabilidad, cuando impiden “la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos

inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (CorteIDH, Caso Barrios Altos, 2001, en Órdenes Guerra, ya citada p.19).

En la misma decisión recordó la Corte que el Relator sobre el Derecho a la Restitución, Indemnización y Rehabilitación por Graves Violaciones a los Derechos Humanos, en 1993, señaló que el derecho de las víctimas a acceder a la reparación por violaciones flagrantes de los derechos humanos no debería estar sujeta a prescripción, en cuanto el paso del tiempo lejos de borrar las huellas del injusto las incrementa. También se puso de presente que, en los Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad, adoptados en el año 2005 por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, fueron incluidas restricciones a la prescripción para investigar penalmente a los agresores al igual que para acceder a las investigaciones y reparaciones civil, administrativa o disciplinaria. Al tiempo se trajo a colación que, en el año de 1989, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias recordó que la prescripción contraría las obligaciones de garantía, previstas en los artículos 8° y 25 de la Convención Interamericana; también reconocidas en la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, acorde con la cual las acciones civiles de indemnización no estarían sujetas a prescripción.

Siguiendo con la línea de racionalizar la carga probatoria que soportan las víctimas, la Subsección C (en adelante SC) introdujo criterios de igualdad y racionalidad probatoria, sin por esto debilitar las garantías procesales, las que, en términos de verdad y prelación de lo sustancial sobre la forma, salen fortalecidas. Así, se reconoció valor probato-

rio en contra de la Nación, tanto de las pruebas producidas en otros procesos, como de las indagatorias, cuando el recaudo estuvo a cargo de una entidad del orden nacional, al margen de su ratificación y así se hubieran recibido “sin citación o intervención de la persona contra quien se aduzcan” (art. 299 C de P.C. y 174 CGP) y, con independencia de su recepción, sin el rigor del juramento, como habitualmente corresponde (SC, 20.241, 2011).

La ST, por su parte, en Sala Plena resolvió acoger la postura de la SC, y, con alces de unificación señaló:

Ahora bien, en los casos en donde las partes guardan silencio frente a la validez y admisibilidad de dichos medios de convicción trasladados, y además se trata de un proceso que se sigue en contra de una entidad del orden nacional, en el que se pretenden hacer valer los testimonios que, con el pleno cumplimiento de las formalidades del debido proceso, han sido recaudados en otro trámite por otra entidad del mismo orden, la Sala unifica su jurisprudencia en el sentido de afirmar que la persona jurídica demandada –la Nación– es la misma que recaudó las pruebas en una sede procesal diferente, lo que implica que, por tratarse de testimonios recopilados con la audiencia de la parte contra la que se pretenden hacer valer en el proceso posterior, son plenamente admisibles y susceptibles de valoración, según la interpretación más estricta que pueda hacerse de las formalidades establecidas en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil, según las cuales la ratificación de las declaraciones juramentadas trasladadas sólo es necesaria “... cuando se hayan rendido en otro [proceso], sin citación o intervención de la persona contra quien se aduzcan en el posterior...”.

La anterior regla cobra aún mayor fuerza si se tiene en cuenta que, en razón del deber de colaboración que les asiste a las diferentes entidades del Estado (24), a éstas les es exigible que las actuaciones que adelanten sean conocidas por aquellas otras que puedan tener un interés directo o indirecto en su resultado, máxime si se trata de organismos estatales que pertenecen al mismo orden, de tal manera que las consecuencias de una eventual descoordinación en las actividades de los estamentos del Estado, no puede hacerse recaer sobre los administrados, quienes en muchas ocasiones encuentran serias dificultades” (ST, 20.601, 2013).

Vistas, así las cosas, bien puede afirmarse que, sin perjuicio de los ajustes normativos necesarios para hacerlo realidad, el AFP, envía a las víctimas oprimidas por el dolor de haber sido violentadas en sus derechos fundamentales y garantías constitucionales y convencionales, por la institucionalidad obligada a protegerlas, el mensaje esperanzador del reconocimiento del mal que se ha cometido en su contra, y el llamado a persistir en la reclamación del restablecimiento de sus derechos y garantías, volviendo a creer.

Basado en esa necesidad, este trabajo se ocupa de algunas decisiones en las que las víctimas no lograron el reconocimiento, ya fuere porque no lograron demostrar las acciones u omisiones siguiendo los parámetros tradicionalmente exigidos por la jurisprudencia; debido a que accedieron a la justicia por fuera de la oportunidad establecida en el ordenamiento, sin que su situación haya sido considerada; en razón a que posiblemente desconocían que les asiste el derecho a ser reconocidas y reparadas, o porque la falta de recursos y la misma situación de la guerra, se los impidió.

Se trata de hacer notar, cuando el contexto en el que sucedieron los hechos alegados así lo

indique, que el asunto puesto en consideración del juez de la responsabilidad del Estado, analizado a la luz del AFP tendría que haber sido resuelto con el espíritu mostrado en el proceso que dio luz a la paz estable y duradera y acorde con las disposiciones constitucionales y los compromisos convencionales, y que como eso ocurrió lo acontecido amerita ser revaluado; conforme a los avances alcanzados

en el esclarecimiento de la verdad, centrándose en la superación del sufrimiento que no tendría que haberse causado, en el entendido que, así muchas acciones hayan prosperado, la nueva mirada indica que ninguna víctima tendría que renunciar a la transición del dolor que le significará el encuentro con el reconocimiento, y con la reparación integral (La Ira, ob. cit pp. 380-381).

*Las víctimas se hacen en la injusticia.
El no reconocimiento y la negativa a la
reparación hace nuevas víctimas*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 27 de julio de 2022, ya referida, una vez reconocida por el Estado Colombiano, parcialmente, su responsabilidad sin objeciones, en cuanto a las pretensiones de derecho dirimió las controversias sobre el marco fáctico, el universo de víctimas y las violaciones alegadas, tomando en cuenta el allanamiento parcial. Así, en lo relativo a la excepción de competencia *ratione temporis* dejó en claro que, si bien los hechos acontecidos antes de que el Estado reconociera la competencia de la Corte, esto es del 21 de junio de 1985, no serían objeto de pronunciamiento, se tendrían como informe de contexto; y, en cuanto a la necesidad de la identificación plena de las presuntas víctimas para proceder a su reparación, puso de presente la posibilidad de aplicar la excepción prevista en el artículo 35.1 de su Reglamento, con base en los criterios establecidos en su jurisprudencia, en consideración a la complejidad del asunto (CorteIDH, UP, 2022, p. 128).

En armonía con lo expuesto, la Corte rechazó las objeciones formuladas tanto por eventuales inconsistencias sobre la identificación plena de las víctimas, como por los elementos de prueba del contexto vulnerante. Respecto de lo primero se dispuso que el

Estado adoptaría las medidas para solventar las falencias advertidas por el mismo, en lo relativo a establecer la identidad plena de las víctimas no adelantada en su totalidad y, en lo segundo, se consideró superado lo relativo a la demostración fáctica, dada la fortaleza probatoria de la vulneración sistemática y generalizada de las libertades, derechos y garantías de los integrantes, militantes o simpatizantes de la UP.

Al margen de la identidad plena de la totalidad de las víctimas -aspecto por establecer, dada la complejidad del caso y la masiva vulneración-, el Estado colombiano fue declarado responsable por violación de la libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de asociación política; del derecho a la vida, a la integridad personal, a las garantías judiciales y a la protección judicial. Se estableció que se incurrió en responsabilidad internacional por el desconocimiento de los deberes de respeto y garantía, en sus componentes de prevención y protección, frente a actores estatales y no estatales, de conformidad con la información disponible, los elementos probatorios aportados en los casos individualizados, los pronunciamientos de autoridades estatales como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Na-

ción, los fallos de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado y en el marco de los Proceso de Justicia y Paz, además de decisiones de la misma Corte (CorteIDH, Caso Cepeda, 2010, p 22).

Se encontró acreditada la intervención directa o asociada de agentes estatales militares y no militares, con grupos paramilitares y sicariales comprometidos con la planeación y ejecución conjunta de patrones de criminalidad. Se estableció la violación general del deber de respeto y significativa del deber de garantía contra los integrantes y militantes de la UP dirigida al exterminio sistemático del partido que se prolongó por más de dos décadas, con participación y alto grado de tolerancia estatal, impunidad, e inoperancia de las investigaciones.

Se puso de presente que los destinatarios de la violencia fueron los representantes del partido político en las corporaciones a nivel nacional y local, sus líderes, miembros, integrantes, militantes de base y simpatizantes. Se indicó que, según el Observatorio de la Comisión Nacional de Memoria Histórica (en adelante CNMH), del total de víctimas registradas 200 eran alcaldes, 418 concejales, 43 diputados, 26 congresistas y 2 gobernadores, que fueron registrados 3.122 asesinatos selectivos, 544 víctimas de desaparición forzada, 478 asesinatos en masacres, 4 secuestros y 3 más en otros actos de violencia. Se encontró demostrada la participación directa e indirecta de autoridades públicas dirigida a que el movimiento político colapsara, consolidando su estigmatización como “enemigo interno”, logrando así excluir a sus miembros del juego democrático, mediante amenazas, muerte o desaparición, creando un clima de intimidación que se vio reflejado en la imposibilidad de que integrantes y simpatizantes ejercieran sus derechos políticos, de expresión y reunión, con el objetivo esperado de que se perdiera el

respaldo popular, realmente mostrado en los resultados electorales.

Bajo la claridad del reconocimiento contextual del universo de víctimas de la violación del respeto a la vida, a la integridad personal y a las libertades de opinión, expresión y militancia política, al igual que las garantías de prevención, protección, acceso a la justicia y tutela judicial efectiva; para efecto de las medidas de reparación fueron incluidas las personas indicadas como integrantes de la UP y sus familiares según los listados de la CIDH y de los intervinientes comunes, “sin necesidad de una comprobación individualizada de hechos violatorios para cada una de ellas” (CorteIDH, UP, 2022, p. 82) y sin perjuicio de que el Estado pueda aceptar víctimas adicionales (ídem, p 145).

Lo anterior teniendo en cuenta la violencia sistemática, el comprobado plan masivo de persecución, estigmatización y exterminio de los representantes, líderes, integrantes y simpatizantes del partido, en el contexto del conflicto armado no internacional. Así, quedó establecido que la parte lesionada fue integrada, de una parte, por las víctimas directas e indirectas de las que se constató su identidad y parentesco; y, de otra, por aquellas respecto de las cuales no fue posible corroborar sus nombres completos y documentos de identidad. Lo último reconocida “la dificultad de aportación de esa prueba en este proceso, debido a la complejidad que implica este caso por las graves múltiples violaciones a derechos humanos cometidas en perjuicio de una gran cantidad de víctimas y aspectos tales como los distintos lugares geográficos y extensión del tiempo en que ocurrieron las violaciones perpetradas” (ídem p.14).

Constatación de identidad y parentesco a cargo de una Comisión que se integraría en los seis meses siguientes, contados a partir de la ejecutoria de la decisión con la función limita-

da a la labor pendiente, sin competencia para incursionar en las vulneraciones, dado que los hechos suficientemente probados no admiten dudas respecto de la calidad de las víctimas, así se requiera completar sus identidades, sin perjuicio de la posibilidad de valorar pruebas fehacientes aportadas por el Estado con el objeto de demostrar que una determinada persona no debería ser considerada víctima.

Se detuvo la Corte en la responsabilidad internacional por el incumplimiento del Estado colombiano del deber de adoptar internamente medidas de prevención y protección, condicionada al conocimiento del riesgo real e inmediato que se debe conjurar y a la adopción de las medidas razonablemente esperadas para evitar su realización; siendo de capital importancia, para establecer el hecho ilícito internacional por la vulneración de las garantías de prevención y protección, comprobar la ausencia de mecanismos efectivos para investigar las violaciones que “en ciertos contextos y circunstancias pueden llegar a configurar situaciones generales o graves esquemas de impunidad, estimulando y perpetuando así la repetición de las violaciones” (Casos Digna Ochoa contra México, y Anzaldo Castro contra Perú, citados en CorteIDH, UP, 2022 p 77)

Responsabilidad internacional reconocida por el Estado en su allanamiento parcial ante jurisdicción interamericana en relación con algunos hechos, que la Corte encontró demostrada sin restricciones, dada la total desprotección de los militantes y líderes de la UP durante más de dos décadas, así como el contexto de vulneración conocido por las autoridades nacionales, según múltiples informes, sin perjuicio de que en varios casos se emprendieron investigaciones, determinaron responsabilidades y repararon a las víctimas, sin consecuencias respecto de las masivas vulneraciones, dada su excepcional

lidad. Así se concluyó que el Estado colombiano vulneró sus deberes de prevención y protección hasta del grado de propiciar total impunidad, dada la tolerancia institucional sistematizada a la vulneración de las libertades, derechos y garantías, demostrativa de una “ineficacia sostenida para investigar seria y diligentemente los hechos reiterados de violencia (..)” (ídem, p 81).

Se advierte en la postura de la Corte el papel central que le corresponde desempeñar a la justicia en la corrección de las situaciones generalizadas y sistematizadas de desconocimiento de los derechos humanos, para el caso de los líderes, militantes y simpatizantes de la UP, al margen de insignificantes repercusiones de respuestas judiciales sin repercusiones en cuanto aisladas y sin contundencia. Extrañó la Corte en las decisiones el cumplimiento de los deberes de prevención y protección que tendrían que haberse dirigido a restablecer el partido como comunidad alterna a la estructura tradicional del poder, y manifestación de protesta civil y popular, así como mecanismo político para la reincorporación de los miembros desmovilizados de las FARC-EP, acordada en los Acuerdos de la Uribe (ídem, p 93).

“Los que sabíamos poco de la política, hasta en ese entonces, no sabíamos en qué iban a parar esos diálogos, pero estábamos contentos porque creíamos que iba a llegar la paz, una paz que fuera buena para todo el mundo. Al poco tiempo nace la UP, y entramos a conocer los objetivos de la Unión Patriótica, era un partido amplio, donde tenían cabida: liberales, conservadores, todo el mundo, y nos fuimos contagiando de la UP, porque vimos que era una opción muy buena para el pueblo, y así fue cogiendo mucha fuerza, tanta fuerza que ya en el 86, sacamos muchos di-

putados, concejales, alcaldes y entre ellos, en Segovia, ganamos con la alcaldesa Rita Tobón. Debido a eso, en los partidos tradicionales hubo mucha inconformidad y persecución contra los militantes de la Unión Patriótica”. -Afirma un miembro de la UP y sobreviviente de la masacre de Segovia – (Reiniciar, Corporación para la Defensa de los Derechos Humanos, La Masacre em Segovia, Antioquia, 11 de noviembre de 1988 p 8). “Cayeron personas que tenían que ver y también que no tenían nada que ver con la Unión Patriótica. La masacre fue una masacre como venganza porque la Unión Patriótica se había posicionado en el pueblo, la mayoría de concejales eran de la Unión Patriótica, la alcaldía era de la Unión Patriótica, yo considero que era una venganza por eso”. Afirmo sobreviviente a la masacre y militante de la UP-. El sepelio colectivo fue algo impresionante y doloroso, todo el pueblo se volcó al entierro, todos estaban nerviosos. “Cuando iban saliendo de la iglesia con todos los cadáveres en los ataúdes, la banda del colegio estaba cerca (...), sonó un tambor y la gente estaba tan nerviosa, que pensaron que era un tiro o una explosión y soltaron los ataúdes y muchos cadáveres se cayeron, entre ellos recuerdo el de William Escudero, que se salió casi del ataúd, hubo gente que salió corriendo, se caían, hubo gente lesionada, todos estaban muy nerviosos” (..) “la gente pensaba que habían vuelto, los ataúdes cayeron al suelo y como muchos murieron por las granadas, estaban despedazados y salían manos y piernas, después tocó volver a armarlos, eso fue impresionante, muy horrible” – Recuerdan sobrevivientes de la masacre- (ídem, p 17).

Lo que más me impactó fue ver la sangre fría con la que mataron tantas personas, porque habían escogido ser de la Unión

Patriótica, en ese momento yo no veía que fuera delito ser de la UP, porque era un partido a la luz pública, que fue concertado con el gobierno nacional. Me impactó que mataran gente inocente, niños, dispararon indiscriminadamente, eso fue lo que más me impresionó (ídem p 5).

En este punto, acorde con la decisión de la Corte Interamericana a la que se ha hecho mención con detenimiento, la impunidad generalizada demostró que internamente la Rama Jurisdiccional cayó en el error de desconocer su trascendental desempeño en la corrección de la violencia generalizada contra el desaparecido grupo político generadora de desequilibrios, incurriendo en falencias inaceptables que tendrían que haberse superado, si se hubiera tenido presente el imperativo de alivianar las cargas que de por sí ya soportan las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y vulneraciones de derecho internacional humanitario, titulares de los derechos a ser reconocidas, íntegramente reparadas y doblemente protegidas.

Deber de corrección de desequilibrios que, tratándose de decisiones judiciales sobre la responsabilidad del Estado en el contexto del conflicto armado tendrían que mostrar una institucionalidad decididamente comprometida, como un todo real, perceptible y verificable, con el restablecimiento de las garantías constitucionales y convencionales de las víctimas en cuanto individuos titulares del derecho a renacer a una vida en condiciones dignas, a la integridad física, moral y económica, a la seguridad y a la paz estable y duradera, motivador principal del proceso para la terminación del conflicto armado y el resultado logrado, en cuanto “[d]esde el Encuentro Exploratorio de 2012, acordamos que el resarcimiento de las víctimas debería estar en el centro de cualquier acuerdo” (AFP, La Discusión del Punto V Parte Uno (AFP5), 2014 al 2015 p 486).

El 12 de febrero de 2015 el Jefe de la Delegación del Gobierno, se dirigió a las víctimas -se destaca:

A las víctimas que vinieron a la Habana, a las víctimas que nos han enviado sus propuestas desde Colombia, a las víctimas que nos apoyan en la distancia con el deseo que logremos ponerle fin al conflicto, a todas gracias. Ustedes son la razón de este proceso. **Lo fundamental es lograr la máxima satisfacción de sus derechos**, es decir, su derecho a la verdad a la justicia, a la reparación, y a las garantías de no repetición. **No se trata de cuánta justicia se debe sacrificar para lograr la paz con un máximo de justicia.** Y esto seguirá siendo el motor que mueva las conversaciones (Ibídem).

Así las cosas, la mirada retrospectiva de las decisiones absolutorias que se consideran en este capítulo, se dirige a verificar si las acciones de reparación directa han constituido un punto de significativo encuentro para la corrección del injusto, proyectado a lograr la máxima satisfacción de los derechos de las víctimas, es decir su derecho a la verdad a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición, superando la confrontación hostil centrada en la retribución del daño únicamente entendida como castigo “a partir de las actitudes arcaicas de la ira retributiva”. Esto es, si las víctimas del daño estatal lograron corregir el desequilibrio, en un espacio catalizador y disuasivo de la venganza (La Ira 263 y 264), apropiado para “promover un cambio de mentalidad por el que se entienda que la verdadera paz, además de parar la guerra” [está en capacidad] de realizar grandes transformaciones (..)” (Quinta delegación de víctimas, La discusión, ob. cit p 480).

Se conoce que la sola introducción de las institucionales legales no es garantía de corrección de desequilibrios y de transición

evolutiva, que para lograr la deseable transformación de la ira a la ventura se requiere incorporar compromisos funcionales de proyección política apoyados en el encuentro sin categorización entre víctimas y victimarios, manteniendo el equilibrio. Así, tratándose de la responsabilidad estatal rescatar su finalidad de espacio de reconciliación comporta, de una parte, despojar a la institucionalidad infractora de la arrogancia que conlleva presuponerla incapaz de incurrir en los hechos y las conductas victimizantes; y, de otra, superar la visión reducida de la víctima como patrimonio afectado o riqueza truncada, que podría ser sacrificada, para preservar la imagen institucional.

Tarea posible que impone morigerar la visión del modo de control de reparación directa delimitado a la simple retribución económica -sin desconocer su trascendencia retributiva y compensatoria-, generadora de nuevos desequilibrios los que, sumados a los perjuicios derivados del injusto y de sus consecuencias, terminarían sepultando el escaso vestigio de confianza en lo público que aun albergan los dolientes directos e indirectos de patrones de criminal, planeados y ejecutados en contra de quienes debían ser protegidos, con la proyección de garantizar controles territoriales, hegemonías políticas e intereses económicos, justificados en la lucha contrainsurgente.

Mirada que pasa por alivianar las cargas que soportan las víctimas, relacionadas con la demostración de hechos y conductas sucedidas en circunstancias, espacios y tiempos específicos, acontecidos en el marco de sofisticados procedimientos criminales, diseñados para favorecer la impunidad que tendrían que haber sido investigados por las autoridades infractoras y no por los afectados, oportunamente y de oficio; en cuanto respondieron a patrones de criminalidad debidamente establecidos por la CEV, reconocidos por los

agentes estatales comprometidos en las conductas y verificados por la JEP, sin perjuicio de las verificaciones puntuales sobre identidades y localizaciones, en algunos casos podrían ser necesarias.

Entendido que la aportación individual de elementos de prueba somete a las víctimas a complejidades insuperables e innecesarias, cuando se trata de graves y múltiples violaciones a derechos humanos, cometidas en perjuicio de una gran cantidad de personas, en contextos conocidos con suficiencia, acontecidos en zonas geográficas y circunstancias temporales delimitadas por la concurrencia de hechos y conductas victimizantes (UP, ob. cit. p.14).

Con el propósito de privilegiar los importantes beneficios políticos de la reconciliación de quienes fueron excluidos de la comunidad política y esperan que el injusto sea reconocido y reparado por la institucionalidad infractora, con repercusiones de la corrección de lo público; al margen de los agresores y de la licitud o ilicitud de sus conductas que bien podrían ser amnistiadas e indultadas. Sin que esto repercute en el escrutinio propuesto por las víctimas desde sus vidas y derechos injustamente truncados, por acciones u omisiones que tendrían que haberse evitado, investigado y sancionado y nunca gestado o promovido. Para que juntos, sufrimiento y reconocimiento, de manera proactiva, asistan al desplome de la ira y a su sustitución por la ventura colectiva.

A continuación, se examina un número reducido dentro del gran universo de pretensiones de reparación directa negadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, todas reveladoras de daños no reparados sin perjuicio de la gravedad de las afectaciones a la vida, a la integridad personal y a la estabilidad emocional, financiera y patrimonial, en el marco del conflicto armado; que formulan un interrogante a la fortaleza del modo de control, demostrada en otros capítulos de este trabajo, a la vez que llaman a la reflexión sobre la necesidad de superar los obstáculos que se oponen al buen desarrollo del reconocimiento y reparación integral de las víctimas, como una respuesta institucional necesaria y esperada del cumplimiento del punto central del AFP, e indispensable para medir la coherencia del SIVJRNR, señalada como instrumento de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, por la presidencia de la República en el año 2017, ante la Corte Interamericana; y como único camino posible para llevar a la sociedad colombiana hacia la Constitución y la paz, superando la barbarie, en el mes de octubre del presente año, en el marco de la ceremonia de perdón ordenada como garantía de no repetición, para cumplir condenas por ejecuciones extrajudiciales (CorteIDH, UP, ob. cit. p 14; <https://petro.presidencia.gov.co>, octubre 3 de 2023).

Víctimas no reconocidas de artefactos explosivos convencionales y no convencionales, utilizados en atentados, tomas y rescate de secuestrados

Las providencias.

Las decisiones absolutorias referidas en este aparte se refieren a hechos sucedidos en espacios rurales y urbanos, sin detalles circunstanciales específicos o exactos sobre el origen de los artefactos, de las detonaciones, de los atentados o de las tomas guerrilleras en las que se utilizaron artefactos explosivos; tampoco del grupo o del individuo presuntamente comprometido; sin información, sobre la naturaleza, la propiedad, o la fabricación del artefacto; sin mención sobre alertas, amenazas, peligros o advertencias, en las que se tendrían que haber soportado solicitudes de protección individual previa para hacer al Estado responsable, atendiendo a las capacidades institucionales limitadas de respuesta, según lo sostenido por el juez de la administración.

En todos los casos se le solicitó al Estado responder por los daños ocasionados a sendos demandantes por detonaciones de granadas que ocasionaron la muerte de trabajadores del campo (23.018, 20.244, 36.611 se utiliza el número interno); que acabaron con la vida, en un número representativo de menores (10.277, 27.693, 29.562, 6.680, 17.603); que ocasionaron la destrucción total o parcial de establecimientos de comercio y viviendas (42.839 y 23.018); que generaron muertes y lesiones a la integridad física (51.097, 20.051, 36.611, 29.562, 16.238, 17.363, 18.860), entre otras personas a integrantes de un pueblo indígena (46.042); y que lesionaron a los ocupantes de un vehículo de servicio público (22.164). Se puede establecer, igualmente,

que las víctimas de detonaciones de artefactos no especificados, de alto y bajo poder destructivo, reclamaron por muertes, lesiones a la integridad física y daños a bienes muebles e inmuebles, establecimientos de comercio, lugares de esparcimiento, medios de comunicación y medios de transporte. Se relacionaron daños ocasionados en un parque mientras se adelantaba una actividad cultural (29.282, 26.011 y 29.274); en la sede de la Fiscalía (25.036); en el espacio público (45.291, 45.883, 14.356, 18.860, 25.972, 28.759 y 50.818); en protestas estudiantiles (21.019, 27.269); en el interior de una universidad privada (12.229); en inmediaciones de una estación de policía (21.803); en un operativo de rescate de personas secuestradas (25.970) y en una empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios (41.470).

Se dieron a conocer daños a bienes inmuebles, muebles y enseres (54.161, 31.949, 18.615, 39.865, 47.563, 22.299); a personas y bienes por explosiones al interior de establecimientos de comercio (18.356, 18.154, 30.559, 23.297, 51.807, 61.129, 29.837, 53.927, 9.034, 12.942, 47.538); a los pasajeros de un avión de una aerolínea privada (14.439, 13.742 y 16.231); a un club social, ocasionando la muerte a socios, clientes y trabajadores (65.683); y a un medio de comunicación escrito (12.128).

Merecen especial mención, las pretensiones sin reconocimiento, elevadas por muertes y lesiones ocasionadas a particulares entre ellos niños y a agentes estatales por el pisa-

do de minas antipersona (51.094, 54.118, 60.172A, 52.819, 40.253, 43.796, 11.340). E igualmente, los daños no reparados causados a efectivos de la fuerza pública por la detonación de artefactos explosivos, convencionales y no convencionales (17.363, 36.569, 46.264, 30.136, 48.100, 48.262, 52.819, 40.253, 53.297, 43.796, 30.490); víctimas, en algunos casos, vinculados al servicio militar obligatorio (25.175, 11.340).

Se advierte que, para efecto de negar las pretensiones, no fue considerada la juridicidad o antijuridicidad del daño, de la que depende el imperativo que hace al Estado constitucionalmente responsable en los términos del inciso primero del artículo 90 constitucional, esto es, no se analizó si la víctima estaba o no en el deber jurídico de soportar lo ocurrido (C-430, 2000). En un único caso en que la pretensión se elevó desde el imperativo constitucional del daño antijurídico, el juez administrativo de cierre calificó la sustentación como ineficiente, y centró la respuesta institucional esperada por las víctimas en las falencias advertidas en la imputación (6.680), lo que se repite en la generalidad de las providencias.

Así las cosas, en las diferentes decisiones, para efecto de negar las pretensiones el juez administrativo de mayor jerarquía sostuvo, principalmente:

Que el Estado no responde por los daños causados por la detonación de granadas, salvo que se demuestre “de manera inexorable” la propiedad estatal del explosivo (20.244, 20.051), avalada por Indumil (29.562); no siendo suficiente sustentar la titularidad del explosivo en el monopolio institucional de las armas, si se considera que los grupos al margen de la ley acceden al uso oficial mediante el tráfico ilícito (10.277-0, 17.603, 16.238). Pertenencia que tampoco se podría sustentar en la vinculación de una de las

víctimas de la detonación al servicio militar obligatorio (51.097).

Es de advertir, además, que, en todo caso, para que se configure la responsabilidad, así la señalada propiedad llegare a acreditarse, se sostuvo que deberá quedar demostrado el incumplimiento estatal de los deberes constitucionales y legales (36.611, 27.693); y que, así la granada hubiere sido abandonada por los integrantes de la Fuerza Pública, para fundamentar la responsabilidad no basta señalar que los niños que accedieron al artefacto no tenían que soportar el daño, porque la única modificación de la responsabilidad del Estado introducida por el artículo 90 constitucional, respecto del artículo 16 de la Constitución de 1886 tiene que ver con la inclusión de los títulos objetivos de responsabilidad (6.680). Amén de que el Estado no puede ser declarado responsable por los daños ocasionados por el lanzamiento de una granada, si los hechos solo comprometen al agente (22.164).

Que la administración no responde por la explosión de artefactos en lugares públicos o en sedes institucionales; salvo i) que se demuestre el objetivo institucional perseguido, esto es la motivación dirigida a un establecimiento militar o policivo, un centro de comunicaciones o un personaje representativo de la cúpula estatal (18.356, 16.460); ii) el incumplimiento del deber de prevención, por no haber detectado los explosivos ingresados al lugar, atendiendo no solo a su peso y tamaño, porque la complejidad del tema impondría considerar todas las condiciones que habrían permitido o impedido la labor de control, conforme a los manuales o reglamentos en los que se establezcan las funciones (21.019). Sin que para establecer el grado de exigencia del deber de prevención tenga que considerarse el estado de perturbación del orden público en la ciudad, tampoco en el país, ni la naturaleza e impor-

tancia del evento, sino la relativa capacidad de respuesta de la administración (18.860, 29.282, 26.011, 29.274, 25.036, 28.759).

Que, demostrado el riesgo excepcional, esto es que el atentado se dirigió a un ente estatal o a una autoridad, como estaciones de policía, cuarteles del Ejército Nacional, centros de comunicaciones al servicio del Estado, oficinas estatales, redes de transporte de combustible, o también contra personajes con responsabilidad institucional, el Estado deberá responder por los daños causados, bajo la consideración de que la presencia o ubicación de blancos institucionales señala a la población civil como objetivo militar de los grupos armados al margen de la ley, en el contexto del conflicto armado o en situación de exacerbada violencia, como lo son los estados de tensión o disturbios internos (18.860, 27.269); aunque el título de imputación sería el daño especial, por violación del principio de igualdad ante las cargas públicas, no el riesgo excepcional, porque no resulta coherente señalar la presencia de las autoridades, instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, y bienes como riesgo indemnizable (65.683).

Que, para declarar al Estado responsable de daños causados por actos violentos de terceros, e indiscriminados contra la población civil, deberá demostrarse que la administración conocía del peligro y contaba con capacidad técnica y logística para evitar su realización (45.291), ya fuere porque se presentaron amenazas, debido a que las autoridades conocían o fueron informadas del atentado o toma (45.883), a causa de que las víctimas solicitaron protección (42.839, 46.042). Se afirmó que en las demandas se deberán probar las circunstancias precisas en las que se ocurren las explosiones, en especial si se pretende atribuir a la administración que la vulneración del derecho a la libertad de locomoción oca-

sionó el daño (14.356). Que, para determinar los eventos en los que el Estado debe responder, porque incumplió su deber de protección, los criterios tienen que ver con el “conocimiento generalizado” de la situación de orden público, de las “circunstancias particulares”, del “riesgo constante”, o del peligro al que estaba sometida la víctima, debido a la actividad profesional que ejercía. En su lugar los eximentes de responsabilidad, consistentes en el hecho de un tercero, la fuerza mayor, el caso fortuito, el hecho exclusivo y determinante de la víctima, se sustentan en tres circunstancias: irresistibilidad; imprevisibilidad y exterioridad respecto del demandado (29.323).

Que el compromiso del Estado con el designado humanitario no compromete la responsabilidad institucional con las víctimas, la que procedería solo si se logra acreditar que el artefacto fue sembrado por el Ejército (34.359A); que inequívocamente estaba dirigido a un objetivo institucional (51.094); o que la entidad tenía conocimiento de que en la zona existían artefactos explosivos e incumplió sus deberes de detección, señalización, georreferenciación de áreas de peligro, limpieza y eliminación (60.172A).

Que, para efecto de hacer al Estado responsable por los daños causados por minas antipersona, debe tenerse presente que la administración no está obligada a delimitar las áreas potencialmente sembradas, tampoco a vigilarlas y ejercer labores de prevención, limitando los acercamientos, así se tenga conocimiento del minado, al igual que de la presencia del Ejército o de grupos armados en el lugar. En conclusión, se señaló que las muertes o lesiones por minas antipersona, en cuanto obedecen a circunstancias imprevisibles e irresistibles (54.118), no comprometen al Estado, el que, además de no haber creado el riesgo (60.172A, 34.359A), obra exclusiva de terceros (11.340), realiza importantes es-

fuerzas para desactivar los campos minados sembrados en el territorio nacional, los que, aunque se trata de una tarea prioritaria del Estado, es dispendiosa, riesgosa e implica elevados costos y todo un andamiaje interinstitucional (52.819, 25.323). Situación en la que tampoco cabe invocar el criterio de responsabilidad presunta por actividades peligrosas, porque los hechos no muestran a las víctimas, así fueren soldados, operando armas, máquinas o ejecutando actividades de riesgo. Y, aún en el caso de que se pretendiera encasillar los hechos causantes de daños por minas antipersona en un título objetivo de imputación, la exoneración de la administración se impone por cuanto el estallido de una mina resulta de la acción exclusiva de un tercero (11.340). Aunado a que el compromiso de desminado, adquirido por el Estado con la comunidad internacional se sujeta a un plazo aún pendiente (34.359A). Que el Estado no responde por los daños a personas o bienes causados por terceros al interior de establecimientos de comercio, de bienes privados, de instituciones educativas o de medios de comunicación, a menos que se acredite que la protección fue solicitada, porque las víctimas conocían del peligro, en todo caso, atendiendo a la capacidad relativa de respuesta de la administración (42.839, 41.470, 54.161, 49.475, 18.154, 61.129, 23.018, 29.837, 53.927, 7733, 9034, 47.538, 22.299), superada en muchos casos por los actores delincuenciales (31.949); además de que la investigación deberá demostrar, más que una hipótesis, los móviles institucionales del atentado (30.559, 23.297), la relación de causalidad entre la falla del servicio de vigilancia alegada y las lesiones sufridas (12.229, 12.942) y que si las autoridades hubieren actuado el daño se habría podido evitar (51.807), amén de la propiedad o la posesión de los bienes afectados (18.615). Capacidad de respuesta institucional que

deberá considerarse atendiendo las limitaciones de todo orden que afectan las instituciones, cuales son la carencia de recursos humanos, físicos y tecnológicos suficientes que habrían permitido afrontar con mayor eficacia los conflictos de todo orden que aquejan el territorio, en particular los gravísimos problemas de orden público, generados por la incesante lucha contra el narcotráfico y la subversión (12.128).

Que el Estado no es responsable del atentado a un avión comercial, perpetrado por un grupo delincencial, porque no se demostró que el servicio de vigilancia en las instalaciones aeroportuarias fue prestado de manera deficiente. Esto es así, porque la administración no está obligada a proteger de manera individual a cada uno de los pasajeros, dado que sus deberes de protección y seguridad en relación con los medios de transporte público no se cumplen prestando vigilancia individual, al margen de la situación de orden público y de su alteración (14.439, 13.742 y 16.231). Que el Estado responde por la realización de los riesgos inherentes a las actividades propias del ejercicio de las funciones asignadas a los integrantes de la fuerza pública, conforme a las disposiciones que rigen su vinculación e indemnizaciones, asumidas voluntariamente, salvo que hubiesen sido sometidos a un riesgo excepcional, el que deberá demostrarse (17.363, 36.569, 26.537, 46.264, 30.136, 48.100, 48.262, 52.819, 16.200, 38.544, 40.253, 53.927, 43.796, 15.385, 30.490).

Tratándose de soldados vinculados de manera obligatoria, el Estado no responde por los daños ocasionados por el incumplimiento de las normas, tampoco por riesgos causados por terceros (25.175, 11.340).

Que el Estado no responde por los daños ocasionados por el uso de artefactos explosivos en tomas guerrilleras, a menos que se demuestre i) que lo ocurrido se podía evitar,

con un número mayor de integrantes de la fuerza pública repeliendo el ataque, siempre que la falencia se acredite efectivamente (39.865); ii) que participaron agentes estatales (44.402); iii) que existían amenazas de la acción armada contra el municipio, verificadas con información concreta que supere los simples rumores, de manera que se pueda señalar a las autoridades de no haber hecho uso de sus recursos humanos y logísticos para brindar condiciones de seguridad de forma pronta y eficiente, con capacidad para repeler el ataque; iv) que, a pesar de no existir amenazas, el acto era previsible y resistible y no se adoptaron las medidas necesarias e idóneas encaminadas a anticipar, evitar o mitigar el resultado dañoso, teniendo la capacidad y el deber hacerlo; o v) que la respuesta institucional resultó desproporcionada, e indiscriminada contra la población civil, o en desatención de los protocolos establecidos (47.563).

Que el Estado no responde por los daños causados en tomas guerrilleras, cuando las acciones, dada su magnitud, las hacen irresistibles, esto es no pudieron evitarse con las medidas de seguridad tomadas, limitadas a los recursos existentes; también cuando no fue posible

advertir por anticipado su ocurrencia, es decir, que el acontecimiento sucedió de manera súbita y repentina; porque la declaratoria de responsabilidad sólo procede cuando la entidad demandada conoció oportunamente la posible ocurrencia de un acto violento o podía anticiparlo, dadas las circunstancias específicas de orden público e información de inteligencia; amén de que haya quedado acreditado que se contaba con la capacidad real de contener el ataque o de mitigar sus efectos lesivos, y, no obstante, se omitió ejercer oportunamente los deberes jurídicos de seguridad y protección (47.563).

Que para hacer responsable a la entidad demandada por la muerte de un secuestrado, en el marco de una operación de rescate, deberá demostrarse que la actividad desplegada por el Estado fue finalmente la causa del daño, de manera exclusiva o concurrente con la de la víctima o de terceros, teniendo presente que el Estado no responde por hechos ajenos, en tanto constitutivos de causa extraña, salvo cuando fueron facilitados por las autoridades, porque, por ejemplo omitieron su deber de protección, o cuando el riesgo institucional creado de manera consciente y lícita, se concretó (25.970).

Lo que las víctimas estuvieron dispuestas o en capacidad de informar y demostrar.

Las providencias sintetizadas en el punto anterior muestran que las víctimas de la detonación de granadas, de la explosión de artefactos y minas, de atentados terroristas, de tomas guerrilleras, de detonaciones en operativos, en todos los casos demostraron el daño antijurídico circunscrito a las circunstancias de modo, tiempo y lugar de lo ocurrido; excepcionalmente señalaron el compromiso de un grupo insurgente; en ningún caso se refirieron al origen del

artefacto, aunque lo relacionaron con la presencia de personal militar en el lugar lo que demostraría el abandono y, excepcionalmente, informaron haber solicitado o requerido protección.

Así, señalaron:

Que el Estado debe responder, porque las familias no tenían que soportar que los menores accedieran a una granada y que la incorporaran a sus juegos infantiles perdiendo la vida (ST, 6.680, 1991).

Que el Estado debe responder por los daños causados a los propietarios del diario Vanguardia Liberal, víctimas de la explosión de artefactos colocados en inmediaciones del inmueble en la que el medio de comunicación realizaba su actividad periodística (ST, 7.733, 1994)

Que se debe declarar la responsabilidad estatal por las lesiones y la muerte ocasionadas por la destrucción del Grill Calypso, en hechos ocurridos el 12 de mayo de 1990 en la ciudad de Cali, por la explosión un carro bomba (ST, 9034, 1996).

Que el Estado debe responder por los daños ocasionados por la muerte de tres menores quienes encontraron y manipularon la granada que les quitó la vida (ST, 10.277-0, 1997).

Que las heridas por las que se reclama responsabilizan al Estado porque fueron ocasionadas por una onda explosiva, mientras la víctima laboraba en un establecimiento de comercio, como empleada (ST, 12.942, 1997).

Que el Estado debe responder por la muerte de un soldado que prestaba servicio militar obligatorio, por el estallido de una mina anti-persona (ST, 11.340, 1998).

Que el Estado debe responder por los daños ocasionados a la Sociedad Colmundo S.A. Cadena de la Paz, por dos atentados terroristas contra sus instalaciones, en la ciudad de Medellín (ST, 12.128, 1998).

Que el Estado debe responder por los daños ocasionados por un artefacto explosivo colocado en los baños de la Universidad Libre, supervisada por el Ministerio de Educación, por intermedio del ICFES (ST, 12.229, 2002).

Que el Estado debe responder por omisiones en la vigilancia aeroportuaria que permitieron el ingreso de explosivos al interior de un avión comercial, causando la muerte de todos sus ocupantes (ST, 13.742, 2002, 14.439, 2003 y 16.231, 2005).

Que el Estado debe ser declarado responsable por la muerte de una persona y las lesiones causadas a otras, como consecuencia de la explosión de artefacto en una vía pública (ST, 14.356, 2003). Que el Estado debe responder por los daños y perjuicios causados por la muerte de un subteniente, en la vereda Alto Cauca en jurisdicción de TAME (Arauca), por haber sido expuesto a un artefacto explosivo sin protección (ST, 15.385, 2004).

Que el daño causado por la muerte de tres personas a causa de la explotación de una granada abandonada es imputable al Estado, porque el descuido no puede sino ser atribuido a integrantes de la fuerza pública, con monopolio en el uso de las armas (ST, 16.238, 2006).

Que el Estado debe responder por la muerte del soldado voluntario, ocasionada por pisar una mina de alto poder explosivo (ST, 16.200, 2007).

Que el Estado debe responder por los daños causados por la explosión de un carro bomba (ST, 16.460, 2007).

Que el Estado debe responder por la muerte de una menor, causada por la explosión de una granada, abandonada por miembros del Ejército Nacional (ST, 17.603, 2009).

Que las pretensiones dirigidas a obtener la reparación de los daños causados por la explosión de un artefacto en el establecimiento de comercio de propiedad de los demandantes deben prosperar (ST, 18.356, 2010).

Que el Estado debe responder por la destrucción de diez inmuebles, en ataque de un grupo guerrillero dirigido a la Estación de Policía del municipio de Angostura (Ant.) (ST, 18.615, 2010).

Que el Estado debe responder por la explosión del carro en el que viajaba el segundo comandante del batallón Rafael Navas Pardo, porque no se adelantó la labor de inteligen-

cia que habría establecido el riesgo y evitado su realización, en consideración a la grave alteración del orden público de la zona (SB, 17.363, 2011).

Que la responsabilidad estatal por los daños causados por la explosión de un artefacto en la cafetería La Orquídea en la ciudad de Montería, debe prosperar (SC, 18.154, 2012).

Que el Estado debe responder por la muerte y las lesiones causadas por la granada lanzada por un exsoldado (SC, 20.051, 2012).

Que el Estado debe responder por los daños causados por una granada que causó la muerte a varios trabajadores del campo, mientras desarrollaban su labor (SC, 20.244, 2012).

Que el Estado debe responder por los daños causados en el marco de una protesta universitaria, por la detonación de un artefacto explosivo (SC 21.019, 2012).

Que el Estado debe responder por las lesiones causadas a una persona que trabajaba en inmediaciones de la Estación de Policía, objeto de un atentado con explosivos (SA, 21.803, 2012).

Que la demanda instaurada para que el Estado responda por las lesiones ocasionadas por la detonación de una granada, en el interior de un bus de servicio público, accionada por un integrante del Ejército en uso de permiso, debe prosperar (SA, 22.164, 2012).

Que el Estado debe responder por la total destrucción del inmueble de propiedad de los demandantes, por un mortero tipo granada en la vereda Tarqui, de Guática Risaralda (SA, 23.018, 2012).

Que el Estado debe responder por la destrucción del inmueble de propiedad de los actores, durante un ataque con explosivos perpetrado por un grupo insurgente en contra de la Estación de Policía del municipio de Tame-Arauca (SB, 22.299, 2012).

Que la demanda instaurada para que el Estado repare a la persona que perdió el sentido de la vista, como consecuencia de un artefacto explosivo colocado en el establecimiento comercial denominado Ferretería Lisandro Gómez Castro, en la ciudad de Riohacha, debe prosperar (SA, 23.297, 2012).

Que el Estado debe ser condenado a reparar el daño causado por la muerte ocasionada por la explosión de un artefacto en la sede de la Fiscalía (SB 25.036, 2012).

Que el Estado debe responder por el daño causado a una menor, quien perdió uno de sus miembros inferiores, por haber pisado una mina, mientras caminaba por la zona rural del municipio de Galán (Santander) (SA, 25.323, 2012).

Que el Estado debe responder por la muerte de una persona secuestrada por la FARC, en la operación de rescate, en la que se utilizaron explosivos (SB 25.970, 2012)

Que el Estado debe ser condenado por la muerte de un joven mientras prestaba el servicio militar obligatorio, a causa de la detonación de un artefacto explosivo (SC, 26.011, 2013).

Que el Estado debe responder por las muertes y las lesiones ocasionadas por la explosión de un artefacto colocado en un acto público de recreación, esparcimiento y difusión de la cultura cartagenera en la ciudad de Medellín, porque la acción se dirigió contra una escultura elaborada por el padre del Ministro de Defensa de entonces, en el marco de la guerra pública declarada contra el Estado por un grupo autodenominado Los Extraditables (SC 26.011, 2013 y 29.282, 2014 y ST 29.274, 2015).

Que el Estado debe responder por la muerte de un suboficial que cayó en un campo minado (SA, 26.537, 2013).

Que las pretensiones dirigidas a que Estado

repare por los daños causados por la explosión de una bomba casera en una manifestación estudiantil, autorizada por la Alcaldía y bajo el control de la Policía Nacional, deben prosperar (SC, 27.269, 2013).

Que el Estado debe responder por la muerte de una menor y por las lesiones causadas a varias personas por la detonación de una granada abandonada en un lugar en el que estuvo el Ejército (SA, 27.693, 2013).

Que el Estado debe responder por las lesiones causadas por la manipulación de una granada abandonada, por miembros de la Brigada Móvil No. 1 del Ejército Nacional en la zona de la detonación (SA, 29.562, 2013).

Que el Estado debe responder por los daños ocasionados por la explosión de un artefacto en la Avenida Pepe Sierra # 18-90 de la ciudad de Bogotá (SC, 28.759, 2014).

Que el Estado debe ser condenado por los daños causados por las lesiones sufridas por dos personas, mientras jugaban billar en un establecimiento, cuando fueron atacadas por dos desconocidos con una granada de fabricación militar (SC, 29.837, 2014).

Que el Estado debe reparar a las víctimas de la muerte de un agente estatal mientras desactivaba un carro bomba, sin contar con la dotación apropiada para ejercer su actividad como técnico de antiexplosivos (SA, 30.136, 2014).

Que el Estado debe ser obligado a reparar los daños causados por la detonación de un artefacto explosivo, dejado por guerrilleros pertenecientes al Quinto Frente de las FARC en el interior del establecimiento “La Barra Ganadera” (SC, 30.559, 2014).

Que el Estado debe reparar a las víctimas por la muerte de un agente de policía, quien debió desplazarse por el lugar en el que ocurrió el ataque insurgente vestido de civil, sin portar armas de dotación, en un vehículo con

aparición de particular y solo acompañado por un patrullero (SB, 30.490, 2015).

Que el Estado debe responder por las graves lesiones sufridas por un particular quien perdió su extremidad inferior derecha, debido a las graves lesiones sufridas por la explosión de un artefacto en el sitio La Quebrada (Cauca), cuando se trasladaba hacia su hogar (SA, 29.323, 2016).

Que el Estado debe responder por la muerte del trabajador que activó con un golpe de machete una granada, abandonada un día antes por el Ejército, en el inmueble en el que pernoctaron tropas del Batallón José Hilario López (SA, 36.611, 2016).

Que el Estado debe responder por la muerte de un agente de policía, por la explosión del vehículo automotor que inspeccionaba, atendiendo una alerta ciudadana (SA, 36.569, 2016).

Que el Estado debe responder por las lesiones sufridas por un miembro de la Fuerza Pública como consecuencia de la explosión de un artefacto explosivo en inmediaciones de una base militar (SA, 38.544, 2016).

Que el Estado debe ser declarado responsable por la muerte de un sargento en una operación militar, en Puerto Caicedo (Putumayo), como consecuencia de la detonación de una mina antipersona, instalada por miembros del Frente 48 de las FARC (SA, 40.253, 2016).

Que el Estado debe ser condenado y obligado a reparar los daños causados por la detonación de artefactos explosivos en la empresa Electrocosta S.A. E.S.P, por la omisión en el deber de protección de seguridad y por la inadecuada extinción del incendio generado por la detonación (SA, 41.470, 2017).

Que el Estado debe ser declarado responsable y, en consecuencia, condenado a reparar los daños causados por la explosión de 100 kilos

de dinamita colocados en un vehículo parqueado en la vía pública en el Barrio Veracruz de la localidad de Santa Fe en la ciudad de Bogotá, cuya onda explosiva afectó a varias personas que concurrían en el sector, atribuido al grupo autodenominado Los Extraditables (SB, 18.860, 2017).

Que las víctimas deben ser reparadas por el Estado, debido a los daños causados por la muerte de un soldado profesional sorprendido en una emboscada en un campo minado, mientras participaba en una operación táctica como integrante de un batallón de contraguerrilla (SB, 43.796, 2017).

Que el Estado debe responder por la muerte de uno de los agentes de policía que adelantaron un operativo para rescatar a los ciudadanos secuestrados por el grupo guerrillero FARC-EP, por la explosión de una motocicleta bomba contra el vehículo oficial en el que se trasladaban (SP, 46.264, 2017).

Que el Estado debe ser declarado responsable por la muerte de un agente de policía, víctima de un artefacto explosivo puesto en la vía pública mientras cumplía actos del servicio (SA, 48.100, 2017).

Que el daño causado por la muerte de un agente de policía por la explosión de un artefacto en el marco de un operativo, en la “Marcha 110” en una vía del municipio El Zulia Norte de Santander, debe ser reparado por el Estado (SB, 48.262, 2017).

Que el Estado debe reparar el daño causado por la muerte ocasionada por la detonación de una mina antipersona (SA, 54.118, 2017).

Que el Estado debe responder por las lesiones causadas por una mina antipersona a una mujer campesina y a su hijo menor, quienes se desviaron de la vía pública por la que transitaban e ingresaron a un inmueble desocupado, habiendo sido afectados por la explosión (ST, 34.359, 2018).

Que el Estado debe responder por los daños causados por la explosión de un artefacto colocado por el grupo subversivo ELN (SC, 31.949, 2020).

Que el Estado debe ser declarado responsable por los daños causados por las explosiones sucedidas en el marco de la toma guerrillera al municipio de Dabeiba, Antioquia, respondido por la Policía Nacional y la Fuerza Aérea (SA, 39.865, 2020); e igualmente por la destrucción del establecimiento de comercio de propiedad del demandante (SA, 47.538, 2020).

Que el Estado debe ser declarado responsable por la muerte de una persona y las heridas ocasionadas a dos más, por la explosión de una granada de origen desconocido, en los almacenes “Magali París Plaza Colón” y “Bocagrande 2”, ubicados en la ciudad de Cartagena, en horas de la madrugada y en hechos aislados (SC, 42.839, 2020).

Que el Estado debe reparar a las víctimas por incumplimiento del deber de seguridad y protección, por la detonación de un artefacto explosivo dirigido de forma indiscriminada contra la población, en el municipio de San Carlos (SC 45.883, 2020).

Que el Estado debe responder por la muerte de tres personas y las lesiones ocasionadas a setenta y cinco más, por la explosión de una granada en las fiestas de fin de año del pueblo indígena Kankuamo, porque se incurrió en omisión de protección especial, atendiendo a las condiciones de riesgo afrontado (SC, 46.042, 2020).

Que el Estado debe responder por las lesiones causadas a varias personas por los Frentes 9 y 47 de las FARC-EP, que se tomaron el municipio de Nariño-Antioquia, con armamento de largo alcance y no convencional (cilindros bomba), ataque que fue respondido por la Policía Nacional y la Fuerza Área (SA, 47.563, 2020 y 44.042, 2022).

Que el Estado debe responder por los daños causados por un artefacto que estalló en el municipio de El Carmen de Bolívar cuya onda explosiva dañó enseres en la finca de propiedad del demandante (SC, 49.475, 2020).

Que el Estado debe ser declarado responsable por los daños causados por un grupo al margen de la ley, que detonó un artefacto explosivo ocasionando el incendio del establecimiento de comercio “Autoservicio Superbarato”, ubicado en el municipio de Villagarzón, departamento del Putumayo (SC, 51.807, 2020).

Que el Estado debe ser declarado responsable por la muerte de un soldado profesional a causa de una mina antipersona, ubicada en el corregimiento Tres Curvas, municipio de Tibú, Norte de Santander (SA, 52.819, 2020).

Que el Estado debe responder por la explosión de la mina antipersona que causó la muerte a un integrante del Ejército Nacional (SA, 60.172A, 2020).

Que el Estado debe responder por el daño ocasionado por las lesiones causadas por la explosión de una mina antipersona en el municipio de Ituango, por la omisión de los deberes contenidos en el artículo 5 de la Convención de Ottawa, de localizar y desactivar los campos minados en el territorio nacional (SC, 51.094, 2021).

Que el Estado debe ser declarado responsable por los daños causados por la explosión de un artefacto en una vía pública (SB, 45.291 2022).

Que el Estado debe responder por los daños causados por la explosión de un artefacto en un parque público (SC, 50.818, 2022).

Que el Estado debe ser declarado responsable por la muerte de una persona y las heridas ocasionadas a otras dos, por la explosión de una granada que portaba una de las víctimas quien prestó el servicio militar obligatorio (SB 51.097, 2022).

Que el Estado debe responder por la muerte de un auxiliar de Policía y de varios civiles por la explosión de un artefacto en un restaurante de Roncesvalles, Tolima (SC, 53.927, 2022).

Que el Estado debe ser declarado responsable por los daños ocasionados por la onda producida por un artefacto que estalló en el municipio de El Carmen de Bolívar, destruyendo los enseres de un inmueble, por omisión en el deber de protección y seguridad (SC, 54.161, 2022).

Que el Estado debe ser declarado responsable por la detonación de un cilindro bomba, frente al establecimiento de comercio “Ferretería y Eléctricos Ramírez Hermanos & Cía. Ltda.”, que ocasionó daños en el local comercial y la destrucción de las mercancías que se encontraban en su interior (SC, 54.161, 2022).

Que el Estado debe ser declarado responsable por la explosión de un carrobomba en el parqueadero del Club el Nogal, en la ciudad de Bogotá, porque existían amenazas que no fueron atendidas, según lo reconocieron las autoridades de policía, con posterioridad al hecho y de acuerdo con la investigación adelantada por la Fiscalía (SA, 65.683, 2022).

Las pruebas y afirmaciones que el juez de la Administración exigió conocer y escuchar.

El juez de la administración, en el marco de las acciones o modos de control de reparación directa instauradas por las víctimas, echó de menos la prueba i) de la propiedad y de la fabricación institucional de las granadas detonadas, y de la caracterización del artefacto que causó los daños; del lugar, del modo, del tiempo y de las condiciones de tamaño, peso y forma que hubieran permitido retener el artefacto que causaría los daños, de modo que se hubiera logrado impedir su ingreso y colocación en el lugar; además de la prueba de la falla en el servicio, al igual que del abandono de la granada por integrantes del Ejército, en el lugar en el que luego detonó, porque la acreditación de la propiedad estatal no resulta suficiente para establecer la responsabilidad, tampoco el monopolio en el uso de las armas, dado que terceros también utilizan artefactos explosivos para actividades ilícitas (10.277A, 17.603, 20.051, 20.244, 23.018, 29.562, 29.837, 51.097, 53.927, 26.011, 29.282, 29.274 y 36.611); ii) del incumplimiento estatal de los deberes constitucionales y legales de prevención y protección; de que la capacidad estatal para la protección no fue utilizada para responder al ataque, a la toma o al atentado, acorde con los recursos humanos, técnicos y logísticos, comparados con la capacidad del grupo insurgente o delincuencial; del riesgo al que la institucionalidad sometió a la población; del conocimiento del peligro o amenaza, porque la entidad pública convocada a responder accedió a la información, ya fuere debido a que las víctimas elevaron solicitudes concretas aportando elementos de conocimiento, o en consideración a que otras circunstancias así lo habrían demostrado; de que los peligros o amenazas que acechaban los bienes privados, destinados a la habita-

ción, al comercio o a actividades educativas o de comunicación, luego ejecutadas, fueron conocidos e informados a las entidades públicas obligadas a brindar protección y de que las medidas omitidas podían y en consecuencia debieron ser implementadas, las que, de haberse cumplido, habrían sido eficaces; de que una prestación eficiente del servicio de vigilancia, habría evitado las explosiones de la bomba que destruyó un avión comercial en vuelo; al igual que del carobomba que explotó en un club privado; de que la toma guerrillera, en la que se ocasionaron los daños se podía evitar, con recursos humanos y técnicos apropiados y acordes con los limitantes institucionales, mostrando pruebas concretas de las amenazas, del conocimiento de la entidad, de la solicitud de protección o de las circunstancias que le imponían actuar a la entidad demandada (6.680, 7.733, 9.034, 12.942, 12.229, 14.356, 15.385, 12.128, 13.742, 14.439, 16.231, 18.356, 17.363, 21.019, 25.036, 25.970, 27.269, 27.693, 29.837, 30.490, 29.323, 46.264, 31.949, 39.865, 47.538, 42.839, 45.883, 46.042, 49.475, 51.807, 60.172A, 45.291, 54.161, 61.129 y 65.683); iii) del móvil de daño institucional al que se habría dirigido la detonación o la explotación (16.460, 18.154, 18.356, 21.803, 22.299, 23.297, 28.759, 30.559, 41.470, 18.154, 18.860, 47.563, 44.042 y 65.683); iv) de que los integrantes de la fuerza pública, afectados en su vida o integridad sicofísica, fueron sometidos a riesgos adicionales y excepcionales a los compromisos asumidos, esto es a cargas desiguales o discriminatorias, y no incurrieron en el incumplimiento de sus deberes institucionales (17.363, 25.175, 30.559, 36.569, 38.544, 40.253, 43.796, 46.264, 48.100, y 48.262; v) del contexto en

el que ocurrieron las explosiones, con precisión, de su conocimiento generalizado, de las particularidades y del riesgo constante por hechos resistibles, previsibles, relacionadas con la entidad demandada no con los terceros causantes del daño (14.356, 16.460, 25.323, 29.323, 46.264, 48.100, 31.949, 45.883, 47.563, 44.042, 50.818, 54.118, 61.129, y 65.683); vi) la demostración del daño esto es de la propiedad o posesión de los inmuebles destruidos (18.615); vii) la acreditación de que la actuación del agente causante de la detonación no fue un hecho personal (22.164); y viii) del compromiso del Estado con la siembra de las minas antipersona, de su direccionamiento a un objetivo institucional, del conocimiento sobre su localización y del consecuente incumplimiento del deber de detectar, señalar, georreferenciar, limpiar y eliminar la zona de peligro; de que los daños habrían podido preverse y resistirse y de que, en todo caso, la colocación no podía ser atribuida al hecho de un tercero (11.340, 16.200, 34.359, 40.253, 51.094, 52.819, 54.118, y 60.172A).

Así, en cada una de las decisiones, se echó de menos:

La demostración de la falla del servicio en la que habría incurrido el Estado, atendiendo a la realidad institucional -no ideal- por la detonación de una granada abandonada en la vía pública, no habiendo sido suficiente lo afirmado en la demanda sobre la responsabilidad estatal, fundada en que los demandantes no tenían que soportar la muerte de los menores (ST, 6.680, 1991).

La prueba de la responsabilidad estatal, porque la Fuerza Pública encargada de guardar y mantener el orden participó en los hechos, o debido a que los directores del periódico afectado solicitaron protección especial y no fue respondida, en el entendido que el Estado no está obligado a destinar un agente del orden

para que cuide de la vida e integridad física y económica de cada persona residente en Colombia (ST, 7.733, 1994).

La demostración de la irregularidad, ineficiencia, retardo u omisión en la prestación del servicio que dio lugar a la explosión del carro bomba que generó la muerte y la destrucción del Grill, en hechos ocurridos, en la ciudad de Cali (ST, 9034, 1996).

La acreditación de que la granada con la que jugaban los menores que perdieron la vida pertenecía a la fuerza pública, y que fue abandonada por integrantes de la patrulla que días antes transitó por el sector, sin que resulte suficiente el argumento del monopolio estatal, si se considera que los grupos al margen de la ley acceden a las armas de uso oficial mediante el tráfico ilícito (ST, 10.277-0, 1997).

La demostración de la falla en el servicio que generó la onda explosiva, atribuida en la demanda a un grupo insurgente, esto es el aporte de los elementos de prueba demostrativos de que los estamentos de seguridad del Estado faltaron a sus deberes constitucionales y legales, permitiendo que el tercero ocasionara el daño (ST, 12.942, 1997).

La prueba de que la colocación y posterior explosión de la mina que ocasionó la muerte del soldado que prestaba el servicio militar obligatorio, atribuida a un tercero, se habría podido evitar, así la entidad pública demandada hubiera utilizado la tecnología adecuada con la que, además, contaba para evitar el daño (ST, 11.340, 1998).

La demostración de que la omisión deliberada o descuidada del Estado ocasionó los daños reclamados por la Sociedad Colmundo S. A., La Cadena de la Paz, afectada por dos atentados terroristas, porque la fuerza pública contaba con los recursos humanos, físicos y tecnológicos que le habrían permi-

tido contrarrestar las acciones de la insurgencia (ST, 12.128, 1998).

La acreditación de que los daños causados por el explosivo colocado en las instalaciones de la Universidad Libre responsabilizan al Ministerio de Educación, por falla en el servicio de vigilancia (ST, 12.229, 2002).

La demostración de que el atentado contra el avión comercial que causó la muerte a los pasajeros, por la que se reclamó en la demanda, se hubiera evitado empleando unas medidas de seguridad y vigilancia, posibles y apropiadas a la acción criminal perpetrada por sujetos al servicio de la delincuencia organizada, teniendo en cuentas las capacidades institucionales de todo orden (ST, 13.742, 2002; 14.439, 2003 y 16.231, 2005).

Elementos de prueba demostrativos de que la explosión del artefacto en la vía pública, que causó la muerte y las lesiones por las que se impetró la responsabilidad estatal, se habría podido evitar, siendo necesario acreditar las circunstancias precisas en las que se produjo la explosión, al igual que la emisión de la orden de desplazamiento por la carretera, al frente del grupo de vehículos y miembros de la Policía Nacional y del Ejército Nacional (ST, 14.356, 2003).

La demostración de la falla en el servicio que daría lugar a la responsabilidad estatal por los daños y perjuicios causados por la muerte de un subteniente, en la vereda Alto Cauca en jurisdicción de TAME (Arauca), siendo necesario, para el caso, desvirtuar la asunción voluntaria del riesgo asumido por la víctima (ST, 15.385, 2004).

Los elementos de juicio con capacidad de demostrar que el Estado es responsable por la muerte de las tres personas, en la que se fundamentaron las pretensiones de reconocimiento y reparación, a causa de la explotación de una granada (ST, 16.238, 2006).

La acreditación de que la muerte del soldado voluntario, a raíz de las heridas sufridas por pisar una mina de alto poder explosivo no fue asumida voluntariamente por la víctima, esto es que lo sucedido no obedeció a un riesgo propio del servicio (ST, 16.200, 2007).

Elementos de prueba sobre las circunstancias en las cuales se produjo la explosión, que acrediten la intervención directa o la colaboración de algún agente estatal, o que se omitió prestar la protección especial que requerían situaciones concretas de riesgo, con capacidad de evidenciar que la entidad pública demandada incurrió en falla del servicio, o en daño especial, por violación de los principios de igualdad de las cargas públicas o de equidad, siendo necesario en este último caso demostrar que el hecho dañoso estuvo dirigido en contra de un establecimiento militar, centro de comunicaciones, o de un personaje representativo de la cúpula estatal, generando un riesgo que los ciudadanos no tenían que asumir (ST, 16.460, 2007).

La demostración de que la granada que causó la muerte de la menor, que habría sido abandonada por miembros del Ejército Nacional, era de propiedad de la entidad pública demandada, titularidad que no se puede presumir, porque la realidad muestra que los grupos subversivos también utilizan granadas en sus acciones insurgentes (ST, 17.603, 2009).

La acreditación de que los daños causados por la explosión de un artefacto en el establecimiento de comercio de propiedad de los demandantes, atribuido a un grupo insurgente, ocurrió por falla en servicio; esto es que el acto terrorista fue causado por agentes del Estado que no atendieron las solicitudes de protección elevada ante la existencia de amenazas, o a causa de que el daño ocasionado por terceros estuvo dirigido a un objetivo militar, policivo, o institucional (ST, 18.356, 2010).

La demostración de que el Estado debe responder por la destrucción de diez inmuebles, porque el ataque insurgente dirigido a la Estación de Policía del municipio de Angostura (Antioquia) causó los daños alegados, esto es que los demandantes efectivamente ostentaron la calidad de propietarios o poseedores de los inmuebles afectados (ST, 18.615, 2010).

La acreditación de que el Estado incurrió en responsabilidad por falla del servicio por omisión, por la muerte del segundo comandante del batallón Rafael Navas Pardo, en un atentado con dinamita ejecutado por un grupo insurgente; esto es, se ha debido demostrar que la entidad omitió tomar las medidas para que no ocurrieran los hechos, o que la víctima fue sometida a un riesgo mayor al asumido voluntariamente (SB, 17.363, 2011).

El aporte de elementos de prueba que acrediten que la explosión del artefacto en la cafetería La Orquídea, causante de los daños alegados en la demanda, en realidad estaba dirigida a instalaciones institucionales o a funcionarios públicos (SC, 18.154, 2012).

La demostración del origen, esto es de la fabricación o la propiedad de la granada lanzada por un exsoldado que causó la muerte y las lesiones por las que se pretendió la responsabilidad estatal (SC, 20.051, 2012).

Los elementos de prueba dirigidos a demostrar que el Estado debe responder por los daños causados por una granada que explotó mientras las víctimas desarrollaban labores en el campo, teniendo en cuenta que el informe rendido por la Unidad Investigativa de la SIJIN no demostró la propiedad estatal del artefacto (SC, 20.244, 2012).

La demostración de que la entidad pública demandada debe responder por los daños causados en el marco de una protesta universitaria, por la detonación de un artefacto ex-

plosivo; esto es la omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus deberes funcionales, atendiendo al contenido obligacional fijado por las normas, y al grado de incumplimiento por parte de los agentes relacionados con los hechos (SC 21.019, 2012).

La acreditación de las circunstancias que demostrarían que el Estado debe responder por las lesiones causadas a una persona que trabajaba al lado de la Estación de Policía, a la que se dirigió el atentado (SA, 21.803, 2012).

La demostración de que el Estado debe responder por las lesiones ocasionadas por la detonación de una granada, en el interior de un bus de servicio público, por el hecho personal del integrante del Ejército Nacional que accionó el artefacto al interior del vehículo (SA, 22.164, 2012).

Los elementos de prueba con capacidad de demostrar la propiedad estatal del mortero tipo granada, que causó la total destrucción del inmueble de propiedad de los demandantes, en la vereda Tarqui de Guática Risaralda (SA, 23.018, 2012).

La acreditación de la responsabilidad del Estado por la destrucción del inmueble de propiedad de los actores, durante un ataque perpetrado por un grupo insurgente en el municipio de Tame-Arauca; esto es que la detonación del artefacto explosivo causante del daño estaba dirigida a un objetivo institucional, o que el daño fue consecuencia de una falla del servicio de la administración o del riesgo creado por esta, con el fin de cumplir su función de garantizar la vida e integridad de la población (SB, 22.299, 2012).

Los elementos de prueba dirigidos a demostrar que la pérdida del sentido de la vista por la que se reclama en la demanda, como consecuencia de un artefacto explosivo colocado en el establecimiento comercial denominado Ferretería Lisandro Gómez Castro en la ciu-

dad de Riohacha, debe ser reparada por el Estado, en atención a los móviles o finalidades del acto ilícito, o debido a la falla del servicio en el que habría incurrido la Policía Nacional (SA, 23.297, 2012).

La acreditación de la falla en el servicio, generadora del daño por la muerte causada por la explosión de un artefacto explosivo en la sede de la Fiscalía, eso es la demostración de que la Nación-Policía Nacional creó el riesgo, u omitió la prestación del servicio que lo habría evitado, redoblando el servicio de seguridad en el sector, siempre que el mismo se hubiera solicitado (SB 25.036, 2012).

La demostración de que el Estado es responsable por la pérdida del miembro inferior del menor, mientras caminaba por la zona rural del municipio de Galán (Santander) cuando pisó una mina antipersona; esto es, se hacía necesario aportar elementos de prueba sobre las circunstancias en las que ocurrió el hecho, demostrativos de que la mina fue sembrada por el Ejército o, si lo fue por algún grupo subversivo, que el lugar fue escenario de combates, o del paso de tropas; en particular desvirtuar que el hecho ocurrió en una zona no afectada por el conflicto armado (SA, 25.323, 2012).

La acreditación de que el Estado debe responder por la muerte de un ingeniero secuestrado en un retén instalado por una cuadrilla del Frente 47 de las autodenominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, en la vía Manzanares-Pensilvania, en el marco de un operativo de rescate, por la explosión de un artefacto; con capacidad para demostrar que la actividad estatal fue, finalmente, la acción causante del daño, puesto que el operativo habría concretado la realización del riesgo (SB 25.970, 2012).

Elementos de prueba demostrativos de que el Estado debe responder por la muerte de un

joven que prestaba el servicio militar obligatorio, siendo necesario demostrar la falla en el servicio y desvirtuar que los hechos ocurrieron por la omisión, por parte de la víctima, de las reglas de orden y seguridad (SC, 25.175, 2013).

La demostración de que la Nación Ministerio de Defensa Policía Nacional, habiendo podido evitar la explosión del artefacto explosivo en el acto público de recreación, esparcimiento y difusión de la cultura cartagenera en la ciudad de Medellín, no actuó en consecuencia con los recursos requeridos para evitar la explosión; esto es, era necesario acreditar i) que teniendo la posibilidad de ganar la “guerra pública” declarada por los narcotraficantes, no fueron empleados los medios para proteger a la población; ii) que teniendo en cuenta el tamaño, peso y visibilidad el artefacto se tendría que haber detectado evitando su ingreso al lugar, y iii) que la explosión estuvo dirigida a un objetivo institucional. Lo anterior en consideración a la aplicación del principio de responsabilidad del Estado por la falla relativa del servicio (SC, 26.011, 2013; 29.282, 2014 y SP, 29.274, 2015).

La demostración de que la muerte por la que se pretendió hacer al Estado responsable podía haber sido evitada, esto es que la entidad demandada incurrió en falla en el servicio, ocasionando la emboscada del grupo insurgente y la caída del soldado en el campo minado, en el entendido que la víctima fue sometida a un riesgo excepcional, no asumido voluntariamente (SA, 26.537, 2013).

Elementos de prueba con capacidad de acreditar que las lesiones causadas por la explosión de una bomba casera en una manifestación estudiantil, autorizada por la Alcaldía Municipal y bajo el control de la Policía Nacional, se habrían podido evitar; conjurando amenazas probadas y conocidas, sobre el riesgo que implicaba la protesta estudiantil, me-

dian­te me­di­das de equi­li­brio con ca­pa­ci­dad de ser im­ple­men­ta­das (SC, 27.269, 2013).

La de­mos­tra­ción de que el Es­tado debe res­pon­der por la mu­erte de un me­nor y las le­sio­nes cau­sa­das a va­rias per­so­nas por una gra­na­da aban­do­na­da, es­to es que el arte­fac­to de pro­pie­dad es­tatal fue aban­do­na­do por in­te­gran­tes del Ejér­ci­to que es­tuvie­ron en el lu­gar (SA, 27.693, 2013)

La ac­re­di­ta­ción de que la gra­na­da que cau­só el da­ño fue aban­do­na­da por miem­bros de la Bri­ga­da Móvil No. 1 del Ejér­ci­to Na­cio­nal en la zo­na en la que ocu­rie­ron los he­chos, y que el arte­fac­to era de pro­pie­dad es­tatal, sien­do ne­ce­sa­rio, para el efec­to, des­vir­tuar el des­co­no­ci­mien­to del arte­fac­to, por parte del Di­rec­tor de In­du­mil (SA, 29.562, 2013).

La de­mos­tra­ción de que el ata­que ter­ro­ris­ta per­pe­tra­do en la Aven­ida Pepe Si­erra # 18-90 de la ciu­dad de Bo­go­tá, se di­ri­gió con­tra un ob­je­ti­vo in­sti­tu­cio­nal o que la en­ti­dad pú­bli­ca de­man­da­da lo ha­bría po­di­do evi­tar (SC, 28.759, 2014).

Ele­men­tos de prueba de­mos­tra­ti­vos de que el Es­tado debe res­pon­der por las le­sio­nes su­fri­das por dos per­so­nas mien­tras ju­ga­ban billar en un es­ta­ble­ci­mien­to, ata­ca­das por des­co­no­ci­dos qui­e­nes ac­ti­va­ron una gra­na­da de fá­bri­ca­ción mi­li­tar; es­to es, debe ac­re­di­tar­se que se in­cu­rió en falla del ser­vi­cio, en­ten­di­da como el in­de­bi­do em­pleo de los me­dios dis­po­ni­bles por parte de la ad­mi­nis­tra­ción para evi­tar el da­ño, da­do el co­no­ci­mien­to pre­vio de la ame­na­za; o que la ad­mi­nis­tra­ción so­me­tió a las víc­ti­mas a una si­tu­ación de ries­go o des­ig­ual­dad (SC, 29.837, 2014).

La ac­re­di­ta­ción de que la mu­erte del agente es­tatal, mien­tras des­ac­ti­va­ba un carro bom­ba, no cor­res­pon­día a un ries­go pro­pio de la ac­ti­vi­dad, asu­mi­da volun­ta­riamente por la víc­ti­ma, como téc­ni­co de anti­ex­plo­si­vos (SA, 30.136, 2014).

La de­mos­tra­ción de que la de­tona­ción del arte­fac­to ex­plo­si­vo de­ja­do por un gru­po de gue­rrilleros per­te­nen­cien­tes al Qui­nto Fre­nte de las FAR­C en el in­te­rior del es­ta­ble­ci­mien­to “La Barra Ga­na­de­ra”, se ha­bría po­di­do evi­tar; o que se di­ri­gió con­tra un ob­je­ti­vo in­sti­tu­cio­nal (SC, 30.559, 2014).

Ele­men­tos de prueba de­mos­tra­ti­vos de que la mu­erte del agente de po­li­cía, eje­cu­ta­da por un gru­po in­sur­gen­te, ocu­rió por una falla en el ser­vi­cio, re­la­cio­na­da con el des­pla­za­mien­to del agente es­tatal, ves­ti­do de civil, sin por­tar su arma de do­ta­ción y en un ve­hí­cu­lo de apa­riencia par­ti­cu­lar con la sola com­pañía de un pa­trullero (SB, 30.490, 2015).

La ac­re­di­ta­ción de la re­spon­sa­bi­li­dad es­tatal por las le­sio­nes cau­sa­das por la ex­plo­sión de un arte­fac­to en el sitio La Que­bra­da (Cauca), es­to es, que en el aten­ta­do ha­brían par­ti­ci­pa­do miem­bros de la fuer­za pú­bli­ca, o que lo acon­te­ci­do po­día evi­tar­se, por­que las au­to­ri­da­des co­no­cían del pe­li­gro o ame­na­zas, y que, no ob­stan­te, no pro­te­gie­ron a la po­bla­ción civil, a la que so­me­tie­ron a una si­tu­ación de ries­go o vio­la­to­rio del prin­ci­pio de ig­ual­dad ante las car­gas pú­bli­cas; sien­do ne­ce­sa­rio, ade­más des­vir­tuar la ir­re­sis­ti­bi­li­dad, im­pre­visi­bi­li­dad y ex­te­ri­ori­dad de lo ocu­ri­do res­pec­to de la en­ti­dad de­man­da­da (SA, 29.323, 2016).

La de­mos­tra­ción de que el Es­tado debe res­pon­der por la mu­erte del tra­ba­ja­dor que ac­ti­vó con un golpe de ma­che­te una gra­na­da, es­to es, ade­más de ac­re­di­tar que el arte­fac­to de pro­pie­dad del Ejér­ci­to fue aban­do­na­do en el in­mue­ble, era ne­ce­sa­rio de­mos­trar que se in­cu­rió en falla en el ser­vi­cio, da­do que como la prueba de la ti­tu­laridad del arte­fac­to no re­sul­ta su­fi­cien­te para es­ta­ble­cer la re­spon­sa­bi­li­dad, se re­que­ría evi­den­ciar que el Es­tado in­frin­gió sus de­be­res le­ga­les, con­sti­tu­cio­na­les y/o con­ven­cio­na­les, re­la­ti­vos al mo­no­po­lio sobre las armas de fue­go o, por la ex­po­si­ción o in­cre­men­to del ries­go por su uso (SA, 36.611, 2016).

La acreditación de que el Estado debe responder por la muerte del agente de la Policía Nacional que inspeccionaba un vehículo automotor, atendiendo una alerta ciudadana, esto es la demostración de las irregularidades que acrediten falla en el servicio, dirigidas a desvirtuar que el agente falleció en el marco del cumplimiento de las funciones y del riesgo asumido voluntariamente (SA, 36.569, 2016).

La demostración de que la explosión del artefacto explosivo que causó la muerte al integrante de la fuerza pública, en inmediaciones de una base militar, habría podido evitarse por la entidad demandada, o debido a que la víctima fue sometida a un riesgo superior al propio del cargo, violando el principio de igualdad ante las cargas públicas (SA, 38.544, 2016).

Elementos de prueba dirigidos a demostrar que la entidad demandada sometió al sargento a un riesgo mayor al que tenía que soportar, evidenciando que la muerte por la detonación de una mina antipersona instalada por miembros del Frente 48 de las FARC se habría podido evitar (SA, 40.253, 2016).

La acreditación de que la Policía Nacional incurrió en falla en el servicio, porque no previno la detonación de artefactos explosivos en la empresa Electrocosta

S.A. E.S.P, esto es que le fue solicitada protección especial para conjurar la amenaza y que la solicitud no fue atendida; o que el atentado se dirigió contra un objetivo estatal, es decir que las víctimas fueron sometidas a un riesgo institucional, violatorio del principio de igualdad ante las cargas públicas (SA, 41.470, 2017).

La demostración de que la explosión de un artefacto terrorista en la vía pública, se habría podido evitar; o que se dirigió a un ente estatal o a una autoridad, como Estaciones de Policía, Brigadas militares, centros de co-

municaciones al servicio del Estado, oficinas estatales, redes de transporte de combustible, o también contra personajes representativos del Estado, bajo la consideración de que la presencia o ubicación de blancos institucionales pone a la población civil como objetivo militar de los grupos armados al margen de la ley, en el contexto del conflicto armado o en situación de exacerbada violencia, como lo son los estados de tensión o disturbios internos (SB, 18.860. 2017).

Elementos probatorios demostrativos de que la entidad pública demandada debe responder por la muerte de un soldado profesional, sorprendido en una emboscada en un campo minado mientras participaba en una operación táctica, integrante de un batallón de contraguerilla, sometido a un riesgo superior al asumido voluntariamente, que se habría podido evitar (SB, 43.796, 2017).

La acreditación de que la muerte de uno de los agentes de Policía que adelantaron un operativo para rescatar a los ciudadanos secuestrados por el grupo guerrillero Farc, por la explosión de una motocicleta bomba contra el vehículo oficial en el que se trasladaban, se habría podido evitar, esto es que la entidad demandada incurrió en falla en el servicio porque expuso a la víctima a un riesgo que no tendría que asumir y no evitó lo sucedido pudiendo hacerlo (SP, 46.264, 2017).

Los elementos de prueba necesarios para acreditar que la muerte del agente de policía, víctima de un artefacto explosivo puesto en la vía pública se habría podido evitar por la entidad pública demandada, o que la víctima fue sometida a un riesgo superior al propio del cargo asumido voluntariamente, violando el principio de igualdad ante las cargas públicas (SA, 48.100, 2017).

La acreditación de que la entidad pública demandada incurrió en falla en el servicio, lo

que la hace responsable de la muerte del agente de policía por la explosión de un artefacto en el marco de un operativo, en la “Marcha 110” en una vía del municipio El Zulia Norte de Santander; o que la víctima fue sometida a un riesgo superior al que asumió voluntariamente (SB, 48.262, 2017).

Elementos de prueba demostrativos de que el Ejército Nacional tenía conocimiento o, por lo menos, sospechaba de la existencia de artefactos explosivos en el sitio específico donde ocurrieron los hechos, que, en consecuencia estaba obligado a demarcar el terreno, a prestar vigilancia y a proteger el área, con el fin de garantizar la seguridad de la población civil; para así desvirtuar que la muerte ocurrió por un hecho imprevisible e irresistible para la institución demandada (SA, 54.118, 2017).

La acreditación de que el Ejército fabricó y dejó la mina antipersona en la casa abandonada en la que explotó, causando los daños reclamados (ST, 34.359, 2018).

Los elementos de prueba dirigidos a demostrar que los daños derivados de la detonación del artefacto explosivo atribuido al ELN, porque las víctimas se negaron a pagar la suma exigida por el secuestro de uno de sus hijos, se habría podido evitar por las autoridades, esto es que institucionalmente se contaba con los recursos humanos y técnicos para evitar el daño, razón por la que se incurrió en falla en el servicio, por no haber evitado el daño, teniendo la posibilidad de hacerlo (SC, 31.949, 2020).

La demostración de que los daños ocasionados por las explosiones ocurridas en la toma guerrillera al municipio de Dabeiba, Antioquia, respondida por la Policía Nacional y por la Fuerza Aérea, se habrían podían evitar, porque la entidad pública demandada contaba con los recursos humanos y técnicos suficientes, esto es que se incurrió en

falla en el servicio por omisión (SA, 39.865, 2020 y 47.538, 2020)

Los elementos de prueba demostrativos de que los daños ocasionados por la explosión de una granada de origen desconocido, en los almacenes “Magali París Plaza Colón” y “Bocagrande 2”, a horas de la madrugada, en hechos aislados, se habría podido evitar, porque la entidad pública conocía de la amenaza, y contaba con los recursos contrarrestar la acción delictiva (SC, 42.839, 2020).

La acreditación de la responsabilidad estatal por falla en el servicio por el incumplimiento del deber de seguridad y protección, por la detonación de un artefacto explosivo dirigido de forma indiscriminada contra la población civil; esto es que antes de la ocurrencia del acto terrorista se presentaron amenazas en contra de los habitantes del municipio de San Carlos, y que, dado el conocimiento del riesgo y que se contaba con los recursos para evitar su realización, se incurrió en falla en el servicio porque no se actuó en consecuencia, pudiendo hacerlo, desatendiendo las solicitudes de protección (SC, 45.883, 2020).

Los elementos de prueba con capacidad de demostrar que la entidad pública demandada incurrió en falla del servicio, esto es que la muerte de tres personas y las lesiones causadas a setenta y cinco más, tribuidas a un tercero, por la explosión de una granada en las fiestas de fin de año del pueblo Kankuamo, se habría podido evitar, si se hubiera prestado la protección especial, atendiendo a las especiales condiciones de riesgo de la población indígena blanco del ataque; siendo necesario, en consecuencia, demostrar que el acto terrorista era previsible, que se solicitó la protección, la que se habría podido prestar, y así evitar los daños (SC, 46.042, 2020).

La demostración de que el Estado debe responder por las lesiones causadas a va-

rias personas por los Frentes 9 y 47 de las FARC-EP, que se tomaron el municipio de Nariño-Antioquia, con armamento de largo alcance y no convencional (cilindros bomba), respondido por la Policía Nacional y la Fuerza Área. Esto es, para la prosperidad de las pretensiones se tendría que haber acreditado i) que existían amenazas de la acción armada sobre el municipio, verificadas con información concreta más allá de simples rumores; (ii) que, a pesar de no existir amenazas, la toma era previsible y resistible y no se adoptaron las medidas necesarias e idóneas encaminadas a anticipar, evitar o mitigar el resultado dañoso, teniendo la capacidad y el deber hacerlo; o (iii) que la respuesta institucional armada, resultó desproporcionada, e indiscriminada contra la población civil, o desatendió los protocolos establecidos (SA, 47.563, 2020 y SA, 44.042, 2022).

La acreditación de que la Policía Nacional incurrió en falla en el servicio, porque no evitó o mitigó los daños causados por un artefacto que estalló en el municipio de El Carmen de Bolívar, desconociendo el deber institucional de protección y seguridad, evidenciando que se habrían presentado amenazas concretas, conocidas por las autoridades, obligadas, en consecuencia, a evitar la acción de grupos ilegales en contra del inmueble de propiedad privada (SC, 49.475, 2020).

La demostración de que la detonación del artefacto explosivo que ocasionó el incendio del establecimiento de comercio “Autoservicio Superbarato” en el municipio de Villagarzón, Putumayo, se habría podido evitar y que como esto no ocurrió se incurrió en falla en el servicio; habiendo sido necesario, en consecuencia, acreditar que las amenazas se conocían, que la solicitud de protección fue presentada y que la entidad pública estaba en capacidad de proteger a las víctimas y no lo hizo (SC, 51.807, 2020).

La acreditación de que la muerte del soldado profesional, a causa de una mina antipersona ubicada en el corregimiento Tres Curvas, municipio de Tibú, Norte de Santander se habría podido evitar, porque el Ejército tenía identificada la zona como un campo minado, de manera que el soldado no podía ser enviado a la misión de desminado sin la debida protección, sin acompañamiento o sin adoptar las medidas de seguridad necesarias para esa labor. En consecuencia y como lo exigido no fue demostrado, teniendo en cuenta lo decidido en sentencia de unificación del 7 de marzo de 2018 por la Sala Plena de la Sección Tercera (34.359), en la que se decidió que el Estado no puede ser declarado responsable en los términos de la Convención de Ottawa, dados los enormes esfuerzos realizados para cumplir con las obligaciones derivadas del tratado internacional, dirigidos a desactivar los campos minados sembrados en el territorio nacional, en el entendido que se trata de una tarea prioritaria del Estado, dispendiosa, riesgosa que implica elevados costos y todo un andamiaje interinstitucional, que no exige resultados (SA, 52.819, 2020).

La demostración de que el Estado debía responder por la explosión de la mina antipersona que causó la muerte a un integrante del Ejército Nacional, porque se incurrió en falla en el servicio, dado que la entidad tenía conocimiento de que en la zona existían artefactos explosivos y, no obstante, incumplió sus deberes de protección (SA, 60.172A, 2020).

El aporte de elementos de prueba con posibilidad de demostrar que la explosión de la mina antipersona en el municipio de Ituanngo se habría podido evitar, y que, como esto no ocurrió, se incurrió en falla en el servicio, esto es que el Ejército Nacional tenía conocimiento de la presencia de grupos guerrilleros en el lugar o de actuaciones delincuenciales deliberadas de terceros al margen de la ley, lo

que le permitía identificar el campo minado y desactivarlo (SC, 51.094, 2021) La demostración de que las entidades demandadas incumplieron sus obligaciones de seguridad y protección, en consideración a que como la amenaza del ataque terrorista al túnel en la vía pública se conocía, esto es, era previsible, se habría podido evitar (SB, 45.291 2022).

La demostración de que las amenazas del acto terrorista en el Parque Lleras se conocían, que las víctimas solicitaron protección, y que, habiéndose podido evitar el atentado no se tomaron las medidas de protección, incurriendo en falla en el servicio (SC, 50.818, 2022).

La acreditación de la propiedad estatal de la granada que causó la muerte de una persona y heridas ocasionados a otras dos, al margen de que una de las víctimas había prestado servicio militar obligatorio (SB 51.097, 2022).

El aporte de elementos probatorios con capacidad de demostrar que la muerte de un auxiliar de policía y de varios civiles, ocurridas por el hecho de terceros que lanzaron un artefacto explosivo en un restaurante de Roncesvalle, Tolima, responsabiliza al Estado, porque las autoridades incurrieron en falla en el servicio, o las víctimas fueron sometidas a un riesgo excepcional o a la violación del principio de igualdad ante las cargas públicas; esto es que los particulares solicitaron protección y que no les fue prestada, o que las autoridades conocían el riesgo y que a sabiendas no adoptaron las medidas requeridas, para evitar la realización del daño (SC, 53.927, 2022).

La acreditación de que la entidad pública demandada debe responder por los daños ocasionados por la onda producida por un artefacto explosivo que estalló en el municipio de El Carmen de Bolívar, ocasionando daños a los enseres de un inmueble, por omisión en el deber de protección y seguridad. Esto es, se debieron aportar elementos probatorios con capacidad de demostrar que la explosión fue realizada por agentes del Estado, o con su complicidad, o que las entidades públicas que debían prestar la protección no lo hicieron, habiendo sido requeridas previamente, ante amenazas previamente conocidas y susceptibles de ser atendidas (SC, 54.161, 2022).

La demostración de que la detonación de un cilindro bomba frente al establecimiento de comercio “Ferretería y Eléctricos Ramírez Hermanos & Cía. Ltda.”, que ocasionó daños en el local comercial y la destrucción de las mercancías que se encontraban en su interior, se habría podido evitar, porque quedó demostrado que los habitantes y comerciantes del sector elevaron previamente solicitud de protección, en consideración a la inseguridad que atravesaba el municipio de Ipiales y, específicamente, en su área comercial. Esto es que la entidad pública demandada incurrió en falla en el servicio porque no evitó la realización de un daño previsible (SA, 61.129, 2022).

La acreditación de que el atentado con un carro bomba a un club privado en la ciudad de Bogotá era previsible, porque se conocía de la amenaza, y las entidades públicas demandadas contaban con capacidad para evitar la realización del daño (SA, 65.683, 2022).

Respuestas institucionales extraprocesales a las falencias Advertidas por el juez de la reparación.

Acorde con el ejercicio vivo adelantado por la CEV, que más que un informe, según lo indicado por la misma Comisión, se trata de un legado o un acontecimiento que continúa (CEV, Informe final, Hallazgos y recomendaciones, 2022, p 27), mientras la guerra se agudizaba, la desprotección de millones de personas aumentaba y la indiferencia de muchos como una afrenta más a las víctimas se hacía palpable. El crecimiento del poderío militar y el agravamiento de la crisis humanitaria conllevó la utilización indiscriminada de armas convencionales y no convencionales, remanentes explosivos de guerra, cilindros bomba, minas antipersona, bombas y, en general artefactos variados de gran poder destructivo, utilizados contra efectivos militares y de policía, contra la insurgencia y la población civil, con la intención de mostrar poder territorial y acrecentar la conflictividad social, causando destrucción, dolor y sufrimiento. Tal como lo señaló la Comisión, evidenciar esta realidad y afrontarla constituye un reto social e institucionalmente pendiente. Se señala en el Informe (CEV, ob. cit. p 63):

Si bien algunas de estas acciones han sido en general parte de acciones bélicas de enfrentamiento o ataques entre grupos armados enfrentados, en estos casos las acciones se dieron en medio de comunidades, ciudades o lugares donde vive la población civil, que se convirtió de esta manera en parte de las víctimas. Entre estas acciones, se destacan, por su notoriedad y su impacto sobre la población y bienes civiles, los combates abiertos y los bombardeos desde aeronaves en inmediaciones de centros poblados o viviendas rurales, la detonación de bombas y otros artefactos explosivos en lugares con presencia de po-

blación civil, las tomas armadas de poblaciones en las que se emplearon armas con efectos indiscriminados como bombas y artefactos explosivos improvisados, y también se registra la instalación de minas antipersona o el abandono de munición sin detonar. Todos ellas afectaron a civiles y a bienes protegidos, y en este último caso en 6 de cada 10 casos las víctimas fueron miembros de la fuerza pública.

Entre las gestas frustradas emprendidas por individuos, familias y grupos sociales para reconstruir y defenderse de las amenazas sobre sus proyectos de vida, resistir la guerra, luchar por los derechos y hacer avanzar la democracia, el legado de la Comisión señala la impunidad, como principal obstáculo para restablecer la civilidad, “los casos relacionados con el conflicto armado han ido acumulándose, cada vez más, y los mecanismos para enfrentarla, si bien en muchos casos han sido valientes, se han visto obstaculizados y no han sido efectivos. Muchas víctimas que llegaron a dar su testimonio a la Comisión lo hicieron porque hacerlo era una contribución a la paz y un aporte a la convivencia, pero al tiempo mostraban un profundo sentido e impotencia del que trataban de desprenderse”.

A todo el que pide, o sea, que reclame las necesidades de los campesinos, o que reclame la verdad o la justicia, lo callan de esa manera. Siempre el Estado ha hecho eso, y no es de ahorita que lo está haciendo, sino que prácticamente eso ha venido existiendo desde muchos años atrás. Entonces eso era lo que yo quería relatar, que no solo las víctimas vienen ocurriendo de las FARC ni de nada, sino que los victimarios también son el mismo Estado y desde hace

muchos años viene sucediendo eso, y son cosas que no se han esclarecido y están allá en la impunidad desde hace muchos años” (idem, pp 38 y 39).

En el informe sobre infracciones al DIH presentado por el Defensor del Pueblo (Informe sobre infracciones del Derecho Internacional Humanitario, en defensa de la población civil (DEF93), pp 70 a 75), se relacionan casos referidos por los Personeros Municipales en respuesta a la solicitud de información de la defensoría, en los que se omite “por razones de seguridad” identificar las localidades al igual que identificar a las víctimas “dado que la mayoría de estos casos no han sido objeto de decisión penal o disciplinaria”.

La defensoría relaciona i) torturas “... me llamaron los soldados y me quitaron mi cédula, me descamisaron y me quitaron los zapatos ...; me dieron con una puya de lata... ; me pusieron una soga al cuello...; me zamparon unos puños por las barrigas ...me metieron en una poza llena de agua y se me montaban arriba y yo no respiraba porque no me dejaban por varios minutos, después me dieron puños otra vez y comenzaron a hacerme y yo les respondía que yo no sabía nada y me pusieron cables en el hombro ...; me trataron de guerrillero, después ahí me sacaron y me tiraron en un piso (nota 50); ii) desplazamientos “ el comandante E ... de la guerrilla me citó allá donde ellos mantienen para hablar unos asuntos con él me dijo que ellos sabían que yo estaba muy sentido por la muerte de ese tipo y que estábamos armados para seguirlos a ellos ...; yo estaba trabajando ... cuando me llegaron de la guerrilla y me dijeron que tenía que salirme porque yo no colaboraba en nada ... que si no venía con ellos me mataban ... que no me dejaban trabajar en calma ni en ningún lado por acá; llegó la guerrilla allá y me sacaron ... a mí y a mi hijo yo logré oportunamente escaparme en medio de los tiros ...; yo

tuve un trabajador en la casa y allá lo fueron a buscar la guerrilla no lo encontraron ... me dijeron que yo tenía que responder por él ... nos mandaron a enterraron a uno que habían matado ellos mismos ... yo viendo la inseguridad de lo que estaba ocurriendo, porque esa gente no investiga nada yo preferí más bien venirme (notas 51 a 53); iii) toma de poblaciones “incursionó en esta población un grupo guerrillero ... se fue la policía y llegó el Ejército ... se llevan el Ejército a cuidar una propiedad privada nos dejan desprotegidos a merced de la subversión ... se apoderaron de la población amenazando y asesinando ... tuvieron que salir huyendo del pueblo amenazados de muerte. En estos momentos ha retornado la calma por cuanto ya se encuentra el Ejército en la localidad; un frente de las F ... se tomó el Municipio como resultado de la incursión armada muere un civil y otro es herido (notas 56 y 57); y iv) la violación de una campesina de 18 años por seis soldados “del Batallón que opera en la región” ... Se han realizado por parte de la Defensoría las gestiones ante la Procuraduría y el Ministerio de Defensa para que se lleven a cabo de manera inmediata las investigaciones de rigor y se sancione a los responsables previa investigación militar y puestos a disposición de la Fiscalía Regional ... los dejó en libertad “por falta de pruebas”:

Cuando abrí la puerta se me lanzó y me agarró los brazos y me cogió y me tiró a la cama y me metieron un poco a la pieza y me quitaron la falda y los pantis ...y me iban a quitar la blusa y yo no me dejaba y la niña comenzó a llorar en la otra cama y yo les decía que por favor me dejaran quieta y ellos me decían que apenas eran seis y que para yo gritara me taparan la boca, me agarraban los brazos y no me dejaban mover y después que hicieron todo lo que quisieron salieron y se fueron y me dejaron ahí botada” (nota 58).

Se detiene el Defensor del Pueblo, en el informe al que se hace relación, en el uso de artefactos explosivos con efectos sobre la población civil, por parte tanto de la insurgencia (Ecopetrol reportó entre 1986 y el mes de marzo de 1993 264 atentados contra la infraestructura petrolera -nota 48-), como de las fuerzas militares, con “total hermetismo” (ídem, DEF93, p 53):

(..) ... guerrilleros del ELN dinamitaron por cuarta vez en noviembre y la número decimotava en medio año, el oleoducto Colombia. La explosión produjo el derramamiento de seis mil barriles de crudo sobre la quebrada de la Escuela, que llegaron hasta el río Ité. Pasadas las diez de la noche ocurrió una segunda explosión y tanto la quebrada como el río se convirtieron en llamas a lo largo de casi dos kilómetros. Este voraz incendio causó quemaduras de primer grado a diez personas, quienes fallecieron una a una entre el 20 de noviembre y el 5 de diciembre de 1992, entre quienes se encontraban un anciano de 72 años y dos niñas de apenas 6 y 4 años de edad (ídem, nota 48).

En lo que tiene que ver con el “bombardeo” ocurrido “en una zona de influencia guerrillera” en el que “una Base Militar ... solo cumple misiones de esta clase de control”, en respuesta al informe solicitado por la defensoría, esta institución observa al Ministerio Público del lugar, convertido en “un ente inoperante”. En defensa de la población civil se denuncia en el informe (DEF93, ob. cit. p 73):

El personero del Municipio de C..., relata a la Defensoría del Pueblo la situación que se vive en su región, relacionada con los enfrentamientos armados que armados: “Al considerarse esta zona como área de influencia guerrillera en P ... C ... existe una Base Militar, que por lo general solo cumple misiones de esta clase de control.

// “A menudo ha habido enfrentamientos como el caso del 21 de octubre del año pasado en el sitio de P ... A ..., donde hubo bombardeo y por informaciones particulares se tuvo conocimiento de que allí hubo un sin número de heridos que a la postre fue de conocimiento del delegado internacional de la Cruz Roja con sede en V... quien fue al lugar de los acontecimientos con el reverendo cura párroco del municipio. De igual forma ha habido en los alrededores del municipio otros tantos enfrentamientos, pero que a la postre son de completo hermetismo y las totales limitaciones, medios y falta de garantías a que aquí está sometido el agente del Ministerio Público, lo convierten en un ente inoperante máxime cuando impera la amenaza de todos los frentes en que se actúe” (ídem, nota 55).

Confirma la CEV hechos victimizantes en esencia coincidentes con las situaciones fácticas que sustentaron las demandas de reparación directa no atendidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado ya referidas. Se da cuenta del uso de explosivos en las estrategias de ataque por los grupos armados, principalmente “las guerrillas” contra personas, grupos, viviendas, escuelas, establecimientos de comercio, iglesias y medios de transporte en espacios públicos y privados (CEV, ob. cit. p 163).

Entre los relatos, se traen las voces de integrantes de la Fuerza Pública y de sus familiares afectados mayormente por el uso de artefactos no convencionales, que dan a conocer el impacto de las atrocidades cometidas en su vida y bienes y su entorno familiar y social, así como la lucha constante que han librado y libran diariamente en abandono y soledad, contra secuelas sicofísicas y emocionales y contra la discriminación que conllevan, en medio del dolor y el sufrimiento.

También el informe documenta ataques aé-

reos en inmediaciones de centros poblados; utilización de explosivos dentro de las poblaciones colocados en calles y parques, instalaciones militares y de policía e inmuebles civiles en búsqueda de generar un impacto masivo en la población. Los grupos insurgentes son señalados por el uso de artefactos para atacar objetivos institucionales y civiles. Se indica que en la base de datos de «atentados terroristas» el CNMH distinguen los ataques indiscriminados dirigidos y, en menor porcentaje, aquellos cuyo direccionamiento no fue establecido. Se sostuvo también que, de las 676 víctimas registradas, el 77 % resultaron afectadas en ataques dirigidos a objetivos civiles, el 21 % a blancos militares, y el 2 % restante contra objetivos no establecidos (ídem, ob. cit. p 187).

Acorde con la verdad establecida por la CEV, a cargo de su esclarecimiento, el empleo de artefactos no convencionales fue introducido en la lucha insurgente, juntamente con las desapariciones forzadas y los asesinatos políticos desde los años 80, cuando los grupos paramilitares encontraron en los militares sus mejores aliados, logrando un desarrollo particular “en la región del Magdalena medio, en donde los ganaderos y hacendados se organizaron y armaron en contra de prácticas abusivas del Frente IX de las FARC”:

(..) vino del cambio de Frente, cuando ya no fue el IV Frente, sino que esto pasó a manos del XI Frente que llegó comandado por Luis Emiro Avendaño, alias Ramón, que en ese momento es el Comandante del XI Frente, vino un cambio total. Estos señores y este comandante cambio totalmente su forma de actuar, distinto a lo que actuaba el otro; éste fue el que vino a atropellar, a exigir, a pedir demasiado, a secuestrar sin contemplaciones, sin nada, él es el culpable de que haya perdido el apoyo campesino” (Luis Rubio Rojas

exalcalde de Puerto Boyacá, entrevista en Magdalena Medio (ROM94), p 90 nota 97).

En la región del Magdalena Medio antioqueño y santandereano, tanto la guerrilla como la Fuerza Pública recurrieron al empleo de artefactos explosivos, como armas de guerra. La guerrilla utilizó minas “quiebrapatras” o “traspies”, como “único” mecanismo frente al avance de los grupos paramilitares, causando muertes de civiles en zonas urbanas y rurales (ROM94, p 92 y 116). E investigaciones adelantadas por organizaciones sociales develaron que la Fuerza Pública utilizó artefactos explosivos como método de amedrantamiento contra la población civil, en la modalidad de asesinato colectivo, con características de genocidio:

En el sitio denominado La Fortuna, jurisdicción de Barrancabermeja se encontraban concentrados 3.000 campesinos como parte de las marchas que se dirigían a Bucaramanga. El 23 de mayo (1988) hacia las 4.30 p.m. mueren accidentalmente un cabo y un soldado del ejército adscritos a la XIV Brigada, a manos de un militar fácilmente identificable dado que era el único que portaba ametralladora M-60 (..). Hacia las 5.30 p.m. se hacen presentes las tropas provenientes de Barrancabermeja (..) disparando indiscriminadamente contra la población con armas largas, granadas de fragmentación y granadas antipersonales. Ante esta situación los campesinos atemorizados corren en todas direcciones, pero donde quiera van siendo perseguidos. El número de muertos y heridos es indeterminado debido a la confusión que imposibilitó recoger y reconocer víctimas (ídem, p 117, nota 15).

El empleo de minas y bombas, al igual que los métodos de tortura contra personas y grupos sometidas a interrogatorios, antes

durante y con posterioridad a procesos intensos de indagación de actividades propias y del enemigo, se convirtieron en prácticas frecuentes, que combinadas con los asesinatos selectivos, la violencia sexual, las desapariciones forzadas y los asesinatos por degollamiento, muestran el alto grado de deshumanización del conflicto, “que han afectado sobre todo a campesinos, seguidos de dirigentes sindicales y políticos estos últimos en la ciudad de Barrancabermeja” en total impunidad (ídem, p 118 y 119).

En cuanto al ámbito territorial, cabe advertir que, si bien ninguna región del país urbano o rural puede ser excluida del uso de artefactos explosivos como arma de guerra, y que el 66,3% de los hechos victimizantes documentados por la CEV sucedieron en los departamentos de Caquetá, Meta, Guaviare, Arauca, Antioquia, Bolívar y Norte de Santander, en el Informe quedó documentado que el 7 de febrero de 2003 explotó un carro bomba en Bogotá en un club social, en hechos que el grupo insurgente FARC-EP se atribuyó, argumentando que se trataba de un lugar de contacto y encuentro de miembros del Gobierno con líderes paramilitares, evento en el que murieron 36 personas y más de 100 resultaron heridas (CEV ob. cit. p 203).

Respecto de las modalidades y formas de uso, se puso de presente en el Informe que se recurrió a diversas modalidades para portar explosivos, que se utilizaron animales, bicicletas, carros, cilindros, entre otros artefactos, colocados sobre la vía pública o parques, en inmediaciones de inmuebles dedicados a vivienda, centros de salud y educativos, establecimientos de comercio, instalaciones militares y de policía.

Se informó que las minas antipersona fueron utilizadas para defender territorios o campamentos, así como para extender las amenazas insurgentes a las poblaciones, produciendo víctimas civiles, pero en mayor número de las

fuerzas militares, con el objetivo de causar el mayor daño posible, mostrando total desprecio por la vida y haciendo notar que el enemigo podía ser atacado sin límites y sin consideración. En cuanto a la autoría, aunque en el 47,6% de los casos la responsabilidad se desconoce, en el resto, teniendo en cuenta los patrones de uso, el informe atribuye a las FARC-EP el 42,1 % y al ELN (7,2 %); señala que, de acuerdo con los registros consultados entre 1990 y 2022 se registraron 4.884 víctimas civiles, de las cuales 3.997 quedaron heridas y 887 murieron, habiendo sido afectados 1.013 menores de edad, de los cuales 259 perdieron la vida; y que 7.286 víctimas eran integrantes de la fuerza pública, 5.832 quedaron heridos y 1.454 murieron. Esto es, acorde con el CEV, del conjunto de víctimas por minas 40 % fueron civiles y el 60 % agentes estatales militares (CEV, ob. cit. p 189). De acuerdo con los relatos de algunos sobrevivientes de tomas guerrilleras, las heridas causadas en sus vidas continúan abiertas: “... afectaron duramente a mi familia, la afectaron psicológicamente ... nos tocó refugiarnos en fincas aledañas ... todavía no encontramos la reparación sobre estas dos tomas guerrilleras; ... me duele porque este barrio, que es el barrio El Jardín y el barrio de La Plaza, quedaron casi destruidos ... los cilindros eran de 40 libras o de 100 libras ... cuando caía un cilindro de 40 libras, tumbaba 20 casas” (ídem, p 236).

Resulta de utilidad, para comprender el silencio hablado de las víctimas que no se puede echar de menos, tener presente la relación entre la utilización de los artefactos explosivos, el secuestro y la imposición de las llamadas vacunas, cuotas, impuestos de guerra o contribuciones exigidas por los grupos armados a empresas multinacionales y nacionales, a grandes, medianos y pequeños empresarios, ganaderos, docentes, tenderos, taxistas, vendedores, en general a cualquier persona, sin distinción sobre su actividad económica u ofi-

cio. Y señalar que, al uso de explosivos, se recurrió como mecanismo de financiación de los proyectos insurgentes, al igual que como instrumento de control territorial y social; “sin que el Estado ejerza un papel protector frente a esas dinámicas extendidas”.

«Estando yo en uno de los restaurantes que en ese momento tomaba en arriendo, empezaron a entrar las llamadas a las cuales estábamos acostumbradas, las llamadas extorsivas. Pero en ese caso no fue para mí, sino para la dueña del inmueble. Como la señora se negó a pagar la extorsión solicitada, nos pusieron una bomba. Nos mataron a la empleada que estaba en la cocina» (CEV, ob. cit, p 145).

La Comisión escuchó los relatos de víctimas de 824 hechos de extorsión sucedidos entre los años 1985 y 2018, en particular entre los 1998 y 2005, periodo en el que, tanto las guerrillas como los grupos paramilitares consolidaron el control territorial en varias zonas del país. Mereció especial mención en el Informe que, en el año 2002, durante los diálogos de paz entre la guerrilla de las FARC-EP y el gobierno de Andrés Pastrana, la Ley 002 creó el impuesto para la paz que autorizó el cobro del 10% de las ganancias de las empresas, permitiendo a los grupos guerrilleros y paramilitares regular los precios de las mercancías, manejar instituciones de salud, escuelas y profesores, permitir el paso de víveres y la construcción de infraestructura, así como controlar diversas actividades de la comunidad (ídem, p 146).

Los grupos armados ilegales impusieron diferentes castigos como represalias por el incumplimiento de los pagos impuestos. Las extorsiones, refiere el informe, desarticulaban poblaciones y comunidades, a las que estigmatizaron y convirtieron en objetivo militar; además de destruir proyectos de vida individuales y familiares de quienes resolvieron no pagar, voluntariamente o porque no pudie-

ron hacerlo, obligados a desistir de sus actividades productivas y económicas, debiendo cerrar sus negocios y abandonar sus tierras, para así proteger su vida y la de sus familias:

La gente del área rural que no colaboraba, pues, por supuesto se convertía en objetivo militar y tenían que irse, abandonar sus fincas. Y quienes, de alguna manera, no hacían nada, no los condenaban ni les decían nada, pues, por lo menos ahí toleraban esa gente que, de alguna manera, era sometidos a la humillación y a las órdenes que nunca, por supuesto, fueron del agrado de nadie. Todos estábamos sometidos, porque las armas, sin duda, se imponían a los azadones y a los machetes nuestros que teníamos como única arma, que era la herramienta. Pajarito sufrió unas, que yo me acuerde, unas quince tomas, donde murió gente civil, donde murieron militares del Ejército de la Policía. Hubo mucha infraestructura caída por causa de bombardeos con cilindros destruyeron la Caja Agraria, el centro de salud, el comando de la Policía, y unas cuatro o cinco casas y hubo civiles muertos y varios agentes de Policía, entre ellos un oficial. Siempre andábamos sometidos a las órdenes de la guerrilla (..) cumpliendo algunas órdenes que por falta de que el Estado les brindara garantía a los funcionarios, estos tuvieron que estar sometidos (CEV, ob. cit, p 67).

El nivel de terror fue posible por la deshumanización de las víctimas, señaladas como “guerrilleros” o “auxiliares” que no merecían vivir. Mensajes de desprecio, estereotipos del enemigo y cálculo del uso de crueldades para generar parálisis y terror fueron prácticas habituales en las que fueron entrenados numerosos miembros de estos grupos y donde actuaron, si no de manera abierta, con total impunidad (ídem, p 68).

El informe da cuenta de la creación en el año de 1994 de las cooperativas de defensa llamadas Convivir organizadas para ampliar, consolidar y disputar el control territorial con anuencia y sin supervisión de las autoridades, autorizadas y legitimadas para usar toda clase de armas, entre estas lanzacohetes, granadas de fragmentación, rockets y morteros (CEV, ob. cit, pp 308 y 426).

A lo anterior deben agregarse las ya conocidas y documentadas debilidades institucionales, tanto sobre el control y uso tanto de armas de fuego, como de proyectiles o municiones, al igual que de materias primas para fabricarlos, aunado a la existencia de fábricas y talleres clandestinos para su elaboración y reparación. Sumado a la entrega de “miles de fusiles” a núcleos poblacionales documentada desde 1950, “cuando se organizaron las “guerrillas de paz”, en gran parte no recuperados y a la “tenencia de explosivos sin licencia” (Guzmán Campos y otros, *La Violencia en Colombia*, Tomo I (GUZ16), pp 400 y 401).

Problema que se ha tratado de controlar penalizando las conductas, lo que ha generado en oportunidades “desgraciadamente muy repetidas ... tremendas injusticias que provocan reacciones negativas”, si se considera que, mientras campesinos acusados de mantener en sus ranchos escopetas de fisto llenan las cárceles, los verdaderos delincuentes escondían sus armas; al tiempo que se “plantea dotar de armas a ciertos grupos de campesinos”, bajo el control de actores económicos, a los que el Estado les delega el control de la violencia en los campos, dejando ver su impotencia (ídem p 412).

Antecedentes del Proyecto Paramilitar surgió en el municipio de Puerto Boyacá, y extendido a La Dorada, Cimitarra, El Carmen, San Vicente de Chucurí, Puerto Boyacá y Arauca, que el país evidenció con la aparición del grupo denominado muerte a secuestradores

MAS, con origen en el enfrentamiento entre los narcotraficantes y el M-19, a raíz del secuestro de Martha Nieves Ochoa en 1980, con la alianza de integrantes de la Fuerza Pública, investigados por la ejecución de homicidios, desapariciones forzadas y amenazas en contra de quienes eran señalados y estigmatizados como opositores políticos (ROM94, ob. cit. p 89)

Estas agrupaciones en la región del Magdalena Medio asumieron formas de organización militar diferentes a sus orígenes. Se constituyeron en comandos móviles de desplazamiento con fines estrictamente políticos, bajo la práctica salvaje de proceder al liquidamiento de familias enteras sin que medie ninguna justificación. A inicios de 1983, estas agrupaciones irrumpen con la masacre de Germania, jurisdicción de Santa Helena del Opón, donde una banda llegó en horas de la noche y procedieron (sic) quemar ranchos y asesinar a integrantes de familias campesinas. Aquí aparecieron los “Tiznados” quienes con rostros negros se convirtieron en verdugos de la comunidad y en vándalos de la región” (Estrada Pacheco Manuel, *Confrontación Agraria en el Magdalena Medio*, 1985, citado en ROM94, p 89 nota 96).

El Procurador General de la Nación Carlos Jiménez Gómez reveló a la opinión pública (Señales del pasado, 18 de junio de 2021-El Espectador, domingo 20 de febrero de 1983 Señ21) el resultado de la investigación del ministerio público sobre la conformación del grupo delincencial MAS, dando a conocer el nombre de los integrantes de la Fuerza Pública, activos y retirados, y de los civiles investigados por la justicia ordinaria, “dada la naturaleza del delito (..) y de las circunstancias de su comisión”.

El comunicado, suscrito por el jefe del Ministerio Público, por los jueces de instrucción criminal que adelantaron las investigaciones, remitidas a los jueces superiores para el juzgamiento, y por los procuradores delegados, señala:

Que, del total de las 163 personas investigadas y debidamente identificadas, por integrar la organización y participar en hechos delictivos, 59 eran miembros en servicio activo de las Fuerzas Armadas, 3 militares retirados, y el resto civiles, algunos vinculados a la Fuerza Pública y otros dirigentes sociales.

Que los militares relacionados en el informe desempeñaban sus funciones desde: el Batallón Patriotas, con grados de coronel, comandante del Batallón, sargento y cabo; la Base Aérea de Puerto Salgar, grado de capitán; del Batallón Bomboná, grados de mayor, comandante de Batallón, capitán, dos sargentos y tres cabos; el Batallón Bomboná -Base Segovia, grados de sargento y cabo; la Cuarta Brigada - Medellín, grado de dragoneante (B-2); el Comando Operativo NO.JO -Cimitarra, grados coronel, teniente, y dos sargentos; la Base Militar de Arauca, grados de mayor, segundo comandante del grupo Guías de Casanare, con base en Yopal; la Policía Nacional Puerto Berrio, grado de sargento y Cali, grados de sargento y tres agentes. Además de un sargento mayor, un sargento primero y un sargento segundo, retirados de las Fuerzas Armadas.

Que los civiles, algunos dirigentes sociales, eran oriundos o estaban relacionados con los municipios de La Dorada y Puerto Boyacá, Cimitarra y San Vicente de Chucurí, Puerto Berrio y Arauca (El proceso de Paz en Colombia).

Refiere el legado de la CEV que el gobierno nacional optó por recuperar el control territorial mediante el fortalecimiento del poderío militar, con pretensiones de unificar a la

sociedad entorno a objetivos nacionalistas excluyentes en lo político, lo económico y lo social, con preponderancia de la autoridad militar frente al poder civil. Así, en el Informe se analizan los diferentes modelos de seguridad que han regido en el país desde el Frente Nacional, en todos los casos dirigidos a tratar los fenómenos políticos de la rebeldía y la insurgencia con medidas de militarización, optando por señalar a las poblaciones y comunidades divergentes como enemigas, asociadas al predominio territorial insurgente, para lo cual se consideró necesario el etiquetamiento y la estigmatización.

Quedó esclarecido que se emprendieron acciones cívico militares que comprometieron a la sociedad civil en tareas de inteligencia, lo que conllevó su involucramiento en el conflicto, convirtiendo a individuos y a grupos sociales en blanco de represalias de los combatientes de los diferentes bandos, con el consiguiente recrudecimiento del conflicto y el incremento del riesgo para la población civil. Se pone de presente, además, que el fortalecimiento militar logrado con el apoyo de los Estados Unidos, condicionado a que se sume al conflicto contrainsurgente las luchas antiterroristas y antidrogas, recrudecieron la guerra y extendieron a la población campesina cocalera (CEV, ob. cit, pp 380 a 429):

“A través de la estrategia de militarización de territorios y el desarrollo de acciones cívico-militares, se subordinó el objetivo de garantizar desarrollo y derechos a las comunidades, especialmente las campesinas y étnicas, a los objetivos de control territorial. Este enfoque militarizó la relación de la ciudadanía con el Estado, pues transformó la precariedad del despliegue civil del Estado en presencia militar para la guerra (..) (ídem, p 430)

En las zonas más militarizadas por presencia de los grupos y de cultivos declarados

ilícitos, la presencia y liderazgo de las autoridades civiles ha sido mínima y de bajo perfil; el rol preponderante de las Fuerzas Armadas en el manejo del orden público terminó siendo la principal presencia del Estado en varias regiones. Como se expuso, en las zonas de orden público o de guerra se ha tratado de instaurar la prevalencia de la autoridad militar sobre la civil y, a través de las acciones cívico-militares, se ha encomendado el desarrollo a las Fuerzas Militares, que quedó subordinado a las necesidades de control territorial y no a las de la garantía de derechos de la población” (ídem, p 431).

Es claro que el legado de la CEV, enmarcado en el SIVJNR constituye un significativo aporte para conocer el contexto de los daños causados por la utilización de artefactos explosivos convencionales y no convencionales en el conflicto armado, constituyéndose en precursor de gran trascendencia en lo relativo al cumplimiento del núcleo central del ACF. Avance que, aunque sumado al programa de reparación administrativa previsto en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras -cuyo fondo sería fortalecido- al igual que con la creación de la JEP, sin duda, tendría que proyectarse a aliviar la impunidad que ha rodeado los hechos y las conductas victimizantes, en el marco del conflicto armado, de una manera global, no solo en la atención administrativa de las víctimas, y a su papel en las solicitudes de perdón protagonizadas por los agresores. Al margen de la reparación integral y de las garantías de no repetición. Lo expuesto si se considera, i) que, en los términos del artículo 18 del Acto Legislativo 1 (SIVJNR), 2017, en lo relativo a la reparación integral del daño, el Estado no asumió con las víctimas una responsabilidad propia, así se trate de daños judicialmente imputables a la luz del artículo 90 constitucional, sino una garantía que se concreta en la “[priorización] de

la distribución de las medidas de reparación (..) teniendo en cuenta el universo de víctimas del conflicto armado y buscando la igualdad en el acceso y la equidad en la distribución de los recursos disponibles y dando preferencia en la atención a los sujetos de especial protección constitucional”; y ii) que, conforme al Acuerdo Final, la reparación institucional procedería de manera subsidiaria cuando “quienes individualmente causaron los daños en el marco del conflicto armado no tengan recursos suficientes para repararlos” (punto 3 “Fin del Conflicto de la Agenda del Acuerdo General” (AFP, ob. cit. p 165). Sumado a que, el artículo 26 del Acto Legislativo, además de la liberar de la acción de repetición a los miembros de la Fuerza Pública, también los absuelve de la reparación “monetaria” de las víctimas.

Elusión de reconocimiento e incertidumbre sobre la reparación integral y las garantías de no repetición, que en todo caso no podría negar a las víctimas el protagonismo al que tienen derecho, por haber sufrido un daño específico, que no tenían que soportar, en circunstancias determinadas, por acciones u omisiones de agentes estatales; dada la plena vigencia del mandato imperativo de responsabilidad previsto en el artículo 90 constitucional, y de los compromisos convencionales ineludibles en lo relativo a la reparación integral de las graves vulneraciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.

Certeza de reconocimiento y garantía de reparación, que, además, constituye punto central del AFP y que el artículo 50 de la Ley 1820 de 2016 deja incólume, en cuanto el derecho de las víctimas a acceder a las versiones y aportes de los comparecientes a la JEP y de confrontarlos, al tiempo que insta al Estado a promover los cambios institucionales y de política pública que los garanticen, como ya quedó explicado. Otro aspecto que requiere

ser cuestionado, tiene que ver con la claridad sobre el contexto de conflicto armado en el que sucedieron los daños causados por artefactos explosivos, entre otros hechos dañinos, por los que se adelantaron acciones de reparación directa negadas por el juez de la responsabilidad estatal, sustentado en que los hechos serían atribuibles a “terceros”, en el entendido que se trataría de combatientes no estatales. Postura que, además de desconocer las verdades esclarecidas por los mecanismos establecidos para el efecto por el AFP, desconoce las reglas del DIH, de imperativo cumplimiento en todos los aspectos relacionados con las confrontaciones bélicas internas, como lo prevé el artículo 214 constitucional.

Es del caso señalar que, acorde el artículo 3º-común- de los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y del Protocolo Adicional II de 1977, en los conflictos no internacionales la confrontación armada se presenta entre combatientes estatales y no estatales, cualquiera fuese la denominación utilizada para designarlos, esto es militares o paramilitares, policías, civiles armados, milicianos, rebeldes, insurgentes, subversivos, o bandidos, con beligerancia reconocida oficialmente o sin reconocimiento. Distintos a los no combatientes, estos sí “terceros”, en cuanto ajenos al conflicto y, en consecuencia, protegidos de las hostilidades, para el caso los civiles no armados, los combatientes enfermos, heridos, náufragos, prisiones de guerra o que depusieron las armas; además del personal sanitario, religioso o de socorro.

Establecido, entonces, que en la dinámica deshumanizante, opresora de los sujetos no combatientes protegidos, en la que sucedieron los hechos referidos en las demandas de reparación directa que no merecieron el favor judicial, la institucional armada también se comprometió con el uso disfuncional e incompatible de artefactos explosivos, a costa de acumular y desencadenar sentimientos de

agresión en los bandos contrarios, con mensajes de visualización de métodos degradantes, sin tapujos y con total impunidad. Demostrativo de que el Estado no podría tenerse como ajeno, al desequilibrio alcanzado en la lucha insurgente sin que esto signifique la exclusión, definitiva y total, de los otros actores armados.

Y esto es así, porque la verdad esclarecida por el legado de la Comisión, deja al descubierto que, en lugar de haberse adoptado medidas de aislamiento y protección, ejemplarizantes, promovidas desde la Fuerza Pública, como lo prevé el DIH, individuos, poblaciones, organizaciones y movimientos sociales y políticos ajenos al conflicto que no respondieron a las pautas de pensamiento y acción, de uno u otro grupo combatiente, sufrieron daños con evidentes y visibles repercusiones políticas, que, en los casos concretos, podrían generar el compromiso constitucional y convencional de reconocer a las víctimas, y repararlas íntegramente con garantías de no repetición, con fundamento en la demostración del contexto develado por la CEV, en el que se desarrollaron los hechos y las conductas que se llegaren a judicializar, en el curso de las investigaciones y reconocimientos a cargo de la JEP.

Sostuvo el señor Presidente la República, en la entrega del legado de la Comisión, en el acto de archivo del Informe de Hallazgos y Recomendaciones:

(..) Yo quiero que cada instancia de la justicia en Colombia, de las que más tienen que ver con este asunto y las que menos, logren el coraje; tienen el apoyo del Presidente de la República; estoy convencido del pueblo de Colombia para que no haya más impunidad, para que cese la impunidad, la gran impunidad, pero sí no, el jefe del Estado va a usar los mecanismos de la Corte Penal Internacional. Porque hay que cerrar

esta fase, esta fase tiene una propuesta de reconciliación, pero ha tenido bur-las. // (..) El tiempo de la burla, termi-nó. O es la verdad y la reconciliación y la justicia y pasamos a una Nación donde podamos vivir todas y todos o nos tocó acudir al último de los caminos, que es la Justicia Penal Internacional para juz-gar un crimen contra la humanidad, de los peores cometidos en la historia con-temporánea de la humanidad y que ha tenido como pugna y desarrollo, nues-tro propio país. Y, por tanto, tiene que haber justicia. // Y sobre esa justicia, se podrá construir una Nación, quizá ya no con nosotros como protagonistas, los tiempos pasan, pero sí esta juventud que canta aquí; la niñez que existe en este momento tiene todo el derecho de poder construir una Nación que valga la pena y vivir en ella. Y gozarse el país de la belleza, tienen todo el derecho. Y nosotros tenemos que hacer el esfuerzo de propiciarlo (Discurso presidencial, Ar-chivo Documental de la Comisión de la Verdad, 26 de mayo de 2023). En punto al refrendado compromiso institucional con las víctimas del conflicto arma-do, puesto de presente por el Presidente de la República en el acto de recepción del legado de la CEV y en consideración al papel del SIVJNR que desarrolla y hace viables los compromisos adquiri-dos en el punto 5 del AFP, cabe tener presente la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Es-tado, en el marco del reconocimiento y la reparación de graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH -ya referida -, a cuyo tenor resul-taría contrario a la lealtad procesal que entidades públicas del orden nacional, demandadas en acciones de reparación directa, se aparten de evidencias recau-

dadas por ellas mismas ((ST, 20.601, 2013), en este caso por las instancias y espacios institucionales previstos en el SIVJNR, por razones formales, mini-mizando el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación inte-gral, con garantías de no repetición.

Así -vale insistir-, en la necesidad de lograr una nueva mirada del juez de la responsabili-dad estatal, sobre las víctimas que acuden a las acciones de reparación directa, en lo relativo a su derecho a que se consideren de oficio o a petición de parte los hallazgos contenidos en el informe elaborado por la CEV, en espacios que garanticen, audiencia y contradicción; tanto por razones de equilibrio procesal , como debido a que no hacerlo acrecienta las omisiones constitutivas de responsabili-dad estatal generadas porque no se tomaron medidas para evitar la deshumanización del conflicto, y por no haber investigado y san-cionado a los responsables, y negado a las víc-timas el protagonismo al que tienen derecho, en términos de reconocimiento y reparación integral con garantías de no repetición, de las graves violaciones de los derechos humanos e infracciones del DIH, padecidas durante más de cincuenta años de beligerancia armada (CorteIDH, UP, 2022 p. 82).

En este sentido, con base en los hallazgos de la CEV, tratándose del derecho al reconoci-miento y reparación de las víctimas de arte-factos explosivos, convencionales y no con-convencionales, cabe señalar:

Que, para establecer la responsabilidad esta-tal, en los términos del artículo 90 constitu-cional, no se requiere determinar la autoría y culpabilidad, intencionalidad e identidad de las acciones u omisiones, tampoco la ti-tularidad y el origen de los elementos uti-lizados para causar el daño; circunstancias que las víctimas no tendrían que conocer y, de conocerlas, no estarían obligadas a divul-

garlas, poniéndose en riesgo de revictimización. En consideración a que, demostrada la utilización de artefactos explosivos en el marco del conflicto armado, la entidad demanda tendría que exponer las medidas estatales emprendidas, para investigar los hechos y las conductas victimizantes, impedir las, controlarlas o, cuando menos mitigarlas, y sancionar a los responsables (CIDH, UP, ob. cit, p 74).

Que, acorde con el contenido de las obligaciones de respeto y de garantía, de que trata el artículo 2 constitucional, interpretado conforme al artículo 1.1. de la Convención Interamericana, como lo dispone los artículos 93 y 214 del ordenamiento superior, las autoridades debieron cumplir con el deber de organizar las estructuras administrativas y judiciales en orden a preservar la humanización del conflicto, para lo cual era necesario prevenir y sancionar la masiva e indiscriminada utilización de artefactos explosivos por actores estatales y no estatales, que degradaron la lucha contrainsurgente y antinarcótica rompiendo los lineamiento del DIH, con pretensiones de control territorial y de lucha contrainsurgente, como objetivos sin límites y sin importar sus consecuencias (CEV ob. cit, p 67).

Que, se requiere ponerle fin al desconocimiento del contenido de las obligaciones de respeto y de garantía, que la absoluta impunidad de los responsables y la desatención de las víctimas dejan al descubierto, demostrativas de una institucionalidad propensa a minimizar hasta tolerar los comportamientos ilegales (ídem, ob. cit, 373):

“[s]i se puede matar sin que se recojan siquiera los cuerpos, si no se hace una mínima investigación, adecuada y si se hace, pero sin respeto a los sobrevivientes, estas prácticas se van estableciendo y normalizando sin una acción decidida

en su contra. No pasó nada, porque yo a veces creo que como montones de casos aquí en Colombia nadie hace nada. No pasa nada, es como si esa persona no fuera importante. Yo digo, no son de la alta sociedad, entonces, por lo tanto, no importa. Eso fue lo que pasó, poca importancia” (Informe, ob. cit, p 66).

Invisibilidad del dolor demostrativa de responsabilidad institucional, que, para efecto de corregirla y superarla -sin perjuicio de las evaluaciones y particularidades que se podrían requerir en cada caso- el contexto y los aportes del Sistema Integral de Verdad, Reparación y Garantía de no Repetición tendrían que ser considerados como indicios, presunciones o pruebas circunstanciales, sin necesidad de exigir correspondencia absoluta, entre los distintos elementos contextuales y las circunstancias particulares, tomados en cuenta para efectuar los análisis del caso concreto (CIDH, UP, ob. cit p 78).

Bajo el título “El conflicto, la Violencia y la Estructura Social Colombiana”, el maestro Orlando Fals Borda considerando factores políticos, sociales y económicos, nacionalmente comprometidos.. En la obra *La Violencia en Colombia*, ya citada, de la que fue coautor, se detiene en multiplicidad de factores deshumanizantes del conflicto, circulantes y generadores de vendettas predecibles, al igual que en las reacciones consecuentes atribuidas a las clases dominantes que las promovieron, sin sufrir las consecuencias de las dinámicas deshumanizantes institucionalmente protagonizadas (GUZ16, ob. cit. p 454):

Los autores intelectuales de este proceso, así como otros miembros, de las clases dirigentes políticas tradicionales de ciudad, poco sufrieron en carne viva la violencia que muchas veces conscientemente impulsaron y explotaron. En cambio, sus

ejecutores, casi todos campesinos por nacimiento y extracción, víctimas de la intolerancia institucional y personal, se brutalizaron obnubilándose en la perspectiva de su misión. Los elementos violentos quedaron sin control oprimiendo a las comunidades, muchas de las cuales reaccionaron a veces como turbas bajo estímulos primarios, cayendo víctimas del proceso circular característico en fenómenos de conducta colectiva, otras se acomodaron a la tensa situación bajo el imperio del miedo; y otras respondieron con igual furia y sadismo (ídem p 452).

Así, vale destacar como patrones contextuales para establecer la responsabilidad por los daños causados por la utilización de artefactos explosivos en el conflicto armado, de una parte, que el uso sin previsiones para proteger a los sujetos protegidos constituyó grave violación de los derechos humanos e infracción al DIH, sin que para efecto de la calificación interese el grupo combatiente que recurrió

al abuso, tampoco el origen o la fabricación del artefacto, cualquiera fuere la motivación que alentó su utilización en el caso concreto. Y, de otra parte, que, para determinar la responsabilidad por el empleo de minas y otros elementos afectando a individuos, grupos sociales, comunidades y poblaciones, debe considerarse el impacto como método de control territorial de defensa estatal y de respuesta insurgente, predominantemente militarista, concebido desde la institucionalidad para enfrentar la insurgencia y el narcotráfico, en una dinámica deshumanizante y desequilibrante, de las capacidades y habilidades aprendidas, con la confianza de que la violencia sistemática impediría cualquier investigación, que, de iniciarse, justificaría una nueva oportunidad de victimización. En el marco de “la tenebrosa crisis de la justicia, que echó por tierra leyes y códigos, fomentó la impunidad y la deformación del rol del juez e hizo proliferar prácticas aberrantes en las instituciones jurídicas” (ídem p 452).

Víctimas no reconocidas de ejecuciones extrajudiciales, asesinatos colectivos, desapariciones forzadas y ocultamientos, para demostrar resultados operaciones

El déficit de justicia, histórico, permanente y generalizado, como lo advierte la CEV, aumentó las probabilidades de repetición, debilita la legitimidad de las instituciones democráticas, y al tiempo transmitió un mensaje de desesperanza social y de permisividad de la violencia (CEV, ob. cit. p 43); impunidad indeseable particularmente visible tratándose de la eliminación y desaparición de contradictores y de la respuesta institucional a los requerimientos públicos de resultados operacionales, centrada en muertes en combate prefabricadas, hechas posibles por un engranaje cuidadosamente preparado, capaz de infundir confianza pública en la operación e imposibi-

litar la demostración de la criminalidad en que fue sustentado (ídem, pp 131 a 136):

En algunos casos las ejecuciones se planearon con un alto grado de sofisticación, y existían aparatos criminales para perpetrarlas, como en el caso de ejecuciones extrajudiciales cometidas por la fuerza pública, bajo la modalidad de presentar a civiles como si fueran miembros de grupos armados ilegales muertos en combate. Estas se llevaron a cabo con un grado de organización que implicaba la planeación cuidadosa y una distribución de funciones en una estructura de mando. Los autores se sirvie-

ron de la complicidad de paramilitares y algunos civiles y, para ocultar los crímenes, de la colaboración de algunos funcionarios del Estado (como de la Fiscalía, de la Justicia Penal Militar y de Medicina Legal).

La eliminación de quienes son considerados “enemigos” ha sido el modo más claro de justificar la guerra en Colombia. Se ha impuesto la muerte, entendida como método efectivo para avanzar en el control del grupo insurgente, mediante la eliminación de simpatizantes o colaboradores del rival, así se trate de meras sospechas o conjeturas. Se utilizó igualmente para contrarrestar la desobediencia, desafiante de reglas estigmatizantes por la condición de género, familiar, social o económica, liderado por sospechosos o verdaderos rebeldes.

Las providencias.

Las pretensiones de reparación y de reconocimiento negadas por la ST a las que se hará mención en este aparte tienen que ver, tanto con ejecuciones atribuidas a integrantes del Ejército Nacional fuera de combate, como con asesinatos selectivos y desapariciones forzadas coincidentes con la política macro criminal dirigida a mostrar resultados operacionales, por los que se demandó reconocimiento y reparación integral de los daños causados, sin haberlo logrado. En general el juez de la responsabilidad estatal sostuvo que las víctimas no lograron demostrar la ilicitud de las acciones u omisiones, atribuidas a la Fuerza Pública, en el marco del conflicto armado; o ejercieron la acción de reparación directa vencida la oportunidad.

Se advierte que, en general, en las demandas no se aportaron detalles y elementos de prueba concluyentes sobre las circunstancias en que los hechos sucedieron (12.227, 14.562, 17.300, 24.017); no se acreditaron los elementos que en la jurisprudencia in-

A las personas las cogían, las mataban, las amarraban, y las tiraban al río. A veces les amarraban piedras o algo pesado, para que las personas se fueran a las profundidades. Otros los tiraban al río ahí el mensaje era “el que los coja se muere”; en principio yo sé y tengo conocimiento. Yo soy de acá del campo. Algunas personas de nuestra comunidad y, por el significado de lo que representaba la persona humana, en muchos casos se recogían en las comunidades. Pero llegó un momento en que ya nadie lo podía hacer, porque el mensaje era “el que lo coja se muere”. Y muchas personas desaparecidas, que no se consiguieron jamás, posiblemente quedaron en lo más profundo del Río Atrato.

terna e internacional se exigen para que un homicidio se pueda tomar como ejecución extrajudicial (46.028); no se allegaron pruebas sobre cómo se produjeron las muertes, no se demostraron enfrentamientos armados, tampoco uso excesivo de la fuerza o culpa de las víctimas; no se acreditó que los occisos portaban armas, o que pertenecían a algún grupo u organización armada insurgente; ninguna mención se conoció sobre la presencia del Ejército en el lugar, y si las muertes ocurrieron en un operativo militar o en actividades dirigidas en contra de los miembros de la unidad militar (53.704). En consecuencia se sostuvo que los demandantes no acreditaron que las muertes ocurrieron por fuera de un enfrentamiento armado (15.398); que tampoco demostraron que se trataba de homicidios en estado de indefensión (14.398, 17.270), o que las muertes hubieran sido planeadas y ejecutadas por la fuerza pública, con la intención de presentar resultados de combate, sin ser así (44.231, 44.564); que no se aportaron elementos

probatorios para demostrar que los hechos tuvieron relación con el servicio, siendo ello necesario para desvirtuar el hecho personal de los agentes involucrados en la investigación, adelantada por la justicia ordinaria, no por la penal militar (51.337), además de haber quedado establecido que una de las muertes ocurrió al interior de un vehículo (55.652). Se echaron de menos elementos de prueba sobre cómo sucedieron las muertes por las que se pretendió hacer al Estado responsable, así se hubieran solicitado y recibido testimonios, a los que no se les atribuyó certeza por falta de claridad (14.398, 18.618, 21.369), en cuanto tardíos, respecto del llamado no atendido a los requerimientos de la Procuraduría y de la justicia penal, dirigidos únicamente a la reparación directa (13.865).

Se sostuvo que las pretensiones de reconocimiento y reparación, elevadas por víctimas de muertes selectivas atribuidas a integrantes de la Fuerza Pública en la ciudad de Barrancabermeja no se sustentaron en pruebas dirigidas a demostrar cómo sucedieron los hechos (48.285, 50.624 y 17.129); y que tampoco se allegaron pruebas con capacidad de demostrar que la muerte del Director del Diario la Opinión, ocurrida en la misma ciudad, podía ser atribuida a miembros de la fuerza pública, porque el periodista denunció la conformación de grupos al margen de la ley, con participación de oficiales y suboficiales, responsables de innumerables crímenes en el lugar. En particular se echaron de menos evidencias sobre los autores intelectuales y materiales y los móviles del homicidio, sin poder recurrir a la investigación penal, si se considera que por falta de resultados no pasó de preliminares. Se señaló también la imposibilidad de valorar las indagatorias y los testimonios, porque, de una parte, no se rindieron bajo juramento y de otra no se trasladaron conforme las reglas procesales (16.363).

En lo relativo a las pretensiones de reparación por las muertes selectivas ocurridas en el municipio de Barrancabermeja, atribuidas en las demandas a la Red de Inteligencia N°7 de la Armada Nacional, con sede en el lugar, según se sostuvo ejecutadas por grupos de exterminio dirigidos por varios oficiales y suboficiales, autores de innumerables homicidios en el puerto petrolífero, se puso de presente que las investigaciones allegadas no demostraron las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon esos crímenes (17.129, 48.285).

Tratándose de desapariciones forzosas, se echaron de menos pruebas sobre la autoría material e intelectual del daño, y relacionadas con los presupuestos que la jurisprudencia interamericana exige para establecer la responsabilidad internacional del Estado por desaparición forzada (19.826); sobre la retención de la víctima por parte de efectivos del Ejército y su pertenencia a la Unión Patriótica (20.096 y 26.808), y la retención por el grupo subversivo (21.351); sobre los autores materiales de la retención (21.369) y la presencia de grupos paramilitares en el lugar, (27.301 y 26.808); sobre la retención (28.191 y 19.286); sobre cómo sucedieron los hechos (14.562, 17.300, 24.017 y 48.285); sobre el aporte de pruebas que infundieran certeza sobre la desaparición y la relación con el servicio (51.583); y sobre la capacidad estatal de ubicar y liberar secuestrados (53.860).

Se señaló también que el militar retenido, estando en uso de permiso, conocía los peligros de la zona y no se probó en contrario (27.798); y que los dos años establecidos para acceder a la acción de reparación se aplican inclusive tratándose de crímenes de lesa humanidad (64.994).

En consecuencia, las víctimas no fueron reconocidas, ni los daños reparados, habida cuenta que los demandantes no cumplieron con la carga probatoria, propia de las acciones

de reparación directa -de naturaleza rogada-, que les impone demostrar los hechos en que sustentaron las pretensiones, esto es, las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los daños, además de los móviles atribuidos a la entidad pública demandada, o la falla relativa del servicio (14.398, 15.204, y 15.195), en el entendido que si bien el Estado debe proteger a las personas amenazadas que solicitan protección, no se trata de un deber de resultado (17.270).

En particular, se sostuvo que las pruebas debieron solicitarse y practicarse conforme a las reglas que rigen la materia (15.195 y 17.129); que las investigaciones judiciales y disciplinarias no mostraron que los agentes estatales comprometidos ocultaron las circunstancias en las que ocurrieron las muertes (12.227); que los testigos, estando enterados en detalle de lo sucedido por vecindad y amistad con las víctimas y sus familias no colaboraron a tiempo con la justicia, tampoco con la Procuraduría, aunado a que la exhibición de los cadáveres fue conteste a las deficiencias estructurales de la institucionalidad del lugar (13.865); que no se demostró que los homicidios obedecieron a una orden impartida por la entidad estatal demandada, o que se hubieran utilizado instrumentos, vehículos o armas de dotación oficial para ejecutar a las víctimas (16.363 y 17.129) y que, en todo caso, la demostración del uso de uniformes y armas de dotación no es concluyente en términos de responsabilidad por falla en el servicio (25.024); La que no se acreditó, al igual que los elementos exigidos en la jurispruden-

cia interna e internacional, para tener por demostradas las ejecuciones judiciales y extrajudiciales (46.028); que no se desvirtuó el uso estatal legítimo de la fuerza para mantener el orden público (44.564), y tampoco se acreditó su uso desproporcionado (44.231); que así se hubiera demostrado el estado de indefensión de las víctimas, y acreditado que fueron mostradas como guerrilleros y que los militares accionaron las armas que les ocasionaron la muerte, eso no prueba que los hechos ocurrieron en razón del servicio, en particular si se considera que los implicados fueron juzgados por la justicia ordinaria (51.337); aunque se sostuvo que las víctimas se encontraban en estado de indefensión, no se demostró falla en el servicio, dado que se informó que los hechos ocurrieron en un operativo, en contra de delincuentes que amenazaban el orden público y se acreditó que las autoridades respetaron la cadena de custodia de los elementos de prueba, aunado a que los orificios de los proyectiles que impactaron los cuerpos coincidieron con los de las prendas, las que fueron mantenidas hasta la necropsia (50.624).

Se sostuvo que la alegada ejecución extrajudicial, para obtener beneficios por resultados operacionales debe demostrarse, en particular cuando el Ejército presentó la muerte como baja en combate (15.398), o cuando una de las muertes ocurrió dentro de un vehículo, en la silla del conductor, esto es por fuera de algún enfrentamiento armado, además de que se rotularon y embalaron adecuadamente los elementos probatorios (55.652).

Lo que las víctimas estuvieron dispuestas o en capacidad de informar y demostrar

Las providencias sintetizadas en el punto anterior muestran que las víctimas que alegaron ejecuciones extrajudiciales y asesinatos selectivos, en todos los casos demostraron ante el juez de la reparación del daño estatal las muertes y/o las retenciones y desapariciones forzadas, inclusive con sentencias que declararon la muerte por desaparecimiento, por las que reclamaron que el Estado sea declarado responsable; que, al tiempo, en las demandas atribuyeron los daños a integrantes de la Fuerza Pública o del Departamento Administrativo de Seguridad, en complicidad con grupos paramilitares, por fuera de combates, de operativos institucionales, o de actividades para controlar o mantener el orden público, con el propósito de mostrar resultados operaciones y al tiempo silenciar a opositores políticos o ideológicos. Así, los demandantes sostuvieron:

Que luego de un episodio en el que fueron atacados dos integrantes de la fuerza pública, uno de los cuales murió, cuatro soldados se apearon de un campero largo en el mismo lugar y detuvieron a varios jóvenes, cuyos cadáveres aparecieron en una vía pública, luego de haber sido detenidos en un batallón e incommunicados, señalados de porte ilegal de armas (ST, 12.227, 2000)

Que la persona por cuya muerte se instauraron las pretensiones de reconocimiento y reparación desapareció una mañana, cuando se dirigía a desempeñar labores de campo; que al final de la tarde, por información de los vecinos del lugar, se conoció que fue capturado por un pelotón de soldados y fusilado; que sus familiares se desplazaron a la zona en la que ocurrieron los hechos y que, al indagar por lo ocurrido, fueron informa-

dos por integrantes del Ejército de que se trataba de un subversivo, cuyo cadáver fue mostrado como escarmiento ante la población (ST, 13.865, 2004).

Que el Estado debe responder por la muerte de una persona con ocasión de la incineración del vehículo taxi de su propiedad, en hechos atribuidos a militares en servicio activo, en el perímetro urbano de la ciudad de Valledupar (ST, 14.562, 2004).

Que el Estado debe responder por la muerte ocasionada por la insurgencia, luego de que el Ejército ocupó el inmueble de propiedad de la víctima, señalada como informante de las fuerzas militares (ST, 14.398, 2005).

Que el Estado es responsable por la muerte violenta de un soldado profesional, en combate con la insurgencia (ST, 15.204, 2005).

Que el Estado debe responder por la muerte ocasionada por agentes de policía en la ciudad de Medellín (ST, 15.398, 2005).

Que el Estado debe responder por las muertes ocurridas el 4 de julio de 1996 entre la Mata y Pelaya (Cesar), por disparos de proyectiles de arma de fuego, por integrantes de la fuerza pública (ST, 17.300, 2005).

Que el Estado debe responder por la retención y posterior desaparición del defensor de los derechos humanos, por la que se reclama en la demanda, porque la víctima laboraba en una ONG que fue inspeccionada por el DAS a raíz de un anónimo, y amenazada antes de ser desaparecida (ST 19.286, 2007 y SC, 28.191, 2014).

Que el Estado debe responder por la desaparición forzada atribuida a varios individuos, entre estos a un suboficial retirado del ejército

e informante de la Brigada Militar con sede en Villavicencio (ST, 20.096 2007).

Que el Estado es responsable por la muerte de un concejal, en hechos corridos el 5 de octubre de 1995, en la vereda Las Cañas, jurisdicción del municipio de Chiscas (Boyacá), donde el Ejército realizaba operaciones militares (ST, 17.144, 2008).

Que el Estado es responsable por la muerte de una persona señalada por colaborar con la guerrilla, previamente amenazada y torturada, que pidió protección al Personero Municipal e instauró la denuncia ante los Fiscales Regionales, sin lograr protección (ST, 17.270, 2009).

Que sicarios al servicio de la Red de Inteligencia No.7 de la Armada Nacional, al mando del coronel Director de Inteligencia de la Institución, y de un capitán asesinaron al director del Diario La Opinión de Barrancabermeja por represalias, ante las graves denuncias formulas por la víctima por la participación de miembros de la Fuerza Pública en grupos al margen de la ley, los cuales perpetraron innumerables crímenes en el Puerto Petrolífero. Hechos que salieron a la luz pública luego de que un suboficial activo y un ex oficial de la misma Institución denunciaran ante la Fiscalía General de la Nación que la señala Red de Inteligencia estaba involucrada en delitos de terrorismo perpetrados en la ciudad (ST, 16.363, 2009).

Que el Estado debe responder por la desaparición de un campesino, que actuó como informante del Ejército y luego fue retenido por la guerrilla, en la vereda Berlín, jurisdicción del municipio de Montañita, departamento del Caquetá (ST, 17.539, 2009).

Que el Estado debe responder por la muerte de varios jóvenes, ocurridas el 23 de octubre de 1994 en el municipio de Itagüí, Antioquia, por el disparo de hombres armados,

pertenecientes al F2 (ST, 18.618, 2009).

Que el Estado debe responder por retención y desaparición de una mujer, el 20 de agosto de 1994, en el Municipio de Urrao (Antioquia), atribuida a miembros de la Policía y del Ejército Nacional (ST, 21.351, 2009.)

Que el Estado es responsable de la muerte de un concejal del municipio de Valdivia, de la UP, y de dos personas más, señaladas como colaboradores de la guerrilla, en hechos ocurridos el 1 de abril de 1996, en la vereda las Juntas del municipio, ocasionada por miembros del Ejército Nacional pertenecientes al Batallón Granaderos, en asocio de un grupo paramilitar (ST, 26.808, 2009).

Que las víctimas, ayudantes de construcción, por cuyas muertes se instauró la demanda con pretensiones de reconocimiento y reparación, fueron asesinadas, juntamente con otras personas al interior de un establecimiento de comercio, mientras departían un juego de billar en la ciudad de Barrancabermeja, por suboficiales de la Armada Nacional quienes confesaron su participación, una vez establecida la propiedad de la Brigada de las motos, utilizadas en los desplazamientos, y de las armas disparadas. Se conoció, por las confesiones de los implicados, que la Red perpetró más de 100 asesinatos de personas señaladas por pertenecer a diferentes organizaciones sociales, y que indicios serios podrían demostrar la autoría intelectual del coronel, entonces director de inteligencia de la Armada en el lugar (ST, 17.129, 2010).

Que el Estado debe reconocer el daño y reparar a las víctimas por las desapariciones, ocurridas los días 13 y 14 de junio de 1988 en el municipio de San Rafael, departamento de Antioquia, por individuos cuyos rasgos físicos describió un testigo (ST, 21.369, 2012).

Que las dos víctimas, campesinos de la región, por las que se pretendió el reconocimiento y

la reparación de los daños, fueron asesinadas en estado de indefensión, por personal del Ejército Nacional y presentados como muertos en combate (SC, 22.616, 2012).

Que, en apoyo de sus pretensiones, los actores relataron que la víctima, quien trabajaba como agricultor, fue capturada por miembros del Ejército Nacional y que, horas más tarde, su cuerpo fue encontrado sin vida, con varios impactos de bala; que el occiso fue enterrado y registrado como “NN”, y que, aunque sus familiares verificaron de quien se trataba, la identidad formal no se logró por falta de recursos y de apoyo institucional (SA, 24.398, 2012).

Que, en la demanda a la que se hace mención se relató que el taxi, en el que se trasladaba la víctima al lugar de su trabajo como obrero de albañilería, fue interceptado por una patrulla de la Policía Nacional en el centro de Medellín y que sus ocupantes fueron obligados a descender del vehículo y subir a una patrulla; que sus familiares los buscaron sin resultado hasta que fueron informados del hallazgo de tres cadáveres en la curva de Rodas, y de su traslado a la morgue de Copacabana. Se señaló en la demanda, además, que en la diligencia de reconocimiento de los cadáveres se observaron signos de tortura, quemaduras con ácidos y varios impactos de bala (SB, 21.284, 2012).

Que el Estado debe responder por la muerte ocurrida el municipio de Dabeiba, Antioquia, el 13 de agosto de 1996, debido a que la víctima fue asesinada por miembros del Ejército Nacional, habiendo sido previamente torturada, maltratada y amenazada, para que abandone el territorio, por grupos paramilitares. La muerte ocurrió cuando la víctima se dirigía a su lugar de trabajo, como aserrador, por soldados vestidos de civil, portando armas de largo alcance, quienes le dispararon en repetidas ocasiones, como lo

pueden certificar los testimonios aportados a la demanda (SC, 25. 024, 2012).

Que el Estado es responsable de la desaparición ocurrida el 29 de mayo de 1997 en el municipio de Pivijay-Magdalena, entre las 12.00 y 12.30 de la noche, dado que la víctima fue sacada violentamente de su vivienda por hombres armados, pertenecientes a un grupo paramilitar, que la introdujeron en una camioneta marca Toyota color rojo, luego encontrado muerto. Se señaló que el vehículo pasó por un retén del Ejército sin ser inspeccionado, como sí ocurrió con los demás automotores que transitaban por el lugar (SB, 27.301, 2013)

Que el Estado es responsable por la desaparición de un suboficial que salió de la base militar de Toledo-Santander para atender diligencias de carácter personal y no regresó a la institución, porque el vehículo en el que viajaba fue interceptado por miembros del Ejército de Liberación Nacional ELN, quienes lo retuvieron y no se volvió a saber de él (SB, 27.798, 2013).

Que el joven asesinado, por cuya muerte se instauró la demanda, trabajaba conduciendo un mototaxi cuando fue abordado por dos sujetos para que realizara un viaje del que conocía su novia, quien, en vista de que la víctima no se reportaba informó a la familia. Se refirió en la demanda que, en el proceso de búsqueda, la madre arribó al municipio del Banco en el que conoció sobre la muerte de un individuo quien resultó ser su hijo, enterrado por el Ejército como NN dado de baja en combate, al que se le habría encontrado un bolso negro y un arma localizada al lado del cadáver. Se informó que la madre indagó por la cédula de ciudadanía que su hijo había extraviado y por la denuncia que portaba en la billetera, y se le respondió que sobre la cuestión conocía un subteniente del Batallón La Popa. Se señaló, además, que la madre recibió

amenazas por medio del número celular que cargaba su hijo, las que, aunque le infundieron un gran miedo, no le impidieron acudir ante la Procuraduría y ante la Justicia Penal Militar (SC, 46.028, 2016).

Que la víctima por cuya muerte se instauró la demanda ejercía su labor como jornalero agrícola, cuando fue retenido por efectivos de la Compañía Coyotes del Batallón de Contra-guerrillas No. 95, adscrito a la Brigada Móvil No. 15 del Ejército Nacional; que luego de la retención los uniformados le dispararon repetidamente, hasta causarle la muerte, simulando un combate, e informaron que, supuestamente, a la víctima se le habría incautado una subametralladora (SC, 53.704, 2016).

Que el Estado es responsable del desaparecimiento de un agente de policía, en la zona rural del municipio de Barrancabermeja, en una zona de grave alteración del orden público. (SA, 48.285, 2017).

Que el Estado debe responder porque desconoció el principio de distinción, debido a que la persona por cuya muerte se reclamó en la demanda, además de haber sido abatida en un operativo militar contra la insurgencia que la mantenía secuestrada, fue presentada por el Ejército como insurgente, muerto en combate (SC, 44.564, 2020).

Que la persona por la que se reclamó la reparación del daño se afectó en su integridad física y psicológica por el estrés postraumático, sufrido como consecuencia de la muerte de dos compañeros con los que se encontraba, ocasionada por efectivos militares quienes simulaban un combate que no ocurrió, en hechos ocurridos en el municipio de Piedecuesta Santander (SA, 49.243, 2020).

Que los menores por cuyas muertes se instauró la demanda, exigiendo la reparación del daño causado, compartían en un establecimiento de comercio cuando integrantes del

Ejército Nacional que patrullaban en el lugar les dispararon indiscriminadamente causándoles la muerte, al tiempo que se escuchó una fuerte explosión. Se señaló también que la entidad pública justificó las muertes aduciendo que habrían ocurrido en un combate contra insurgentes, sin perjuicio de que las víctimas no pertenecían a ningún grupo armado y el señalado enfrentamiento no ocurrió (SA, 44.231, 2021).

Que con la demanda se pretende la reparación de los daños causados por la muerte de varias personas, en hechos ocurridos en el barrio Olaya Herrera de Medellín, atribuidos a miembros del Batallón de Contra-guerrillas N. 4 “Granaderos”, quienes simulaban un enfrentamiento entre el Ejército Nacional y la guerrilla; siendo que las víctimas no pertenecían a ningún grupo armado ilegal y sus muertes fueron una “ejecución extrajudicial” (SA, 51.337, 2021).

Que la muerte por la que se instauró la demanda ocurrió en el municipio de Yarumal en el departamento de Antioquia, ocasionada por integrantes del Ejército Nacional, usando armas de dotación oficial, quienes mostraron al occiso como insurgente muerto en combate y, para aparentar lo que no ocurrió, pusieron una arma cerca del cadáver (SA, 50.624, 2021).

Que el Estado es responsable por el desaparecimiento y posterior muerte de un soldado regular, quien en cumplimiento de una orden superior se infiltró en el Bloque Metro de las AUC, y fue descubierto, habiendo sido delatado por otro militar (SA, 51.583, 2021).

Que el Estado es responsable por la desaparición de una persona que fue secuestrada, dado que no se adelantaron operaciones de búsqueda y rescate (SA, 53.860, 2021).

Que el Estado debe ser declarado responsable por las desapariciones ocurridas el 16 de agosto de 2003, cuando varios trabajadores se

dirigían desde Paratebuena (Cundinamarca) hacia Trinidad (Casanare), en un vehículo doble troque que transportaba una máquina de cortar arroz (combinada) para recolectar una cosecha, requeridos por el comandante de la Estación de Policía para una requisa con el fin de descartar que portaban armas, luego interceptados por las Autodefensas Campesinas del Casanare en un retén ubicado a la vista del pueblo y de las autoridades de policía; despojados del doble troque y de la combina-

da, y desaparecidos, sin que hasta la fecha de presentación de la demanda, se conociera su paradero (SB, 64.994, 2021).

Que el Estado debe responder por la muerte de un taxista de profesión, ocasionada por integrantes del Gaula, quienes dispararon contra la víctima, presentada como insurgente muerto en combate para obtener resultados operacionales (SA, 55.652, 2022).

Las afirmaciones y pruebas que el juez de la Administración echo de menos

El juez de la administración, competente para resolver las acciones o modos de control de reparación directa instauradas por quienes buscaron transitar de la ira producida por el dolor de la retención arbitraria, del desaparecimiento y de la muerte de sus seres queridos a la ventura del reconocimiento que exige la reparación plena, para aplacar con la reconciliación los naturales deseos de venganza y así sanar el daño, echó de menos la demostración de las cuestiones referidas en las demandas, en particular se advirtieron falencias probatorias sobre:

Las condiciones de modo, tiempo y lugar, en las que los jóvenes por cuya muerte se reclamó murieron en el municipio de Bello (Ant.), ejecutados por integrantes de la cuarta Brigada con sede en Medellín, en hechos ocurridos entre el 21 y 23 de septiembre de 1989; en consideración a que los agentes estatales señalados como responsables no ocultaron las evidencias (ST, 12.227, 2000).

Cómo, dónde y cuándo, las personas por cuya muerte se reclama habrían sido ejecutadas por soldados adscritos al Batallón Tarkui, con sede en Sogamoso, supuestamente usando armas de dotación oficial, en hechos ocurridos en el municipio de Aquitania, en

el departamento de Boyacá, sustentados en evidencias creíbles, esto es en testimonios concomitantes con los hechos y las investigaciones preliminares, adelantadas por la Procuraduría y la justicia ordinaria, con capacidad de desvirtuar que los responsables desatendieron las órdenes del Comandante, dirigidas a restablecer el orden público. Se echo de menos, también, el aporte de pruebas dirigidas a desvirtuar los propósitos institucionales que habrían motivado el manejo de los cadáveres (ST, 13.865, 2004).

Las circunstancias en las que ocurrió la incineración del vehículo que causó la muerte, por el que se reclamó en la demanda, en particular la relación con fallas en el servicio, en consideración a que los agentes inculcados fueron juzgados por la justicia ordinaria (ST, 14.562, 2004). La indebida protección que el Estado habría prestado a la persona que falleció por hechos atribuidos a un grupo insurgente, señalada de ser informante del Ejército; además que el occiso efectivamente fue puesto en peligro por el Ejército por haber ocupado el predio de su propiedad, toda vez que la prueba testimonial allegada no da certeza sobre la aludida ocupación, además de que no se aportaron las conclusiones de la in-

investigación penal, o de otras adelantadas por el homicidio (ST, 14.398, 2005).

Cómo ocurrió la muerte del soldado profesional, daño por el que se reclamó en la demanda, en particular las evidencias dirigidas a establecer que el occiso fue sometido a un riesgo excepcional, y al tiempo a desvirtuar que la ejecución no se puede atribuir a un tercero (ST, 15.204, 2005)

La demostración de los hechos que responsabilizarían al Estado por la muerte alegada en la demanda, dado que el traslado de las pruebas desde la investigación penal no cumplió con las formalidades que permiten a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo apreciarlas, en el entendido que, en todo caso, no resulta suficiente que la muerte se haya perpetrado con arma de dotación oficial, porque de ello no se puede concluir que se incurrió en falla en el servicio (ST, 15.195, 2005).

Elementos probatorios con capacidad de desvirtuar la legítima defensa ejercida por los agentes de policía, e igualmente la culpa de la persona que perdió la vida, en los hechos por los que se reclamó la reparación del daño (ST, 15.398, 2005).

Las circunstancias en las que ocurrieron las muertes, imputables a la fuerza pública, por disparos de proyectiles de arma de fuego, dado que las pruebas testimoniales y documentales allegadas no demostraron los hechos, además de que si bien se adelantó investigación penal no así la disciplinaria, sin que se conozca el resultado de la primera (ST, 17.300, 2005).

Las condiciones en las que se produjo la retención del defensor de los derechos humanos, luego de la inspección realizada por el DAS para verificar el trabajo adelantado por la ONG en la que la víctima laboraba y a la que el occiso informó que se dirigía a realizar su trabajo comunitario. Pruebas con capaci-

dad de demostrar la autoría intelectual y/o material del DAS teniendo en cuenta que, acorde con la jurisprudencia de la CorteIDH, para que se configure la desaparición forzada, si bien no se requiere demostrar la intención del agente estatal, se deberá “dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público, o si este ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente”. Siendo así, debió demostrarse que la víctima fue retenida contra su voluntad por agentes del DAS y que estos omitieron revelar su paradero (ST 19.286, 2007 y SC, 28.191, 2014).

Las circunstancias en las que ocurrió la muerte del concejal, en hechos ocurridos el 5 de octubre de 1995, en la vereda Las Cañas, jurisdicción del municipio de Chiscas (Boyacá), donde el Ejército realizaba operaciones militares, dado que como se demostró que el operativo ocurrió y que el occiso murió en combate, el hecho personal debió desvirtuarse (ST, 17.144, 2008).

Los elementos probatorios dirigidos a demostrar que un suboficial retirado del Ejército e informante de la Brigada Militar con sede en Villavicencio participó en la retención del occiso, además de pruebas relacionadas con la pertenecía de la víctima a la UP, al igual que de las amenazas recibidas y de que la protección solicitada no fue prestada. Teniendo en cuenta, en todo caso, que la situación de violencia y el elevado índice de impunidad reinante en el país no son criterios suficientes para declarar al Estado responsable por los hechos relacionados en la demanda (ST, 20.096, 2007).

La autoría intelectual y material del homicidio del Director del Diario la Opinión en la ciudad de Barrancabermeja, en hechos ocurridos en el municipio el 16 de mayo de 1992; no siendo suficiente que en las demandas se atribuya

lo ocurrido a las graves denuncias que formuló la víctima por la participación de miembros de la Fuerza Pública en la conformación de los grupos paramilitares que causaban terror en la región; comoquiera que las denuncias, inclusive la relacionada con la muerte del periodista, sus móviles y la conformación de la Red de Inteligencia N°7 de la Armada Nacional como grupo de exterminio, no mostraron resultados (ST, 16.363, 2009).

La acreditación de la relación con el servicio público de la muerte atribuida a integrantes del Ejército Nacional, porque así se haya demostrado que la víctima informó sobre las amenazas al Personero del municipio de San Carlos, al Procurador Regional de Antioquia y a los Fiscales Regionales de Antioquia sin obtener protección, esto solo no es suficiente para establecer la responsabilidad, en consideración a que el deber de protección del Estado es de medio, no de resultado (ST, 17.270, 2009).

La participación estatal en la retención del campesino informante del Ejército retenido por la guerrilla en la vereda Berlín, jurisdicción del municipio de Montañita, departamento del Caquetá, habiendo sido necesario para efecto de hacer al Estado responsable, demostrar que la desaparición obedeció a una represalia del grupo insurgente (ST, 17.539, 2009).

Las circunstancias que rodearon las muertes de los jóvenes, por las que se reclama en la demanda, en hechos ocurridos el 23 de octubre de 1994, en el municipio de Itagüí, Antioquia, porque no se aportaron pruebas de la autoría; en consideración a que a las declaraciones de testigos, según las cuales los jóvenes habrían sido asesinados por integrantes del F2, no les reconoció fuerza probatoria suficiente para demostrar los hechos (ST, 18.618, 2009).

Las condiciones en las que se produjo la retención y el consecuente desaparecimiento el 20 de agosto de 1994 en el Municipio de Urrao

(Antioquia), demostrados con pruebas que acrediten las motivaciones de lo ocurrido y las noticias sobre el desaparecimiento, atribuidos a miembros de la Policía y del Ejército Nacional, en el entendido que, si bien las exigencias probatorias deberán tener presente las posibilidades de las víctimas de desaparición forzada, eso no quiere decir que los hechos y su relación con el servicio no tengan que probarse, al menos de manera indiciaria; a lo que se debe agregar que la sentencia penal relacionada con los hechos no demostró la autoría, tampoco el nexo con el servicio, en cuanto en la causa se investigaron hechos punibles cometidos en diferentes épocas y respecto de múltiples ciudadanos (ST, 21.351, 2009).

Elementos de prueba sobre la participación de integrantes de la fuerza pública en la muerte de un concejal de la UP y de dos personas más, señaladas como colaboradores de la guerrilla, en consideración a que, si bien los testigos identificaron como presuntos autores de los homicidios a un grupo paramilitar dentro del cual se encontraban dos miembros del Ejército, la prueba documental, trasladada del proceso disciplinario iniciado por la Personería Municipal de Valdivia, da cuenta de que, para la fecha de los acontecimientos no se encontraban tropas al mando del Ejército en el lugar, y tampoco se adelantaron operaciones militares en el sector. A lo que debe agregarse que los militares, a quienes los testigos señalan de participar en los hechos, porque se habrían escuchado sus nombres, para entonces se encontraban, uno en otra región del departamento y otro detenido por la presunta comisión de un delito (ST, 26.808, 2009).

Las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que ocurrió la muerte de dos personas, por la que se instauró la demanda, atribuidas a integrantes de la fuerza pública en la ciudad de Barrancabermeja el 10 de junio de 1992, demostradas con pruebas decretadas y apor-

tadas en la oportunidad correspondiente (ST, 17.129, 2010).

Las circunstancias en las que se produjo la retención de las personas por cuyo desaparecimiento se reclamó en la demanda, ocurridas los días 13 y 14 de junio de 1988 en el municipio de San Rafael, departamento de Antioquia; no siendo suficiente el testimonio presencial aportado, si se considera que el declarante no logró identificar de manera clara, precisa, contundente e inequívoca a los sujetos, no siendo posible deducir de las afirmaciones que se trataría de agentes estatales (ST, 21.369, 2012).

Las circunstancias relacionadas con la muerte y con las heridas que ocasionaron los daños, porque la imputación, atribuida a personas que portaban uniformes del Ejército no fue demostrada, dado que la investigación penal, tendiente a establecer los móviles, fines y autores no produjo resultados (SC, 24.017, 2012).

Las condiciones en las que ocurrió la muerte por la que se reclama en la demanda, porque, si bien se demostró el daño, no se acreditaron las amenazas de abandono del territorio, tampoco las torturas y los maltratos atribuidos a integrantes de la fuerza pública, previas al homicidio, si se considera que no se logró establecer que el día de los hechos tropas del Ejército se encontraban en el lugar, dado que solo se aportaron testimonios de oídas que no brindaron certeza, porque no especificaron las fechas de las diferentes retenciones y las circunstancias de cada operación. A lo que debe agregarse que no quedó claro si el testigo accedió al conocimiento directamente o porque se lo informó la víctima. Es de anotar, que el solo hecho de que las personas comprometidas porten uniformes u armas de dotación no es concluyente de que se trate de integrantes de la fuerza pública, toda vez que los diferentes actores armados en el país utilizan una indumentaria parecida, aunado a que, si el testigo

se encontraba a una distancia de 20 metros, no se entiende cómo conoció detalles de lo ocurrido (SC, 25.024, 2012).

Las circunstancias en las que ocurrió la retención, el posterior desaparecimiento y la muerte el 29 de mayo de 1997, en el municipio de Pivijay- Magdalena, entre las 12.00 y 12.30 de la noche, esto es la demostración de que la víctima habría sido sacada violentamente de su vivienda por hombres armados e introducido en una camioneta marca Toyota color rojo, por grupos paramilitares, que habrían actuado con la aquiescencia de las fuerzas armadas. En particular que en el retén del Ejército el vehículo estuvo estacionado por espacio de cinco minutos sin ser inspeccionado, como correspondía. En el entendido que para hacer al Estado responsable no resultaban suficientes los elementos de contexto y de público conocimiento, sobre las actuaciones de grupos armados ilegales en otras zonas del país, como tampoco las investigaciones abiertas contra integrantes del Ejército por patrocinar grupos paramilitares en Urabá y Santander, lo ocurrido en la masacre de Mapiripán-Meta, al igual que el llamado de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, e incluso la documentación allegada sobre la vinculación de servidores públicos con grupos paramilitares; en cuanto informaciones sin referencia directa al municipio de Pivijay-Magdalena (SB, 27.301, 2013).

La demostración de que el Ejército habría podido evitar la retención y posterior desaparecimiento y muerte del suboficial que el 12 de junio de 1990 salió en uso de permiso de la base militar de Toledo-Santander, para atender diligencias de carácter personal y no regresó a la institución, porque el vehículo en el que viajaba fue interceptado por miembros del Ejército de Liberación Nacional ELN, quienes lo retuvieron sin que se volviera a tener noticias de su paradero (SB, 27.798,

2013). Las condiciones en las que se produjo la muerte por la que se reclamó reparación a cargo del Ministerio de Defensa Ejército Nacional; los móviles atribuidos a los integrantes de la Fuerza Pública, supuestamente dirigidos a obtener recompensas por muertes en combate, además de la falla en el servicio y de los elementos exigidos en la jurisprudencia nacional y convencional para calificar una muerte como ejecución extrajudicial (SC, 46.028, 2016).

Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrió la muerte por la que se reclamó la reparación del daño ocurrida el 15 de agosto de 2008 en el corregimiento Puente Real, vereda La Perla, habiendo sido necesario demostrar que en enfrentamiento armado se presentó el uso excesivo de la fuerza, además de desvirtuar el hecho de la víctima, lo que exigía acreditar que no portaba armas, que no pertenecía a algún grupo u organización armada insurgente, que no conocía de la presencia del Ejército en el lugar, y que la muerte no se ocasionó en el operativo insurgente, contra los miembros de la unidad militar a la que se atribuye la muerte (SA, 53.704, 2016).

Cómo ocurrió la retención del agente de policía, declarado muerto por desaparecimiento, fijando el 3 de junio de 1992, como fecha presunta del fallecimiento, por hechos ocurridos en la zona rural del municipio de Barranquermeja, sin información sobre la denuncia e investigación penal (S.A. 48.285, 2017).

La falla en el servicio por la muerte de varias personas, por disparos provenientes de miembros del batallón de contraguerrillas n°4 “Granaderos”, en hechos ocurridos el 30 de marzo de 2002 en el barrio Olaya Herrera de Medellín, habiendo sido necesario desvirtuar que las muertes ocurrieron en actos del servicio, y demostrar, en su lugar, que las víctimas fueron colocadas en estado de indefensión y que las muertes fueron planeadas y ejecutadas

por los integrantes de la Fuerza Pública, con la intención de presentarlas como resultados en combate (SA, 44.231, 2021).

Cómo ocurrió la muerte de dos personas, el 9 de abril de 2008, en hechos atribuidos a miembros del Ejército, en el marco de un operativo contra grupos delincuenciales; en particular que las víctimas fueron sometidas a indefensión; que no pertenecían al grupo delincencial; y que las autoridades no respetaron la cadena de custodia; siendo necesario, además, desvirtuar porque los orificios dejados por las balas coinciden con los encontrados en las prendas (SA, 50.624, 2021)

Las circunstancias en las que el 18 de diciembre de 2006, en la zona rural del municipio de Yarumal, ocurrió la muerte de la persona por la que se reclamó reparación; fue necesario desvirtuar que se trató de un hecho personal de los integrantes de la fuerza pública, dado que, si bien los agentes estatales fueron condenados penalmente por la muerte, la sentencia fue emitida por la justicia ordinaria y no por la justicia penal militar, indicativo de que el agresor actuó a título personal, para obtener un beneficio individual (SA, 51.337, 2021).

Cómo ocurrió la muerte por la que se reclama la reparación del daño, en la zona rural del municipio de Yarumal, el 18 de diciembre de 2006. En particular se echaron de menos evidencias dirigidas a desvirtuar el hecho personal de los integrantes de la fuerza pública, comprometidos en los hechos, dado que, si bien fueron condenados, la sentencia fue proferida por la justicia ordinaria, indicativo de que se habría actuado a título personal, no a causa y razón del servicio (SA.337, 2021).

Las pruebas que demuestren que el Estado contaba con los recursos humanos y técnicos para ubicar y liberar a la persona secuestrada el 3 de noviembre de 2000, declarada muerta por desaparecimiento (SA, 53.860, 2021).

Los elementos probatorios dirigidos a demostrar los hechos que rodearon la muerte por la que se reclamó en la demanda, con capacidad de desvirtuar que se trató de operaciones realizadas en cumplimiento del deber de mantener el orden público, y al tiempo evidenciar la puesta de la víctima en estado de indefensión. En consideración a que la muerte se produjo al interior de un vehículo, en la silla del conductor, y que fueron rotulados y embalados adecuadamente los elementos probatorios (SA, 55.652, 2022).

Finalmente, se declaró la caducidad de la acción de reparación directa, establecido que la

demanda, para que se repare por la desaparición de los trabajadores agrícolas, en hechos ocurridos el 16 de agosto de 2003, se instauró por fuera de oportunidad. Se sostuvo que los trabajadores fueron vistos, por última vez, entre Paratebuena (Cundinamarca) y Trinidad (Casanare), en un restaurante ubicado a la salida del municipio de Monterrey, donde fueron requeridos por el comandante de la Estación de Policía del municipio, para una requisita, para luego ser abordados por las Autodefensas Campesinas del Casanare, en un retén ubicado a la vista del pueblo y de las autoridades de policía (SB, 64.994, 2021).

Respuestas institucionales a las falencias advertidas por el juez de la reparación directa

Para ejecutar el Punto 5 del AFP, relacionado con las víctimas, fue creado el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) -como ha quedado explicado- a cargo de contribuir a la lucha contra la impunidad, que combina mecanismos judiciales de investigación y sanción de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, dotado de instrumentos extrajudiciales calificados como complementarios a lo judicial, e indispensables para el esclarecimiento de lo ocurrido en el conflicto, para encontrar a las personas desaparecidas y lograr la reparación de los daños causados a personas, colectivos y grupos humanos y territorios; . En palabras del señor Presidente de la República, el 6 de septiembre de 2017, ante la CIDH (ya citada):

(..) el Estado resalta que seguirá trabajando para esclarecer la verdad de los hechos, identificar plenamente a las víctimas y garantizar el acceso a su derecho a la justicia. El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no repetición del

Acuerdo Final de Paz, y particularmente la Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la convivencia y la no repetición, y la Jurisdicción Especial para la Paz, se han pensado, justamente para materializar tal propósito, en colaboración y cooperación con los esfuerzos adelantados por la justicia ordinaria para esclarecer los hechos (CorteIDH, UP, 2022, p 14).

Sistema de colaboración y cooperación institucionalmente dirigido a lograr el reconocimiento y la reparación de las víctimas en el contexto interno, en el entendido que la colaboración de las instancias nacionales centrada en la justicia pendiente tendría que evitar el permanente acceso de las víctimas a las instancias internacionales, en las que de ordinario obtienen el reconocimiento y la reparación que internamente se les niega.

En palabras del actual Presidente de la República:

“[siempre que] cada instancia de la justicia en Colombia, de las que más tienen

que ver con este asunto y las que menos, logren el coraje; (...) para que no haya más impunidad, para que cese la impunidad, la gran impunidad (...) [e] tiempo de la burla, terminó. O es la verdad y la reconciliación y la justicia y pasamos a una Nación donde podamos vivir todas y todos o nos tocó acudir al último de los caminos, que es la [Justicia Internacional] (...) para juzgar un crimen contra la humanidad, de los peores cometidos en la historia contemporánea de la humanidad y que ha tenido como pugna y desarrollo, nuestro propio país. Y, por tanto, tiene que haber justicia. Y sobre esa justicia, se podrá construir una Nación, quizá ya no con nosotros como protagonistas, los tiempos pasan, pero sí esta juventud que canta aquí; la niñez que existe en este momento tiene todo el derecho de poder construir una Nación que valga la pena y vivir en ella. Y gozarse el país de la belleza, tienen todo el derecho. Y nosotros tenemos que hacer el esfuerzo de propiciarlo (Discurso presidencial, Archivo Documental de la Comisión de la Verdad, 26 de mayo de 2023, ya citado).

Así, en coherencia con los compromisos adquiridos, en desarrollo del punto Quinto central del AFP, las víctimas han recibido los aportes y tenido acceso al informe de la CEV; cuentan con el apoyo de la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado, y son oídas por la JEP, encargada de sancionar a los responsables y velar porque estos contribuyan con el esclarecimiento de la verdad, a la reparación no monetaria de las víctimas -miembros de la Fuerza Pública- y las garantías de no repetición (SIV-JRNR, 2017, art. 26).

Amén de deben aguardar la reparación garantizada por el Estado de “manera integral, adecuada diferenciada y efectiva, priorizan-

do la distribución de medidas de reparación entre las víctimas teniendo en cuenta el universo de víctimas del conflicto armado y buscando la igualdad en el acceso y la equidad en la distribución de recursos disponibles, y dando preferencia en la atención a los sujetos de especial protección constitucional” (ídem, art. 18).

Ahora, acorde con el principio de selección (art. 19, Ley 1957, 2019), la Sala de Reconocimiento de Verdad de Responsabilidad y de Determinación de hechos y conductas (SRVR) de la JEP, concentró en el Caso 3 el ejercicio de su competencia para adelantar el juzgamiento penal (art. 62 ídem) por las “muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”, dirigida a sancionar, acorde con los parámetros propios de la justicia transicional a quienes tuvieron participación determinante en ejecuciones extrajudiciales, asesinatos selectivos y desapariciones forzosas, buscando mostrar resultados contrainsurgentes, apoyados en el patrón de macro criminalidad que reporta el universo provisional de casos (UPH) de al menos 6.402 víctimas de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a la fuerza pública entre los años 2002 y 2008, periodo que presentó el 78% de la victimización; universo al que deben sumarse 792 casos en el 2009 y 122 en el 2008, para un total aproximado entre los años 1978 y 2016 de 8.208 víctimas, siendo el año 2007 el que mostró el mayor número de muertes dirigidas a reportar resultados operacionales ficticios, con disminución considerable a partir del mismo año, después de la destitución de 17 generales y otros mandos militares, en el marco de investigaciones internas (SRVR, JEP, AUTO 005 de 2018, e Informe, ob. cit. 131).

Para la apertura del Caso, el 17 de julio de 2018, la SRVR tomó en cuenta, además del quinto informe entregado por la Fiscalía Ge-

neral de la Nación, en el que se reportaron 2.248 personas ejecutadas por integrantes de la fuerza pública, presentadas ficticiamente como guerrilleros dados de baja en combate -entre los 1988 y 2014-; diez listados aportados por el Ministerio de Defensa en los que se incluyó a 1.944 miembros de la fuerza pública procesados por la justicia ordinaria, interesados en que la investigación penal de sus acciones y omisiones sea admitida por esa jurisdicción; y las versiones entregadas por comparecientes sometidos voluntariamente. Se contó, además, con informes de la Procuraduría, con las cifras reportadas por el Sistema Penal Acusatorio, por el Observatorio de Memoria y Conflicto del CNMH y de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU) que registró 1.257 casos, entre los años 2006 a 2008; aunado a informes del Centro de Investigación y Educación Popular CINEP que aportó las revistas Noche y Niebla en las que se documentaron 1.741 crímenes, ocurridos entre los años 1984 y 2011 (ídem, 2018).

En desarrollo de la concentración interrelacionada de casos, en la primera fase de las investigaciones se priorizaron seis zonas o subcasos, para ser tramitados de forma separada con dinámicas y recursos propios, a saber: Antioquia, la Costa Caribe, Norte de Santander, Huila, Casanare y Meta, teniendo en cuenta que el 66% de las ejecuciones y desaparecimientos ocurrieron en 10 departamentos; a partir de 33 informes presentados por las víctimas e instituciones del Estado y a las versiones suministradas por 388 comparecientes de la fuerza pública, en 442 sesiones. La estrategia de investigación se estructuró de ‘abajo hacia arriba’, en el entendido que identificados “los partícipes determinantes y máximos responsables a nivel regional y local”, con base en la construcción fáctica y jurídica realizada, serán determinados los máximos responsables.

Según lo expuesto en los Autos 033 de 2021 y 305 de 2023, proferidos en el subcaso Antioquia, 3.482 miembros de la fuerza pública de distintos rangos han suscrito actas de sometimiento, entre estos 10 generales -algunos de ellos activos- “como el general retirado Mario Montoya, excomandante del Ejército; el general (r) Paulino Coronado, excomandante de la Brigada 30; el general (r) Henry Torres Escalante, excomandante de la Brigada 16; y el general Miguel Bastidas, segundo comandante del Batallón de Artillería No. 4”. Y han sido citados los generales (r) Carlos Saavedra, excomandante de la Segunda División del Ejército, y Guillermo Quiñónez Quiroz, excomandante de la IV División del Ejército. Entre los miembros activos, se señalan a los generales Mauricio Zabala Cardona y Adolfo Hernández Martínez. Se afirma que, para efectos de su contrastación, la Sala de Reconocimiento ha recibido versiones y observaciones de las víctimas, al tiempo que se han dispuesto jornadas de exhumación, con el reporte de 80 hallazgos forenses que han facilitado la identificación y entrega a sus familiares, para la destinación digna de los despojos mortales de sus seres queridos, de 11 víctimas de desaparición forzada.

Las providencias dan cuenta de que, al menos, 1.444 víctimas han presentado observaciones a las versiones de los comparecientes, y que, algunas han sido convocadas a participar activamente y a aportar en las investigaciones. Así, en octubre de 2019, la SRVR escuchó las observaciones de los familiares de los jóvenes de Soacha, generando un espacio de encuentro de las madres, esposas y hermanas de las víctimas con 31 comparecientes de la Brigada Móvil 15 y del Batallón de Infantería ‘Francisco de Paula Santander’, marco en el que fueron imputados 10 miembros de la fuerza pública y un tercero civil, por crímenes de guerra y de lesa humanidad.

La interrelación de hechos y conductas, a la que ha dado lugar su agrupación y concentración, confirma el patrón macro criminal de asesinatos y desapariciones forzadas de civiles y personas presentadas como bajas en combate, por parte de la Brigada IV del Ejército Nacional durante los años 2002 y 2003, dejando en evidencia: i) que las ejecuciones estuvieron dirigidas a responder a la política de seguridad adoptada por el Gobierno Nacional en los años 1998 a 2010, que fijó la victoria militar del Estado a nivel nacional en resultados operacionales, demostrados con bajas en combate, excluyendo las capturas, consideradas problemas y en consecuencia desincentivadas (notas 310 y 311) (22.616, 46.028, 51.337, 53.704, y 64.994); ii) que la política nacional de seguridad involucró a los pobladores de las zonas afectadas por el conflicto, como cooperantes de la institucionalidad o de la guerrilla, unos encargados de suministrar la información utilizada por los organismos de seguridad para planear sus actividades, y los otros señalados e estigmatizados como enemigos internos, en cuanto considerados auxiliadores de la insurgencia (nota 308) (16.363, 17.129, 17.539, 19.286, 20.096, 28.191, 48.285 y 51.583); iii) que la presión desmedida y sin control por bajas en combate, como resultado operacional único admisible y el rechazo de las capturas, ejercida desde los comandantes y por todas las cadenas de mando, fue el motor de la macro criminalidad de asesinatos y desapariciones, para cuya efectividad fueron utilizados programas radiales, como principal medio de difusión y promoción, al igual que incentivos positivos y negativos y factores de competencia, entre las unidades militares (51.337 y 55.652); y iv) que las víctimas que serían retenidas, desaparecidas forzosamente o ejecutadas para ser presentadas como resultados operacionales, fueron seleccionadas recurriendo a la interceptación de civiles en medios de transporte

o en vías públicas (13.865, 21.284, 27.798 y 64.994), retención en lugares de habitación o de trabajo (27.301, 46.028, y 53.704), o por el señalamiento de informantes y guías al servicio de las unidades militares. Se demostró también que las víctimas eran trasladadas al lugar en el que se ejecutaría el crimen, mediante engaño, para lo cual se elegía a personas en condiciones de vulnerabilidad, habitantes de calle, discapacitados o trabajadores informales, además de personas protegidas, previamente heridas, capturadas, rendidas o desmovilizadas (SRVR, Auto Sub D 062, 2023, pp 131 a 135):

Nunca imaginamos que un Batallón llegara a la finca a quitarle la vida a mi padre que era un hombre de paz, una persona cuyo único sueño era cultivar la tierra y vivir tranquilamente en el lugar que él había elegido, San Carlos, pues el nació en el campo y allá quería pasar sus últimos años. Tardamos un poco en entender que todo había sido una trampa en la que cayeron personas inocentes como él, yo era una niña de once años en ese entonces y aun no comprendo cómo se permitió que sucedieran esas atrocidades. Sin embargo, sabemos los detalles, sabemos cómo ocurrió, sabemos que él hasta el último minuto confió en esos hombres que debían ser de los buenos, pero no se imaginaba que estaban buscando a quién culpar y a quién asesinar para mostrar resultados (ídem, p 225 nota 665).

Estas personas fueron llevadas, engañadas hasta ese lugar (...) les dijeron a ellos, porque yo con ellos realmente no hablé, porque no nos dejaban como hablar mucho con ellos. El único que hablaban con ellos eran los muchachos que ya le mencioné. Era que se los habían sacado desde Medellín y una vez desde el inicio era que con una promesa de trabajo. Era que

cuidar; creo que era cuidar o raspar coca, algo así fue lo que les dijeron. No sé si era ir a cuidar cultivos de coca o raspar coca. Algo así fue que con eso fue que los sacaron engañados y que les pagaban muy bien. Y pues ellos necesitados, no sé, en lo económico y creyeron y siguieron la tropa (ídem, p 240 nota 720).

Pienso que fueron seleccionadas por el motivo de que supuestamente habitantes de calle no tienen familia, entonces no van a haber denuncias. Si no hay denuncias, no hay procesos judiciales (...) siempre se supo que no tenían documentación, que no tenían identificación, no tenían nada, porque supuestamente al ser habitantes de calle no tienen documentación, ni familia, ni nada. También eso pues como le digo fue, me imagino que los motivos que tuvo CARVAJAL para seleccionar a estas personas (...) Ese fue uno de los motivos por los cuales CARVAJAL seleccionó a una de esas personas, porque no, como no había quien de pronto se preocupara por la falta de ellos, entonces sin familia, sin documentos, sin nada. Entonces pienso yo que se le hacía muy fácil la tarea con estas personas (ídem, p 243 nota 727)

Cuando yo llegué al hospital, (...) el sargento segundo CARVAJAL CARVAJAL JAVIER ANTONIO reportó que en una casa había encontrado a un invalido en una silla de esas, la silla que es ortopédica es que le llaman (...) NOVOA le dijo, “no, bueno, entonces yo le envío ahí al inspector para el levantamiento” y CARVAJAL no le entendía. CARVAJAL no le entendía lo que él decía. “Hermano que yo le envío ahí el inspector para el levantamiento” y no entendía, entonces yo, “oiga CARVAJAL hermano, que el comandante le está diciendo a usted que haga lo que tenga que hacer”. O no, yo no le dije que haga lo que tiene

que hacer, yo le dije, “que le va a enviar al inspector para que le haga el levantamiento al man”, y dijo, “ah, ya, ya, ya” (...). MAGISTRADO: Hay algo que a mí me sigue llamado la atención y es cuando el coronel NOVOA, estamos hablando del caso 4, el de Santa Ana, dice que ya manda al intendente para ya hacer el levantamiento. Digamos, ¿por qué de eso se podría concluir que se debía matar a esa persona? O sea, lo que quiero saber es si existía cierto código o explíquenos eso. ¿Había códigos al interior de la organización para ejecutar las órdenes legales? COMPARECIENTE: No, no, doctor, no había códigos. ¿Qué pasa? Si yo tengo a un capturado, lo tengo vivo y el mando central o el mando llega y dice, “ahí le mando el inspector para el levantamiento” a lo que se le hace levantamiento es a los difuntos, es a los muertos. Entonces, el que está allá en el teatro de operaciones y era que el mismo deduce, no. Él ha dado, como la orden es esa, la orden es no capturas, entonces por eso me están diciendo esto (ídem, p 160, nota 392).

Es importante tener presente que, tal como lo dejó en claro la SRVR, el patrón de criminalidad incluyó el encubrimiento y la legalización operacional de las retenciones, desaparecimientos y ejecuciones. Modalidad criminal de montaje y ocultamiento, generadora de responsabilidad estatal que tendría que ser considerada, en cuanto explicaría la ausencia de evidencias que las víctimas no estuvieron en capacidad de aportar a las acciones de reparación directa, que dejan al descubierto la instrumentación de los cuerpos (24.398), la alteración de las escenas del crimen (44.231, 49.243, 50.624, 53.704, 55.652), la documentación falsa de los actos criminales (sentencias 13.865 y 21.369), el uso de los medios de comunicación para divulgar los supuestos éxitos operacionales (12.227 y 50.624), y la falta de respuesta a las

denuncias presentadas por los entes de control locales y nacionales, que alertaban sobre los crímenes (27.301 y 46.028).

Escuchando las historias de militares más..., pues, mucha más experiencia, antiguos en el ejército, muchos de ellos contaron alguna historia de cómo les tocó en algún momento legalizar por allá en los años 80, ochenta y algo que, suponían que como que pasaban los hechos. Y simplemente era, la preocupación mía en ese momento es que no hubiese un arma. Pero el arma la dejaron en el bolsito, con el radio y el y el brazalete. Es decir, el informante tenía claro lo que iba a pasar. Y ya supongo que lo había hecho porque lo tenía claro. Él lo que no tenía claro, o no tuvo claro ningún momento era la reacción de nosotros. Él pensó que nosotros íbamos a actuar de otra manera y no actuamos de otra manera. O nos íbamos a confabular con él. Venga hacemos esto, esto, no. Eso no pasó. Entonces, yo en ese momento recordé, yo dije pues acá tengo dos opciones. O me pasan detenido, o nos pasan detenidos, a mí y a este soldado, o cojo el bolso que está ahí y le pongo las armas y reportó que..., Porque yo en ningún momento se sacó de la casa, no hicimos pues, como ese, el tema del delito del falso positivo, que es pensar hacer, sacar de una casa, traer con engaños. No nosotros no..., o sea, en ese caso no hice nada de eso. Entonces, lo que yo vi más viable fue, dejarle, ponerle las armas y reportarlo (...) Y no es porque me lo hubiesen enseñado. Sino que la doctrina pues, yo siempre he sido estudioso. Y leía todos los manuales, y casos tácticos de muchas operaciones, y recordé lo que alguien en algún momento me contó. Que tenía..., que les tocó legalizar algo (ídem, p 233, nota 695).

Un encuentro armado y posteriormente se hacía todo lo de ley. Lo de ley llamar la Fis-

calía o la policía para hacer todo el tema del levantamiento del cuerpo. A esta persona quién le disparé fui yo (...) yo estoy con mi comandante y mi comandante dice vamos a desplazarnos hasta tal y tal parte. Eso es algo normal, pero ya orden de operación por escrito, no sé si la haya hecho el comandante, el teniente, no, ya eso es tema, eso es parte de manejo de él como tal (...) en el barrio La divisa y que ahí nos desplazamos hacia Fuente clara, recibir ese paquete y ya. Ya se sabía que se iba a hacer (ídem, pp, 236 y 232 nota 707).

“(...) pues mi responsabilidad llegó hasta el momento en que yo reporto las bajas o los asesinatos, plasmó la identidad de Jessica, mando su documento de identidad y pues con grande extrañeza me doy cuenta, no sé quién ordenó, no sé por qué motivos, el hecho es que a Jessica también la entierran como NN, lo que dificultó por parte de su familia la ubicación y la identidad de este cadáver cuando yo ya lo había plasmado en un informe de patrullaje” (ídem, p 273 nota 818).

Éramos 5 pendejos que nos reuníamos con los tenientes, con el sargento Gustavo, todos, los 8, o 10, los que habíamos ahí relacionados como decir en la orden de operaciones. En la orden de operaciones siempre va a existir el nombre que quiere dictar algo, o el que va a declarar, pero siempre se iba a decir: entramos en contacto y todo, y como todos tenemos que decir la misma versión, la misma mentirita se reúnen todos. “Entonces, ¿están escuchando todos?”. “Sí”. “Listo, contacto, entramos a las 7:00 de la mañana, o 9:00, o 10:00, íbamos en una operación en el municipio de...”. Así, la misma historia esa decimos la mentira más terrible y ya nos la llevamos aquí en la cabeza, nos sientan allá en la penal militar. Esa, una teniente ahí

que es igual que nosotros, más mentirosa que cualquiera. Y ya empieza a escribir la secretaria de ahí y ya, ahí quedó legalizado por ahora y ya la mentira más grande ahí quedó escrita (ídem, p 274 nota 819).

Magistrado auxiliar: mencionó usted que ante el juez 23 penal militar les tocó rendir una versión sobre los hechos. ¿Se reunieron antes de hacer esa declaración ante ese juzgado penal militar para cuadrar la versión que iban a dar? JHON FERNANDO LONDOÑO MARIN: sí, doctor, el día siguiente a los hechos se organizó qué se iba a decir, que había sido en un desplazamiento, que habíamos tenido un choque con la guerrilla y que el resultado eran esas dos personas muertas. Magistrado auxiliar: ¿usted recuerda quién lideró o, por lo general, ¿quién lideraba esa organización para poder declarar al unísono?

¿Es decir, en el mismo sentido, quién los orientaba para que dijeran lo que tenían que decir? JHON FERNANDO LONDOÑO MARÍN: en el momento fue CASTAÑEDA y CARVAJAL. Los dos estaban reunidos y “bueno, muchachos, hay que decir todos que íbamos en desplazamiento y nos hostigaron, y respondimos, y el resultado fueron estas dos personas muertas, dos guerrilleros” (ídem, p 274).

Establecido, conforme a lo expuesto, el patrón macro criminal de ejecuciones extrajudiciales, asesinatos y desapariciones forzosas de civiles y personas protegidas, planeadas, ejecutadas y encubiertas por las cadenas de mando de las fuerzas militares, en respuesta a las presiones institucionales que desde el año 1998 se orientaron a recuperar los territorios en poder de la guerrilla, posesionando al Ejército ante la opinión pública como victorioso, a costa de la verdad y de la justicia, como presupuesto para ganar la guerra, resulta imperativo invocar el derecho de las víctimas al reco-

nocimiento y a la reparación integral, acorde con el artículo 90 constitucional a cuyo tenor el Estado responde por el daño antijurídico causado por la acción u omisión de los agentes estatales, instituidos para garantizar a todas las personas residentes en Colombia su vida, honra, bienes, derechos, creencias y libertades, lo que de suyo excluye la instrumentación de la vida y de la dignidad humana, en función de resultados operacionales.

Es importante señalar que lo establecido por la JEP, en lo relativo con las acciones y omisiones generadoras de daños antijurídicos, no comprende la responsabilidad estatal, así la SRVR actúe en ejercicio de su deber de velar por los derechos de las víctimas, desde el universo agrupado, concertado e interrelacionado de hechos y conductas como punto de partida para realizar la justicia restaurativa, orientada a la construcción de criterios para la imposición de sanciones a los responsables (ídem, p 280). Esto es, para que los reconocimientos de verdad conduzcan a la reparación integral de los daños, tendrían que trasladarse a las acciones de reparación directa, instauradas con ese fin, en cumplimiento de los deberes de colaboración que rigen entre las jurisdicciones entre sí, juntamente con el legado de la CEV, y con las labores a cargo de la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas, indispensables para lograr el objetivo común y único de construir un paz estable y duradera, con las víctimas como punto central del ACF.

Deber de integración que muestra que se está en mora de diseñar los mecanismos que se requiere para integrar al juez de la responsabilidad estatal al SIVJRN, en los términos del punto central del AFP, aunado con la crucial interdependencia de todas las instituciones, particularmente las jurisdicciones y los mecanismos extraprocesales de investigación de la verdad y ubicación de personas desapareci-

das, en el marco de sus competencias y roles, con el restablecimiento de la dignidad humana de víctimas y victimarios, estatales o no estatales. Perdida en un conflicto que despreció el sufrimiento y que demanda un esfuerzo conjunto para recuperarla. No siendo posible que las entidades públicas comprometidas, permanezcan al margen, ya que su concurrencia deviene crucial para propiciar la reconciliación definitiva indispensable para que el Acuerdo Final efectivamente propicie un paz estable y duradera; porque, si bien muchas cosas se están haciendo bien, en particular lo que tiene que ver con el esclarecimiento de la verdad, no por eso se tendría que renunciar a hacerlas mejor (La Ira, ob. cit. pp 381 a 385). Siendo necesario, para el efecto, integrar la acción de reparación directa al SIVJRNR, de manera que las víctimas efectivamente cuenten con espacios de reconocimiento y reparación individual e integral, con garantías de no repetición, con el protagonismo al que tienen derecho. En cuanto receptoras de acciones y omisiones generadoras de heridas propias, específicas, determinadas y concretas, de dolor y sufrimiento

Se trata de que el juez de la responsabilidad

estatal integre a las acciones de reparación directa los avances de la JEP, entre estos los de la SRVR, en los que se considera y confronta el informe de la CEV con los aportes de las víctimas y las versiones de los victimarios, además de investigaciones oficiales y de organismos y organizaciones nacionales e internacionales de innegable valor y fortaleza probatoria; que dan lugar a sostener que las ejecuciones extrajudiciales, los asesinatos selectivos y las desapariciones forzadas, planeadas y ejecutadas con el propósito de mostrar resultados operacionales sin dejar rastros de criminalidad, además de la cuidadosa ejecución de inocentes, incluyó el ocultamiento de los cadáveres o su desaparición, la simulación de legalidad y la cuidadosa preparación de los implicados para desviar las investigaciones, dificultando al máximo las causas judiciales, entre estas las acciones de reparaciones directa, “no hubieran ocurrido sin la política institucional del Ejército de conteo de cuerpos, sin la política de incentivos y la constante presión que ejercieron los comandantes sobre sus subordinados para obtener muertos ‘en combate’” (SRVR, Auto SUB D, 062, 2023).

Víctimas no reconocidas de acciones u omisiones de respeto y garantía imputables a integrantes de la Fuerza Pública, con objetivos de controlar la lucha insurgente y lograr el control territorial y político en asociación con grupos paramilitares

El déficit de justicia, histórico, permanente y generalizado, y su relación innegable con el incremento de conductas y hechos victimizantes en el conflicto armado, al que se viene haciendo referencia, no solo tiene que ver con lo penal y disciplinario, sino en particular con la reparación del injusto estatal, y la repetición patrimonial de las condenas, en contra

de los agentes estatales causantes de los daños, imperativos en los términos del artículo 90 constitucional.

Siguiendo lo planteado, se advierte la trascendencia del SIVJRNR en lo que tiene que ver con el reconocimiento de la “verdad plena de lo ocurrido”, y con el “reconocimiento de

responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones de los derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario”, en tanto censurable ausencia de medidas relacionadas con “el reconocimiento de las víctimas como ciudadanos de derechos”, y lamentable desinterés en la previsión de instrumentos normativos de eficacia comprobada dirigidos a satisfacer, real e internamente, “los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición” (Acto legislativo, cit. art. 1, inciso 2, 2017).

En este aparte se relacionan algunas de las respuestas negativas a las pretensiones de víctimas de daños antijurídicos imputables a agentes estatales, quienes, en asocio con grupos paramilitares y civiles interesados en preservar y acceder a hegemonías políticas y control territorial, promovieron acciones y omitieron actuaciones, en el marco de patrones de macrocriminalidad cuidadosamente planeados, eficientemente ejecutados y celosamente manipulados, al amparo de normativas superadas, estructuras desuetas y posturas jurisprudenciales retrasadas, que les permitieron ejecutar y desaparecer -manteniéndose en la impunidad- a grupos poblacionales, movimientos y organizaciones sociales, políticas, culturales, económicas y sindicales. Nótese, en la decisión que a continuación se relaciona, adoptada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (ST) el 6 de octubre de 1995, en el caso de la Masacre de la Rochela, una muestra clara de las dificultades a la que se han enfrentado las víctimas -no superadas- para acceder internamente a su reconocimiento y reparación integral: Pretendieron los padres del secretario de la comisión judicial vilmente acribillada por un grupo paramilitar en asocio con militares, el reconoci-

miento y la reparación integral por la muerte del hijo que no tendría que haber ocurrido, que les fue negada, porque la muerte de un hijo mayor de 25 años solo causa daño moral, no obstante, la responsabilidad constitucional y convencional del Estado. Posición contraria a las permanentes observaciones de la Corte Interamericana sobre el desconocimiento de los estándares internacionales que rigen la reparación a la que tienen derecho las víctimas de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. Se sostuvo:

Está demostrado que en la denominada masacre de La Rochela fue muerto [el hijo de los demandantes y también lo está] la falla del servicio imputada al Ministerio de Defensa-Ejército Nacional (..) pues de las pruebas practicadas en el mismo se evidencia la participación de miembros del Ejército que promovieron la formación del grupo denominado LOS MASETOS y apoyaron y encubrieron sus actividades; que los miembros de dicho grupo fueron los autores de la masacre, de acuerdo con lo establecido en la sentencia proferida por el Tribunal Superior de orden público (...) al punto que, como lo indicó uno de los Jueces de Instrucción Criminal encargado de la investigación, no había siquiera posibilidad de pedir protección al Ejército Nacional, por estar sus miembros involucrados en semejantes acontecimientos. A extremos incomprensibles, como el de que las propias autoridades judiciales teman a la entidad que está constitucionalmente encargada de prestarles protección y ayuda, se llega cuando las instituciones, bajo el pretexto de lograr los fines para las cuales están establecidas, patrocinan movimientos y acciones ilícitas, reprochables y vergonzosas, como las que pueden imputarse a los delincuentes que ellas pretenden de ese modo perseguir. Los principios de legalidad, moralidad y justicia que de-

ben informar todas las actuaciones de las entidades estatales, no pueden ser objeto de negociación; sobre ellos la autoridad pública no puede ceder. Así sean muy graves las agresiones de los enemigos de la paz y de la democracia, así sean muy alevos y bajos sus procedimientos, los medios que la autoridad pública debe utilizar para repelerlos no pueden ser distintos de los autorizados por la ley dentro de la órbita de intereses generales que ella protege. Si se cede, así sea en muy mínima proporción y se sigue con la creencia que aparentemente se han logrado por este medio avances en la lucha, se terminarán siempre ante eventos como el de LA ROCHELA, que no es sino un claro ejemplo de las graves consecuencias que implica hacer concesiones con los principios antes mencionados; aquí las autoridades públicas terminan, como los propios delincuentes que intentaban repeler, promoviendo masacres tan horrendas como la de La Rochela, alejando cada vez más a los colombianos de su principal anhelo: vivir en paz. (ST, 9.587,1995).

En consecuencia, y habida cuenta que, tanto en la decisión a la que se hace mención, como en otras relacionadas con el mismo asunto, en diferentes instancias el juez de la responsabilidad estatal no reparó a las víctimas como correspondía, CorteIDH le recordó al Estado colombiano el deber ineludible de reparar de forma directa y principal las violaciones de derechos humanos de las cuales es responsable, según los estándares de atribución de responsabilidad internacional y de reparación establecidos en su jurisprudencia, asegurando que las reclamaciones de reparación formuladas por las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y sus familiares no enfrenten complejidades ni cargas procesales excesivas, que les signifiquen obstáculos u obstrucciones a la satisfacción

de sus derechos. Se advirtieron falencias en las decisiones adoptadas, relacionadas tanto con la responsabilidad estatal por la violación del derecho a la vida, entre otras garantías consagradas en la Convención, en aspectos relativos a la rehabilitación, la verdad, la justicia y el rescate de la memoria histórica, así como en medidas dirigidas a la no repetición: En el presente caso, y como se describe con mayor detalle en el apartado sobre reparaciones (infra párrs. 239 y 241), el Estado otorgó indemnizaciones a nivel interno en el ámbito de procesos contencioso administrativos y acuerdos conciliatorios refrendados judicialmente. Al respecto, la Corte observa que las decisiones adoptadas por los tribunales contencioso administrativos no contienen una manifestación de responsabilidad estatal por la violación de derechos como la vida y la integridad personal, entre otros derechos consagrados en la Convención. De igual manera, no contiene aspectos relativos a la rehabilitación, la verdad, la justicia y el rescate de la memoria histórica, así como tampoco medidas de garantía de no repetición.

Como lo ha señalado anteriormente, al evaluar la efectividad de los recursos internos llevados a cabo por la jurisdicción contencioso administrativa nacional, la Corte debe determinar si las decisiones tomadas en aquella han contribuido efectivamente a poner fin a la impunidad, a asegurar la no repetición de los actos lesivos y a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos protegidos por la Convención.

(..)

De tal manera, en los términos de la obligación de reparación integral que surge como consecuencia de una violación de la Convención (infra párr. 226), el proceso contencioso administrativo no constituye per se un recurso efectivo y adecuado para

reparar en forma integral esa violación. Una reparación integral y adecuada, en el marco de la Convención, exige medidas de rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición. La Corte ha indicado que recursos como la acción de reparación directa o la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene unos alcances mínimos y unas condiciones de acceso no apropiadas para los fines de reparación que la Convención Americana establece.

(..) La Corte concluye que los procesos y procedimientos internos no han constituido recursos efectivos para garantizar el acceso a la justicia y el derecho a la verdad, la investigación y sanción de los responsables y la reparación integral de las consecuencias de las violaciones (CorteIDH, Caso de la Masacre de La Rochela contra Colombia, 11 de mayo de 2007, pp 69 a 71).

Recordó la CorteIDH que en casos relacionados con las Masacres de Mapiripán, Pueblo Bello e Ituango, se le recordó al Estado colombiano que la reparación de la violación a un derecho protegido por la Convención no puede ser reducida al pago de simples compensaciones, en cuanto opera la reparación integral en equidad y las garantías de no repetición; y al tiempo dejó en claro que las

Las providencias

Las pretensiones de reparación integral y de reconocimiento negadas por la ST a las que se hará mención en este aparte, tienen que ver con daños causados a víctimas no reconocidas de hechos y conductas atribuidas por los demandantes a la acción u omisión de agentes estatales, en algunos casos directamente y en otros en asocio con grupos paramilitares, relacionados con homicidios selectivos, masacres y desplazamientos forzados, por causa, con ocasión o en relación directa con el control contrainsurgente, territorial y político en el

indemnizaciones dispuestas en los procesos contencioso administrativos podían ser consideradas al momento de fijar las reparaciones pertinentes, “a condición de que lo resuelto en esos procesos haya hecho tránsito a cosa juzgada y que sea razonable en las circunstancias del caso” (ídem, p 70).

A continuación, se relacionan ejemplos concretos que, mirados a la luz de los compromisos con las víctimas del conflicto armado en el AFP y conforme a los proyecciones del SIVJRNR, al igual que a la jurisprudencia ameritarían, tendrían que ser revisados, con la perspectiva de hacer de la acción de reparación directa un espacio compasivo, esto es amigable y seguro con las víctimas y, en consecuencia, con capacidad de transformar, en reconciliación consciente, su ira; producto de la ausencia del Estado y del desconocimiento de sus agentes de sus deberes constitucionales convencionales y legales; del ocultamiento de la verdad y de la impunidad que alcanza a entidades de distintas ramas del poder y órganos de control. Y, en general, de la transgresión de claros e irrefutables valores y principios consuetudinarios que la Nación colombiana está obligada a respetar, en cuanto en ellos reposa la supervivencia de la humanidad entera.

conflicto armado.

Se advierte, en general, que los demandantes atribuyeron los hechos y las conductas victimizantes a integrantes de la fuerza pública en asocio con grupos paramilitares (9.587, 16.363, 18.618, 26.808, 33.097, 63.322, 63.945, 54.801, 62.607, 67.801, 42.090, 31.817); que en un caso el desplazamiento fue atribuido a las FARC- EP (64.893, 41.307); que no siempre en la situación fáctica el grupo generador del daño fue individualizado,

aunque la protección estatal se echó de menos (62.096, 67.891, 02266, 41.919, 48.261, 64.893); que en un caso el daño se centró en la ausencia de ayuda humanitaria, a la que, por disposición legal tienen derecho las víctimas del conflicto armado (48.261); que, en otro caso, el hecho victimizante se centró en la ocupación permanente del inmueble propio por la fuerza pública, generadora del desplazamiento (53.122); que por la reubicación del grupo familiar en el exterior, después del asesinato del padre, informante del Ejército delatado a cambio de dinero, hecho que forzó al grupo familiar a abandonar el territorio nacional (61.179); y que también se demandó por la declaratoria de extinción del dominio del predio ocupado por familias campesinas desplazadas, beneficiadas por un amparo constitucional (41.919).

Se tiene que las prestaciones fueron negadas porque la acción u omisión atribuida a las autoridades no fue demostrada (16.363, 18.618, 26.808, 17.129, 42.090, 31.807, 33.097, 02266, 48.261, 64.893); debido a que no se aportaron pruebas para acreditar el daño antijurídico (62.605, 9.587, 41.919, 48.261); o porque se dejó vencer la oportunidad para instaurar la demanda (61.179, 62.096, 63.322, 63.945, 64.893, 53.122, 54.891, 62.607, 67.891). Tratándose del término para acceder al modo de control, se señaló que el hecho del desplazamiento dio inicio al conteo del término para acceder a la justicia (63.322, 63.945, 64.893, 53.122, 54.801, 62.607); se sostuvo también que la oportunidad se inicia cuando se dan las posibilidades de retorno (62.096, 67.891); se expuso que

la reubicación en el exterior, en cuando hace cesar el riesgo o la amenaza, determina el término para presentar la demanda por el exilio obligado (61.179). Y, en lo relativo a imprescriptibilidad de las acciones dirigidas a restablecer los derechos desconocidos por graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad, si bien se reconoció su pertenencia al Jus Cogens lo que haría aplicable la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, a pesar de no haber sido suscrita ni ratificada por Colombia, primaria la normatividad interna, esto es la Ley 1719 de 2014 que modificó el artículo 83 de la Ley 599 del 2000, a cuyo tenor la imprescriptibilidad no sería absoluta (63.322), según postura unificada (61.033).

En lo relativo a la omisión del deber de garantizar el derecho de las víctimas a fijar su residencia en el lugar elegido, sin ser perseguidas, maltratadas o violentadas con pretensiones de despojo y desarraigo, se sostuvo que las garantías a las que el Estado está obligado no pueden ser valoradas con criterios de resultado, dada su relatividad (42.09); que debe tenerse presente que a las autoridades no se les puede exigir lo imposible (31.187), en particular que la responsabilidad del Estado no excluye el cuidado propio, lo que impone a las víctimas elevar oportunamente ante las autoridades las solicitudes de protección, esto es siempre que los riesgos y las amenazas sean conocidas, a menos que se trate de circunstancias que tendrían que conocerse dada su visibilidad; responsabilizando al Estado por omisión de las entidades obligadas a la protección (33.097).

Lo que las víctimas estuvieron dispuestas o en capacidad de relatar y demostrar

Las providencias sintetizadas en el punto anterior muestran que las víctimas que deman-

daron reconocimiento y reparación integral, en todos los casos demostraron muertes se-

lectivas o en número plural, con despliegue mediático indicativo de estigmatización, en algunos casos generadoras de desplazamiento, y en otros de control político o contrainsurgente; que en su mayoría los demandantes denunciaron la participación activa o pasiva de la fuerza pública, y el asocio con paramilitares, o con grupos delincuenciales no identificados; señalaron también que los hechos victimizantes precedieron al desplazamiento e impidieron el retorno.

Así, los demandantes deprecaron:

La responsabilidad del Estado por el daño material causado a los padres del secretario encargado del Juzgado 17 de Instrucción Criminal de San Gil, quien en ejercicio de sus funciones fue asesinado, juntamente con otros integrantes de una comisión judicial por el grupo denominado Los Masetos, conformado, promovido y apoyado por integrantes de la fuerza pública, según quedó establecido por el Tribunal Superior de Orden Público, el que compulsó copias para que la justicia penal militar adelantara las investigaciones (ST, 9.587, 1995).

La responsabilidad del Estado por la muerte de Director del Diario la Opinión, en hechos ocurridos en el Municipio de Barrancabermeja, departamento de Santander, el 6 de mayo de 1992, asesinado por haber denunciado la promoción y formación de grupos paramilitares por integrantes de la Red de Inteligencia N.7 de la Armada Nacional, y por haber apoyado sus actividades delictivas, particularmente masivos asesinatos selectivos (ST, 16.363, 2009).

La responsabilidad del Estado por la muerte de nueve menores, hijos, hermanos y nietos de los demandantes, reunidos para preparar la fiesta del 31 de octubre, asesinados en hechos ocurridos el 23 de octubre de 1994, en el municipio de Itagüí, en el barrio El Porve-

nir, por disparos de hombres armados, quienes, según los testigos, se identificaron como miembros del F2 (ST, 18.618, 2009).

La responsabilidad del Estado por la muerte de tres personas en hechos ocurridos en la vereda las Juntas del Municipio de Valdivia, departamento de Antioquia, el 31 de marzo de 1996, por miembros del Ejército Nacional pertenecientes al Batallón Granaderos juntamente con un grupo paramilitar, en el sector denominado El Silencio. Se sostuvo que inicialmente fue asesinado un integrante de la UP, quien se había desempeñado como concejal de la localidad durante el período 1986 a 1988, y que, en la madrugada del día siguiente, el mismo grupo ingresó a la vereda Juntas del municipio en donde torturaron y asesinaron a dos personas más, acusándolas de ser colaboradoras de la guerrilla (ST, 26.808, 2009).

La responsabilidad del Estado por la muerte de dos personas, por un grupo paramilitar promovido y apoyado por integrantes de la Fuerza Pública en la ciudad de Barrancabermeja el 10 de junio de 1992 (ST, 17.129, 2010).

La responsabilidad del Estado por la muerte de diez civiles, en hechos ocurridos el 28 de febrero de 1997, en el municipio de Vegachí, Antioquia, durante el hostigamiento de un grupo insurgente a la Estación de Policía del lugar (SC, 42.090, 2018).

La responsabilidad del Estado por el asesinato de un excongresista, ocurrido el 1 de octubre del año 2001, el hurto de sus bienes y semovientes y el desplazamiento forzado de su familia, luego de que desde el 28 de septiembre de 2001 el grupo paramilitar, juntamente con integrantes de la fuerza pública, ocuparan la finca durante 4 días, sometiendo a sus habitantes a tratos denigrantes, a lo que deben agregarse los disturbios, tensiones y violencia generalizada en el lugar, promovida y apoyada por las autoridades (SA, 31.817, 2020).

La responsabilidad del Estado por las amenazas, la extorsión y el robo de los bienes y en particular de los semovientes de propiedad de los demandantes, ejecutados por las Autodefensas Unidas de Colombia-AUC, en hechos sucedidos en el municipio de Cravo Norte, Arauca, en julio del año 2002, con la participación de integrantes de la Policía Nacional y la complicidad de miembros del Ejército (SA, 33.097, 2020).

La responsabilidad del Estado negada por el Tribunal Administrativo de Bolívar, incurriendo en denegación de amparo constitucional respecto del desplazamiento forzado sucedido en el corregimiento de Algarrobo, certificado por la Unidad Administrativa Especial para la Reparación y Atención Integral a las Víctimas UARIV, que había sido concedido por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, establecido que 380 personas fueron desplazadas forzosamente y sus derechos constitucionales y convencionales tenían que ser restablecidos y las vulneraciones reparadas (SB, 02266 AC, 2020).

La revisión del acto administrativo que declaró extinguido el derecho de dominio sobre el inmueble de propiedad de la Sociedad Agropecuaria la Porcelana Limitada 2, porque el Instituto de Desarrollo Rural -INCODER-, hoy Agencia Nacional de Tierras, pasó por alto que el predio sobre el que se echó de menos debida explotación económica, ubicado en el municipio de Cáceres, Bajo Cauca Antioqueño, fue ocupado por 16 familias campesinas que no fueron desplazadas, en cumplimiento del amparo constitucional que así lo dispuso (SC, 41.919, 2020).

La responsabilidad del Estado porque los demandantes, inscritos en el Registro Único de Población Desplazada (RUDP) no recibieron la ayuda humanitaria establecida en la ley, no obstante haber sido forzados a abandonar el corregimiento Minas de Santa Cruz del mu-

nicipio de Barranco de Loba (Bolívar), por amenazas contra su vida y el enfrentamiento entre grupos ilegales (SC, 48.261, 2020).

La responsabilidad del Estado por el desplazamiento que motivó la reubicación en el exterior de la familia de un informante del Ejército Nacional, delatado por dinero y asesinado por un grupo insurgente (SA, 61.179, 2020).

La responsabilidad del Estado por el homicidio y el posterior desplazamiento del grupo familiar demandante, por amenazas de grupos al margen de la ley, acorde con el registro civil de defunción, y la inscripción de los afectados en el Registro Único de población desplazada (SA, 62.096, 2020).

La responsabilidad del Estado por los tratos crueles, inhumanos y degradantes sufridos por el homicidio del padre y el desplazamiento forzado del grupo familiar, ocurridos el 29 de noviembre de 2001, ejecutados por las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), Bloque Metro (SC 63.322, 2020).

La responsabilidad del Estado por el asesinato de dos integrantes del grupo familiar demandante, ocurrido el 27 de noviembre de 1997 por miembros de las AUC, que forzó a los demandantes al desarraigo, sin haber obtenido la protección a la que estaban obligadas las autoridades (63.945, 2020). La responsabilidad del Estado por el desplazamiento del grupo familiar demandante, impuesto por la previa muerte de un hijo y hermano, ocurrida el 9 de noviembre de 1996, cuando tres sujetos desconocidos le dispararon con armas de fuego, luego de haber sido requerido para que ingrese a las FARC-EP, y establecido que integrantes de la fuerza pública frecuentaban el establecimiento en el que la madre, cabeza de familia, procuraba el sustento familiar con la comercialización de alimentos que la misma preparaba (SA, 64.893, 2021).

La responsabilidad del Estado por el despla-

zamiento forzado de los demandantes, originado en la persecución propiciada por la ocupación del inmueble El Prodigio, ubicado en el municipio de San Luis, en el departamento de Antioquia, previamente autorizada por el propietario en el año de 1995, con el objeto de que se atendieran en el predio soldados y personal herido en combate, al se le prodigaba auxilio y atención. Prodigalidad que le significó al grupo familiar estigmatización y hostigamiento de los grupos ilegales de la región, imponiéndoles el abandono del predio, de su vivienda, cultivos y animales, traducida, además, en la ocupación permanente del inmueble por parte de la institución militar, sin contraprestación (SB, 53.122, 2022).

La responsabilidad del Estado por los daños causados a los integrantes del grupo familiar demandante, quienes el 12 de febrero de 2004, según poligrama elaborado por el Comandante de Policía del lugar, fueron obligados a abandonar el municipio de San Carlos (Antioquia), sus predios y actividades económicas, mediante amenazas de las Autodefensas, sin recibir protección no obstante haberla solicitado. Se sostuvo que, recibida la solicitud, la Policía Nacional se limitó a emitir un escrito con instrucciones de cuidado personal, y que la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior, el Ejército Nacional, la Fiscalía y de las diferentes ONGS a las que acudieron

para exponer su situación, invocando protección, no respondieron (SB, 54.801, 2022).

La responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado por los hostigamientos, tensiones y disturbios sufridos por los grupos familiares demandantes, quienes debieron abandonar las fincas La Falda y El Rosal ubicadas en la zona rural del municipio de Sonsón, en el oriente antioqueño, veredas Magallo Abajo y La Habana, en las que se cultivaba café y plátano, que constituían el sustento familiar y en donde laboraban 200 personas, ocasionando un trauma individual y colectivo, económico y social, tanto en los demandantes, como en los trabajadores y sus familias (SB, 62.605, 2022).

La responsabilidad del Estado por el desplazamiento de un sindicalista y simpatizante de la UP y de su grupo familiar, obligados a abandonar el municipio de Chigorodó, por tensiones y hostigamientos, en hechos ocurridos el 15 de junio de 1997 (SA, 62.607, 2022).

La responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado de los demandantes, atribuida a grupos al margen de la ley, en hechos ocurridos en el municipio de Urrao, departamento de Antioquia, el 20 de septiembre de 1997, sin que se hayan restablecido las condiciones de seguridad, que permitieran el retorno (SA, 67.891, 2022)

Las afirmaciones y pruebas que el juez de la Administración echo de menos en las demandas

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (ST), competente para resolver en segunda instancia las acciones o modos de control de reparación directa, instauradas por quienes buscaron el espacio institucional de reconocimiento y reparación de los

daños antijurídicos causados por muertes individuales y colectivas y desplazamiento forzado, echó de menos la demostración de las circunstancias en las que ocurrieron los hechos, con capacidad de hacer al Estado responsable; al igual que la presentación oportuna de las demandas.

En cada una de las providencias, para efectos de negar o rechazar las pretensiones, en general, se señaló:

Que la reparación integral del daño debe negarse, sin perjuicio de la participación acreditada de agentes estatales en la promoción del grupo delincuencia que ejecutó la Masacre de la Rochela contra funcionarios judiciales, entre ellos el hijo de los demandantes, y al margen de la reprochable e inexplicable intervención de los integrantes de la fuerza pública en los execrables hechos, demostrados por las evidencias debidamente aportadas, en cuanto los demandantes no desvirtuaron su independencia económica respecto del occiso, mayor de 25 años, y, por consiguiente, con capacidad de conformar su propio hogar, como lo tiene definido la jurisprudencia (ST, 9.587 DE 1995).

Que las pretensiones de la demanda deben negarse, aunque la muerte del Director del Diario la Opinión en el municipio de Barrancabermeja, departamento de Santander, el 6 de mayo de 1992 fue demostrada, porque la participación de integrantes de la Red de Inteligencia N°7 de la Armada Nacional de la Armada Nacional en la formación del grupo paramilitar al que se atribuyó el crimen no quedó acreditada, en consideración a que el proceso penal por el homicidio no esclareció el asesinato, y tampoco los crímenes atribuidos al mismo grupo; además de que las indagatorias rendidas por las personas implicadas en los hechos, así como los testimonios recibidos en las investigaciones penales no pudieron ser valorados, porque, de una parte, no se rindieron bajo juramento y, de otra, el traslado de los elementos de prueba no cumplió con los requisitos exigidos (ST, 16.363, 2009).

Que las pretensiones no pueden prosperar, así las muertes de los nueve menores, ocurridas el 23 de octubre de 1994, en el municipio de Itagüí, Antioquia, en el barrio El Porvenir, atribuidas por testigos a integrantes del F2, se

hayamos demostrado, porque los testimonios no tuvieron la contundencia requerida para acreditar la participación de los integrantes de la fuerza pública (ST, 18.618, 2009).

Que las pretensiones de la demanda no pueden prosperar, así la muerte del concejal de la UP y de dos personas más, en hechos ocurridos en la vereda las Juntas, sector El Silencio, del Municipio de Valdivia, Departamento de Antioquia., el 31 de marzo de 1996, se hayan demostrado, porque los testimonios que atribuyeron los asesinatos a un grupo paramilitar, con participación de miembros del Ejército Nacional pertenecientes al Batallón Granaderos, quedaron desvirtuados, en cuanto para la fecha de los acontecimientos no se encontraban tropas al mando del Ejército en el sector, y los señalados capitán de apellido Pérez y cabo de apellido Sarmiento, se encontraban, el primero en otra región del departamento de Antioquia, y el segundo, detenido por la presunta comisión de un delito (ST, 28.608 2009).

Que las pretensiones de la demanda, dirigidas a que se repare por la muerte de dos personas atribuida a integrantes de la Fuerza Pública en la ciudad de Barrancabermeja el 10 de junio de 1992, no podían prosperar en la medida en que los documentos para demostrar los hechos se aportaron por fuera de la oportunidad procesal (ST, 17.129, 2010).

Que el Estado no puede ser declarado responsable por la muerte de diez civiles, en hechos sucedidos el 28 de febrero de 1997, por un grupo de hombres armados, en el municipio de Vegachí, Antioquia, al tiempo que hostigaban al comando de Policía del lugar; porque i) el ataque de la insurgencia no era un hecho previsible;

ii) la obligación estatal de protección es relativa, esto es exigible de acuerdo con los estándares racionalmente posibles; iii) el riesgo ex-

cepcional no se configuró, en consideración a que las pruebas practicadas no demuestran que el ataque estaba dirigido a personas o instituciones públicas; y iv debido a que el Estado no responde por hechos de terceros, para el caso actos terroristas, salvo que se demuestre que la protección fue solicitada o debió ser prestada. Esto último, bajo la condición de que existían amenazas; de que la situación fue informada o debió ser conocida; de que la vulneración del orden público imperante en la zona las hacía evidentes; de que las particularidades del grupo vulnerable imponía su protección, comoquiera que se estaba ante una situación de “riesgo constante”; o de que al peligro al que estaban sometidas las víctimas, por razones de su oficio o actividad profesional desempeñaba, hacía pertinente la garantía (SC, 42.090, 2018).

Que las pretensiones de reparación no pueden prosperar, porque los demandantes no pusieron en conocimiento de las autoridades los hechos victimizantes, los disturbios, las tensiones y las violaciones masivas de los derechos humanos, y las infracciones al DIH que los forzaron a abandonar su lugar de origen y sus actividades productivas; y tampoco se registraron como desplazados, ni formularon peticiones de carácter administrativo, o político. Actuaciones que se echan de menos, en consideración a que la capacidad de acción de las autoridades requiere de la actividad de las víctimas, y a que su capacidad de conocimiento no es ilimitada, y no se le pueden exigir a las autoridades resultados, en muchos casos, imposibles (SA, 31.817, 2020).

Que las pretensiones de la demanda dirigidas a que se repare a los demandantes por las amenazas y la extorsión ejecutadas por las Autodefensas Unidas de Colombia-AUC y el robo de sus bienes, en hechos sucedidos en el municipio de Cravo Norte, Arauca, en julio del año 2002, con participación de la fuerza pública,

según se sostuvo en la demanda, deben negarse, porque la falla en el servicio no fue demostrada, en consideración a que no se acreditó i) que se hubiera solicitado protección especial, porque las víctimas se encontraban en condiciones de riesgo; (ii) que las autoridades conocían la situación de peligro o debían conocerlas; y (iii) que los demandantes fueron dejados a merced de grupos delincuenciales, sin brindarles protección, teniendo conocimiento de que sus derechos serían vulnerados (SA, 33.097, 2020).

Que la protección constitucional invocada, para que se deje sin efecto la decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar debe negarse, porque la decisión que revocó la providencia que accedió a la reparación de los daños causados por desplazamiento forzado en el corregimiento de Algarrobo, fundamentada en la certificación emitida por la Unidad Administrativa Especial para la Reparación y Atención Integral a las Víctimas – UARIV que afectó a 380 personas, sustentada en que sin perjuicio de la certificación no se aportaron pruebas de la omisión de protección imputada a la fuerza pública, se fundamentó debidamente (SB, 02266 AC, 2020).

Que la pretensión de revisión de los actos administrativos que declararon a favor de la Nación extinguido el dominio sobre el predio de propiedad de la sociedad demandante, ubicado en el municipio de Cáceres, Bajo Cauca Antioqueño, debe negarse, porque las autoridades administrativas adoptaron la decisión conforme lo previsto por los artículos 1º de las Leyes 200 de 1936, 160 de 1994, y 1 a 3 del Decreto 2665 de 1994; establecido que el predio no estaba siendo explotado, sin que para el efecto se deba entrar a considerar la ocupación del inmueble por familias campesinas, en consideración al amparo constitucional al que se hace referencia en la demanda (SC, 41.919, 2020). Que no pueden prosperar las

pretensiones de la demanda, dirigidas a que se repare los daños causados a los demandantes, porque no han recibido ayudas del Estado, sin perjuicio de su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (RUDP), relacionada con el abandono del lugar de su residencia en el corregimiento Minas de Santa Cruz del municipio de Barranco de Loba (Bolívar), por amenazas contra su vida y enfrentamientos entre grupos ilegales; porque la acción de reparación directa no puede convertirse en un mecanismo para que personas desplazadas obtengan, con prelación a otras que acusan la misma situación, ayuda humanitaria de forma inmediata, y sin acreditar ante las autoridades administrativas los requisitos exigidos. Sin perjuicio de que, en lo relativo a la caducidad, tratándose crímenes de lesa humanidad y de grave violación de los derechos humanos, opera un tratamiento diferenciado, con el objetivo de brindar las mayores garantías posibles de acceso a la administración de justicia a las víctimas (SC, 48.261, 2020).

Que las pretensiones de la demanda deben negarse por caducidad, porque la oportunidad para presentar la acción de reparación directa por el daño causado por la muerte del informante del Ejército y de la Policía Nacional delatado por dinero y asesinado por un grupo insurgente, venció antes de que se presentara la demanda; y lo mismo aconteció respecto del daño causado por la reubicación del grupo familiar en el exterior, dado que el conteo para instaurar la acción se inició a partir del día siguiente a la salida del territorio nacional. A lo que debe agregarse que la reubicación en sí misma constituye una forma de reparación (SA, 61.179, 2020).

Que la acción de reparación directa, instaurada por los perjuicios causados por el homicidio del padre de los demandantes debe rechazarse, por caducidad de la acción, no

obstante, las pretensiones por el desplazamiento del grupo familiar sigan adelante, con el objeto de que se demuestren las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrieron los hechos y, en particular, la cesación del daño, advertida que la inclusión en el Registro Único de Víctimas no constituye un punto de partida para contar la caducidad, porque no da cuenta de la cesación del desplazamiento, ni de la condena de sus autores, sino del agotamiento de una actuación cuya finalidad es el acceso a los programas dispuestos por las autoridades administrativas, respecto de las víctimas de desplazamiento forzado, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional (SA, 62.096, 2020).

Que procede declarar la caducidad de la acción de reparación directa, instaurada para que se declare al Estado responsable por los perjuicios causados por los tratos crueles, inhumanos y degradantes sufridos por el homicidio del padre y el desplazamiento forzado de los demandantes, por hechos ocurridos el 29 de noviembre de 2001, porque la cónyuge y los hijos conocieron de los hechos atribuidos a las Autodefensas Unidas de Colombia (ACCU-AUC), Bloque Metro tan pronto como ocurrieron, lo que implica que la demanda se presentó fuera de tiempo, acorde con la sentencia de unificación de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, relacionada con la caducidad de las graves violaciones de los derechos humanos y de los delitos de lesa humanidad (61.033), sin perjuicio de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad no suscrita ni ratificada por Colombia, y en consideración a lo dispuesto en la Ley 1719 de 2014 que modificó el artículo 83 de la Ley 599 del 2000 (SC 63.322, 2020).

Que la demanda instaurada para que se de-

clare responsable al Estado por el asesinato de dos integrantes del grupo familiar demandante, obligado a desplazarse de manera forzosa sin haber obtenido protección de las autoridades, debe negarse porque, como los demandantes dejaron vencer la oportunidad para presentar la demanda, estaría demostrado que renunciaron a la reclamación (SA, 63.945, 2020).

Que las pretensiones de reparación directa por la muerte violenta del hijo y hermano de los demandantes, ocurrida el 9 de noviembre de 1996, no pueden prosperar por caducidad, al tiempo que se resolvió continuar con la actuación, en lo relacionado con el desplazamiento del grupo familiar, en consideración a que no se demostró que las condiciones para el retorno, necesarias para el conteo de la caducidad quedaron demostradas. Pretensiones que finalmente fueron negadas en lo relativo al Ejército y a la Policía Nacional porque, si bien la alteración del orden público en el lugar fue acreditada, no así que la situación afectara directamente a los demandantes, a lo que se agregó que lo afirmado por uno de los testigos, relacionado con la cercanía de la Estación de Policía al lugar de los hechos, no pasó de ser una percepción individual. Y, en lo que tiene que ver con la Fiscalía se declaró probada la falta de legitimación por pasiva de la acción, dado que la denuncia por el desplazamiento no fue presentada y el hecho de la muerte, quedó excluido de la causa petendi (SA, 64.893, 2021).

Que no fue presentada en oportunidad la demanda instaurada para que se declare responsable al Estado, tanto por la ocupación permanente de la finca de propiedad de los demandantes, ubicada en la vereda Monteloro, corregimiento El Prodigio del municipio de San Luis (Antioquia), por tropas del Ejército; como por el desplazamiento forzado, porque se trató de hechos conocidos por las

víctimas, tan pronto como sucedieron, en los años 1995 y 1998 (SB, 53.122, 2022).

Que la demanda instaurada para que se declare responsable al Estado, porque los demandantes fueron obligados a abandonar el municipio de San Carlos (Antioquia), dejando predios y actividades económicas, por amenazas de un grupo paramilitar, fue presentada vencido el término legal (SB, 54.801, 2022).

Que la acción de grupo instaurada para que se repare a los grupos familiares demandantes, desplazados de las fincas La Falda y El Rosal ubicadas en las veredas Magallo Abajo y La Habana, de la zona rural del municipio de Sonsón (Antioquia), en las que se cultivaba café y plátano, debe negarse, porque los hechos violentos no fueron demostrados, y tampoco la alteración del orden público que se dice motivó el desplazamiento. En su lugar, se demostró que, en el Oriente Antioqueño, concretamente en el municipio de Sonsón (Antioquia), en los años 1999-2001 se adelantaron operaciones militares, las que no se acreditaron entre los años 2009-2010, intervalo en el que, supuestamente, tuvieron lugar las amenazas y los hostigamientos que habrían dado lugar al desplazamiento (SB, 62.605 2022).

Que por haberse instaurado por fuera del término legal, se declara caducada la acción, instaurada para que se repare a los demandantes por el desplazamiento de un simpatizante de la Unión Patriótica, obligado a abandonar el municipio de Chigorodó (SA 62.607, 2022).

Que se debe declarar caducada la acción interpuesta con el fin de que se indemnicen los perjuicios causados por los desplazamientos forzados sufridos por los demandantes en el departamento de Antioquia, por grupos al margen, en hechos ocurridos en el municipio de Urrao el 20 de septiembre de 1997,

porque, aunque los demandantes afirmaron que las condiciones de retorno no estaban dadas, se conoció que algunos integrantes

del grupo familiar retornaron al lugar de origen e incluso contrajeron matrimonio (SA, 67.891, 2022).

Respuestas institucionales a las falencias advertidas por el juez de la reparación directa

La Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y las Conductas (SRVR) de la JEP resolvió agrupar un amplio repertorio de conductas con patrones de macro criminalidad, atribuidas a miembros de la fuerza pública en asociación con grupos paramilitares, a otros agentes del Estado, o a terceros civiles por causa, ocasión, o relación directa o indirecta con el conflicto armado, conectadas con tres motivaciones estratégicas, no siempre fáciles de distinguir: justificaciones contrainsurgentes, favorecimiento de intereses económicos y electorales particulares, y control de la función pública ((SRVR, JEP, Macrocaso 8, Auto 104, 2022, pp 15 a 25).

Se señala en la providencia que se conoció de asesinatos, masacres, desapariciones forzadas, torturas, privaciones de la libertad, violencia sexual y basada en género, despojo y desplazamiento forzado, en siete zonas del país sectorizadas así: (i) En el Urabá Antioqueño y Chocoano, al que se integró el teatro de operaciones de la Brigada XVII del Ejército Nacional; (ii) el departamento de Antioquia con énfasis en la operación Orión en la ciudad de Medellín; (iii) los Montes de María, incluyendo la región del Canal del Dique, la mojana sucreña y San Onofre; (iv) los departamentos de Cesar, Guajira y Magdalena (Gran Magdalena) en donde se desarrollaron dinámicas de interacción entre terceros, Fuerza Pública y paramilitares, alrededor del corredor minero; (v) la región del Magdalena Medio, Santander y Norte de Santander, en la que los vínculos entre diferentes agentes

del Estado y estructuras paramilitares tuvieron que ver con el asentamiento de escuelas de entrenamiento, el accionar de las mismas y con marcadas dinámicas de desplazamiento forzado; (vi) el Putumayo y el macizo colombiano, región afectada por la aspersion con glifosato de cultivos ilícitos, y distinguida por la persecución de líderes/as sociales; y (vii) los llanos orientales y la Orinoquía (Casanare, Meta, Arauca y Vichada) comprendido el Ariari Guayabero, dadas las condiciones de inseguridad y revictimización de los reclamantes de tierras, líderes/as sociales y defensores/as de derechos humanos.

Se pudo establecer, además de la recurrente e injustificada ausencia de la Fuerza Pública en los lugares en los que se perpetraron las acciones criminales de despojo y desplazamiento forzado por grupos paramilitares, en asocio con agentes estatales y terceros civiles, que las conductas fueron precedidas o realizadas de manera simultánea con asesinatos, tomas a poblaciones y masacres. Y se conoció de la importancia de las alianzas con notarios, registradores de instrumentos públicos y funcionarios del INCORA/INCODER (nota 176), quienes facilitaron la información y apoyaron la transferencia fraudulenta de los inmuebles, favoreciendo los montajes, las cadenas de compraventa y las acumulaciones de propiedad, con la consecuente transformación de la tenencia y uso de la tierra, que dieron lugar al desarrollo de proyectos agroindustriales lícitos e ilícitos (ídem, pp 74 y 75).

Por su parte la Sala Civil Especializada de Restitución de Tierras del Tribunal Supe-

rior de Cartagena, en sentencia del 30 de agosto de 2023 proferida para resolver el derecho a la restitución de tierras de víctimas de desplazamiento forzado en la región de Montes de María y la oposición formulada por las empresas TEIKAS y FIDUCIARIA FIDUCOR adquirentes de los inmuebles, documenta la participación de agentes estatales no militares en la legalización de los despojos de tierra:

(..) el notario de San Onofre Y su secretaria, Cadena y los funcionarios cómplices de sus tropelías, corrían escrituras suplantando muertos y falsificando documentos. La mayoría de los declarantes manifestó haber recibido el dinero por la venta de sus tierras de manos de Cadena. Las parcelas las englobaron en una sola propiedad en una finca a la que todos conocieron como la 70, a nombre de Comercializadora de la Sabana, cuyo representante legal es Eduard Ayala Bertel, cuñado del jefe paramilitar. Esas tierras, 400 hectáreas, la Fiscalía ordenó devolverlas a sus antiguos propietarios, aproximadamente entre 20 y 25 parceleros. En cada pedazo de tierra vivían varias familias (TSC, SCRT, sentencia cit. p 219).

Acorde con la interrelación y concentración que la agrupación de hechos y de conductas permite establecer, sustentadas en las reclamaciones de las víctimas, confrontadas con las versiones de los comparecientes y los informes institucionales y de organizaciones y movimientos sociales, nacionales e internacionales, la SRVR pudo establecer que la asociación entre paramilitares, agentes del Estado -militares y no militares- y terceros civiles, hizo posible la ejecución de patrones de macro criminalidad. Se logró establecer que integrantes de brigadas y batallones teniendo que hacerlo y pudiendo actuar para impedir la vulneración a los derechos humanos e in-

fracciones al DIH se abstuvieron, al tiempo que pasaron por alto capturas y persecuciones imperativas, dejando a la población civil a merced de los responsables de hechos y conductas planeadas y ejecutadas contra individuos, grupos poblacionales, sindicatos, movimientos estudiantiles, partidos y movimientos políticos de izquierda, organizaciones indígenas, afros y campesinas y personas LGBTI; y haciendo posibles despojos, desapariciones forzadas, masacres, desplazamientos, violencia sexual y basada en género y ejecuciones extrajudiciales. Y queda claro para la SRVR que agentes estatales no militares y terceros civiles, acudieron a grupos paramilitares para gestionar resultados electorales y económicos (ídem, p 28). Se hizo referencia a decisiones de la justicia ordinaria que dejaron al descubierto redes de transacción de cargos, de votos y de actividades de proselitismo, que incluyeron amenazas a los contradictores y se pudo establecer que, para definir la elección de candidatos, se recurrió a la creación de fundaciones y cooperativas, encargadas de recaudar fondos destinados al adoctrinamiento político de la población, y al impulso electoral de los aliados (ídem pp 142 y 143).

De los informes presentados, la SRVR logró extraer frecuentes menciones a los manuales, instrucciones y reglamentos de combate, entre otros documentos de circulación reservada, con incidencia en el concepto de enemigo interno, en el que quedaron comprendidas las personas “proclives a ideas comunistas”, “socialistas” o “de izquierda”, categorizadas como “subversión desarmada” (nota 324), instructivos que permitieron que la violencia se ejerciera indiscriminadamente y sin límites, particularmente en contra de habitantes de zonas rurales, de integrantes de organizaciones sociales, de contradictores políticos y, en general, de cualquier persona señalada como subversiva, bajo los preceptos de la Doctrina de Seguridad Nacional, sustentada en los dic-

tados de unidades de inteligencia especializadas, dirigidas u orientadas con intervención internacional (nota 325); comprometidas en la implantación de un modelo de sociedad con capacidad de albergar las actividades e instituciones cooperantes en la construcción de la estructura social y política prevista, con proyecciones de exclusión de quienes no colgaban con las estructuras o modelo diseñado, con apoyo en grupos paramilitares, considerados indispensables para lograr los objetivos oficiales perseguidos (ídem. p 120):

“La Sala también encontró que algunos de los informes, de manera concluyente, afirman que el paramilitarismo “fue adoptado como estrategia oficial contrainsurgente desde comienzos de los sesenta, a instancias del gobierno estadounidense, y que fue dotado de instrumentos “legales” desde 1965 (en el Decreto 3398/65, más tarde Ley 48 de 1968 y en los sucesivos Manuales de Contrainsurgencia del Ejército [notas 330 y 331]. En este sentido, los Informes coinciden en que las disposiciones legales internas, la ausencia de métodos de control y sobre los cuales no se realizaron investigaciones oportunas que permitieron el fortalecimiento de dichos grupos desde los años 80 (ídem. p 121).

(..) algunos informes presentados por las organizaciones de víctimas y sentencias de la Corte-IDH consideran que los paramilitares fueron creación estatal que en los territorios operaban junto a la FFPP. Esta operación tomaba distintas formas: desde actos de planeación por FFPP, y ejecución por los paramilitares hasta operaciones planeadas, ejecutadas y encubiertas de manera conjunta. La Sala encontró que, de acuerdo con los informes que le fueron entregados, la masacre de 19 comerciantes y la masacre de la Rochela, fueron casos ilustrativos de esta agrupa-

ción (ídem, p, 137)

Reportó la SRVR, la pretendida legitimación de los métodos supuestamente utilizados para recuperar la “institucionalidad” por las distintas fuerzas concertadas; señala que se recurrió a acusaciones y señalamientos falsos, a detenciones arbitrarias, a montajes judiciales, a juicios injustos, a torturas, a desapariciones forzadas, a asesinatos individuales y colectivos, a desplazamiento forzado de poblaciones, a la destrucción de bienes de subsistencia, a bombardeos indiscriminados, a amenazas, atentados y violencia sexual, en el entendido que así lo exigía la lucha contrainsurgente.

Para efecto de la agrupación de hechos, se privilegiaron las demandas de justicia elevadas por las víctimas, coincidentes con los hallazgos judiciales, informes institucionales extrajudiciales a los que se tuvo acceso y las versiones de los implicados. Así, se analizaron copias compulsadas por la Fiscalía General de la Nación, sentencias emitidas por los Tribunales Superiores de Bogotá, Medellín y Barranquilla en el marco de actuaciones adelantadas al amparo de los procesos de justicia y Paz (Leyes 975 y 1592), al igual que decisiones de la Corte Suprema de Justicia. Se tuvieron en cuenta, tanto el Informe elaborado por la CEV, como los informes y las entrevistas realizadas por el CNMH, en el marco del proceso de rendición de cuentas de que trata la Ley 1424 (SRVR, auto cit. p 53).

Agrupados los hechos y concentradas las investigaciones en función de las motivaciones, la SRVR logró establecer convergencia en las líneas de investigación. Se develó, por ejemplo, que el desplazamiento forzado operó como consecuencia de otros actos criminales, entre estos masacres y homicidios selectivos, al tiempo que quedó acreditado que la practica criminal también ocurrió como

antesala al despojo de tierras, de actos de violencia sexual, de homicidios y/o desapariciones forzadas, (ídem p 58), en todos los casos con la intención de garantizar el desarraigo necesario para transferir a los individuos y grupos aliados el usufructo y la propiedad de territorios considerados estratégicos, para el desarrollo de actividades productivas, lícitas e ilícitas (ídem p 60).

Construido un universo provisional de dinámicas coincidentes, encadenadas y simultáneas con el conflicto armado, en el que convergen miembros de la Fuerza Pública, grupos paramilitares, agentes estatales no militares y terceros en la planeación, ejecución y ocultamiento de conductas criminales, la providencia de la Sala de Reconocimiento deja al descubierto un tejido coordinado de autoridades y civiles, para desplazar, desaparecer, asesinar selectivamente y violentar sexualmente, con motivaciones coincidentes, aunque no siempre fáciles de establecer, al tiempo que descarta un análisis separado (SRVR, auto cit. p 57). Advierte la Sala lo errado que significaría individualizar las conductas criminales de base, puesto que, si se llegare a renunciar a la conexidad, pasando por alto, tanto la agrupación de los hechos como la concentración de motivaciones, los resultados logrados resultarían incomprensibles, en cuanto solo la interdependencia permite develar los patrones de violencia imperantes, y así mismo explicar las actividades coordinadas y los montajes construidos que lograron los resultados perseguidos, garantizando la impunidad (ídem p 58).

Pretensión equivocada de individualización que de aceptarse, tratándose del desplazamiento forzado, por ejemplo, pasaría por alto las motivaciones económicas y políticas, camufladas en la lucha contra insurgente, que pudieron darse separada o simultáneamente (ídem p. 61), como lo demuestran las ma-

sacres cometidas en la región de Montes de María que concentra el 2.39% de víctimas de despojo, al igual que la persecución sindical en el Cesar; contexto en el que la interrelación de hechos y conductas muestra, con claridad, confluencia entre la estigmatización y persecución basada en móviles iniciales de lucha contrainsurgente, que culminaron con la apropiación ilegítima del territorio (ídem p 62, nota 105).

La consultoría realizada por el profesor Francisco Gutiérrez Sanín logró identificar veinte masacres cometidas por estructuras paramilitares contra la población civil, que en algunos casos implicaron la movilización de centenares de miembros de diversas unidades paramilitares, con la consecuente omisión de protección a cargo de las fuerzas militares, incluso ignorando claras y convincentes advertencias; y en otros la colaboración e intervención directa de agentes estatales con los actores armados. A manera de ejemplo, se ponen de presente las masacres de Labranzagrande (Boyacá) ocurrida el 1 de diciembre de 2001, por miembros de las Autodefensas Unidas del Casanare quienes detuvieron un bus que había partido de Sogamoso y, lista en mano, ejecutaron a varios pasajeros; y la denominada “Masacre Páramo de la Sarna”, coordinada por agentes de la fuerza pública quienes el día de los hechos, además de levantar el retén militar habitualmente ubicado en el sector de El Crucero, se presentaron seis horas después de lo ocurrido, a lo que debe agregarse la impunidad de los hechos, si se considera que algunos de los autores integrantes del Ejército, retenidos cuando se movilizaban en un vehículo hurtado en el lugar, fueron dejados en libertad (SRVR, auto cit. p 56).

Dentro de la variedad de casos que muestran ataques masivos y correlacionados de paramilitares y fuerza pública contra la población civil, con el propósito de lograr control

territorial, político y económico pretextando lucha contra insurgente, la Sala de Reconocimiento relaciona, entre otras conductas criminales, el ataque perpetrado en el año 2003 por los Bloques Cacique Nutibara y Calima, que contó con la entrega por parte del Ejército de al menos 100 fusiles (sentencia del Tribunal Superior de Medellín 12 de febrero de 2020); la participación de los altos mandos militares en la preparación y ejecución de asesinatos selectivos en la Ciénaga de Barbacoas de Yondó (Ant.); y la Operación Orión, adelantada en la Comuna 13 de Medellín, en alianza entre la Fuerza Pública y el Bloque Cacique Nutibara, documentada por el Tribunal Superior de Medellín (2017) (ídem p 67).

Hechos y conductas victimizantes, en las que quedó demostrada la interrelación entre agentes estatales y grupos paramilitares, a las que deben agregarse las masacres ocurridas en los municipios de Remedios y de Segovia (1997 y 1988) (ídem, pp 55 y 56 notas 83, 84 y 87), al igual que las de la Granja y del Aro (1996 y 1997), entre otras las ocurridas en el departamento de Antioquia (ídem pp 128 y 132); las perpetradas en la región de Montes de María que agrupa los municipios de Ovejas, El Salado, Chinulito, Macayepo y Cheque (2000 y 2001); las ejecutadas en la región de Ariari Guayabero, conformada por los municipios de La Macarena, Uribe, Mesetas, Vista Hermosa, Puerto Concordia, Puerto Rico (Meta), San José del Guaviare, Calamar, El Retorno, y Miraflores (ídem, p 67 y 113, nota 311). Por la Operación Rastrillo, llamada así por los paramilitares para agrupar las masacres ejecutadas en la región de los Montes de María, la Unidad de Fiscalía ante Justicia y Paz compulsó copias para que se investigue a doscientos cuarenta militares por su presunto apoyo, anuencia, colaboración u omisión en los graves hechos victimizantes ocurridos; y por la masacre del Chenque,

aunque la Procuraduría sancionó a siete integrantes de la Infantería de Marina por omisión en su deber de protección, los implicados no fueron vinculados a alguna investigación penal, como correspondía (SRVR, auto cit, p 76, nota 185).

La Sala Civil Especializada de Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cartagena, en sentencia ya referida documenta la situación que se padeció en la región bajo el dominio paramilitar, con base, entre otros informes, del trabajo elaborado por el CNMH denominado “San Onofre conmemora a las víctimas de las AUC”:

“Cadena’ fue uno de los jefes más temidos de los Montes de María. Bajo su mando se cometieron las masacres de Macayepo, El Salado, Ovejas y Mampuján. Desapareció en 2005 en pleno proceso de desmovilización. // Sus primeras masacres fueron las de Pichilín y Colosó, ambas ocurridas en diciembre de 1996, y en las cuales murieron 15 personas. Esto apenas serían los primeros crímenes que aterrorizaron los Montes de María. // En septiembre 1998, ‘Cadena’ asistió al curso para comandante de grupo de las Autodefensas Unidas de Colombia. A partir de ahí empezó a ordenar las peores masacres. El 17 de febrero de 2000 un numeroso grupo de paramilitares al mando de ‘Cadena’ entraron al corregimiento El Salado, en Bolívar. Reunieron a la gente en la cancha de fútbol y allí torturaron a cerca de 40 personas antes de darles muerte. Según las necropsias, los muertos presentaban mutilaciones, heridas de cuchillo y señales de haber sido duramente golpeados con garrotes. En octubre de 2000, repitieron la ronda de la muerte en Macayepo, el propio pueblo de ‘Cadena’, donde quince campesinos murieron a machete y garrote. Y el 17 de enero ‘Cadena’ y sus hombres arremetie-

ron contra Ovejas, un corregimiento de Chengue, donde mataron con mazos 24 campesinos, muchos de ellos conocidos de su verdugo. Luego incendiaron el pueblo y se replegaron hacia la hacienda El Palmar, en San Onofre, el sitio que para entonces todos en la región reconocían como el cuartel general de 'Cadena'. // El Palmar, finca que le robaron a la familia Rhenals, fue otro de los sitios donde 'Cadena' ejerció su poder. Testimonios de campesinos y pescadores de la región dicen que hay cientos de cadáveres en fosas comunes. En 2005 la Fiscalía encontró 72 cuerpos en El Palmar, la mayoría con signos de tortura y de mutilaciones...// Pero la hacienda de 'Cadena' también era un sitio estratégico para el tráfico de coca. Su posición cerca a los corregimientos de Verrugas y de Rincón del Mar, a orillas del Caribe, facilitó el envío, según las autoridades, de más de tres toneladas de cocaína por año. Así 'Cadena' se volvió rico y se volvió uno de los principales aliados de políticos de la región y además adquirió comercios y cientos de hectáreas de tierra. // 'Cadena' también es acusado de haber planeado y ejecutado las masacres de El Salado, Chengue, Macayepo, Ovejas y Mampuján (TSC, SCRT, sentencia, cit. p. 218).

Acciones de despojo masivo que precedieron la llegada a la región, entre los años 2005 a 2013, de grandes empresarios y acaparadores de tierras, quienes, aduciendo que los atraía el deseo de contribuir a mejoras para la población, adquirieron los terrenos generando desarraigos, rupturas en la cohesión social, cambios ambientales graves en el uso del suelo y la apropiación de recursos naturales (ídem, p 110):

PREGUNTADO: ¿en qué año cedió usted el predio? CONTESTÓ: en el 2003 doctora, porque en mi finca hubo com-

bate al interior de mi finca, de la finca se apoderaban los Paramilitares en el año 2001, instalaron un campamento en un sitio estratégico conocido por toda la Región como La Loma de Ñame, a raíz de eso vino la disputa entre los Paramilitares y Guerrilla hasta presentarse varios combates como el de enero de 2003, el mismo enero hay otro combate y se desplaza todo el Corregimiento de Palmira... PREGUNTADO: ¿cuándo empezaron las transacciones con la Reforestadora del Caribe? CONTESTÓ: a poquitos meses de ese último combate, a poquitos meses, eso fue a finales de 2004, a principios de 2005. PREGUNTADO: ¿qué comenzaron las negociaciones? CONTESTÓ: las negociaciones, a finales del 2004, a poquitos meses que fue el último combate en mi finca. PREGUNTADO: ¿a poquitos meses del último combate?, ¿cuándo se dio el último combate? CONTESTÓ: en marzo más o menos del 2004. PREGUNTADO: ¿en marzo del 2004, se dio el último combate? CONTESTÓ: sí. PREGUNTADO: y a finales del 2004 empezaron las negociaciones. CONTESTÓ: Si...” // (..) El 10 de febrero de 2004, entre los mismos actores, se presentan nuevamente combates en nuestra finca, dejándola minada, así mismo otras fincas vecinas, como consecuencia de esto, una mina, mató y destrozó a un señor campesino (..), de esto puede dar testimonio la señora (..), quien fuere su compañera permanente. Después de todos los hechos tan violentos, narrados anteriormente y encontrándonos desprotegidos, por parte del Estado que nos abandonó a nuestra suerte, nos vimos obligados a esperar que alguien nos ofreciera comprar nuestras tierras, al precio que quisieran...” (TSC, SCRT, sentencia, cit., p 231 y 180).

Lo acontecido en la jurisdicción del Castillo en

el departamento del Meta, corrobora la estigmatización de la población civil, con el propósito de adelantar actividades de vaciamiento y de despojo del territorio, coincidentes con políticas de lucha contrainsurgente, en periodos llamados de “pacificación”, y corroboradas con las altas cifras de expulsión, con antecedentes de acciones de desplazamiento forzado, y con el posterior cambio de vocación del uso del suelo (SRVR, auto cit. p 123).

Las masacres de Segovia y de Remedios en la que se cometieron 147 homicidios, fueron dirigidas, particularmente, contra trabajadores sindicalizados, profesores y campesinos organizados, dirigentes cívicos, miembros de movilizaciones sociales lideradas por la izquierda y defensores de derechos humanos. Por las masacres de la Granja (1996) y del Aro (1997), perpetradas en el municipio de Ituango, para controlar el Nudo de Paramillo, el principal corredor del narcotráfico en el noroccidente del país, el Tribunal Superior de Medellín emitió sentencias en contra de jefes paramilitares, ganaderos de la región y dos integrantes de la fuerza pública. Hechos con los que se agrupan, además victimizaciones ejecutadas en los municipios de influencia del proyecto hidroeléctrico de Hidroituango, en los que han sido reconocidas

2.094 víctimas de desaparición forzada (SRVR, auto cit. pp 132 y 133).

En relación con la Masacre del Naya, en la que fueron asesinadas 60 personas, perpetrada por paramilitares del Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia la Comisión de la Verdad transcribe el siguiente testimonio (Informe, ob. cit. p 129, nota 116).

(..) entonces un compañero, un trabajador, se fue a sacar la maleta a la finca. Él arrancó para allá y ahí mismo ese man lo mató al frente de nosotros, y al momento el man nos soltó una ráfaga así en los

pies y nos dijo que nos daba tanto tiempo, o, si no, éramos objetivo militar. Al ver eso, a todo el mundo nos tocó salir corriendo hacia afuera, dejando las cosas solas y todo, y nos fuimos de ahí para arriba por el camino, y eso una zozobra, porque comenzamos a encontrar muertos de un lado, en otro, y eso la sangre corría por el camino. Fue una cosa muy horrible.

El 15 de mayo de 2013, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, estableció, con certeza, que el exsenador de la República Cesar Pérez García -quien en noviembre de 1988, cuando ocurrieron los hechos presidía la Cámara de Representantes y era miembro destacado del partido liberal- actuó como determinante de la masacre de Segovia, conforme la acreditación fehaciente surgida de las reuniones entre el reconocido político y los jefes paramilitares Henry Pérez y Fidel Castaño para planear las masacres, como retaliación contra la población civil por haber apoyado en las elecciones del año 1988 el proyecto político de la UP. En lo que tiene que ver con la participación de integrantes de la Fuerza Pública, en los hechos, la CSJ señaló:

En ese sentido, no se puede perder de vista que algunos oficiales del Ejército Nacional facilitaron la ejecución de los nefastos hechos de la noche del 11 de noviembre de 1988, con lo cual la intimidación a quienes optaron por políticas distintas, según lo decía el impreso del Movimiento “Muerte a revolucionarios del Nordeste”, no fue una amenaza carente de realidad o una actitud simbólica sin contenido alguno, como la defensa pretende demostrarlo resaltando la alusión que en él se hace a personajes de talla internacional.// Por consiguiente, el manifiesto permite entender –y esa es una faceta de su gran utilidad– el contexto social, histórico y político en que se produce la matanza del 11 de noviem-

bre de 1988 en Segovia y comprender las siempre inexplicables connotaciones de un hecho que surge de personajes que desde la ultraderecha con el apoyo de agentes estatales, no estaban dispuestos a ceder espacios a una organización que, desde su particular punto de vista, tenía afinidades políticas con organizaciones o grupos al margen de la ley.// De manera que la llamada “Masacre de Segovia” –como se ha dado en denominar para la historia semejante vejamen contra la población civil–, sucede en un marco conflictivo, es decir, en medio de un conjunto de circunstancias propiciadas por grupos de paramilitares o escuadrones de la muerte e incluso actores institucionales del más diverso orden. En ese sentido, se ha indicado, la justicia probó la vinculación de orgánicos del Ejército Nacional en la acción de Segovia (nota 34) y estancias de mercenarios en el Batallón Bomboná, hechos que se constituyen en antecedentes inmediatos de un acuerdo siniestro que Alonso de Jesús Baquero, alias “Vladimir”, ejecutó y que, pese al pacto de silencio propio de estas organizaciones, años después dio a conocer a la justicia (Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, sentencia, 15 de mayo de 2013).

Compromiso de la clase política con grupos perpetradores de masacres, que precedieron al despojo de tierras, que el Tribunal Superior de Cartagena, en sentencia del 23 de agosto de 2023, ya referida, encuentra documentado en la región de San Onofre, atendiendo a la investigación del CMH, citada en la misma decisión:

‘Cadena’ logró pactar con gran parte de la clase política de Sucre, entre ellos Álvaro ‘El Gordo’ García, uno de los caciques políticos del departamento, condenado a 40 años de cárcel por su complicidad en la masacre de Macayepo; Salvador Arana, ex

gobernador condenado a 40 años por su participación en el homicidio de Eudaldo Díaz; Jorge Eliécer Anaya, ex gobernador condenado a siete años de prisión por parapolítica; Eric Morris, ex gobernador y congresista, condenado a seis años de cárcel; Muriel Benito Rebollo, ex congresista condenada a cuatro años. // Pero ‘Cadena’ también permeó las alcaldías de San Onofre, Tolú, Tolviejo, Coveñas, Arjona, Sincé, Colosó entre otros, que han llevado a decenas de alcaldes y concejales a la cárcel (Alias usados: ‘Cadena’// Estructuras: Bloque Héroes de los Montes de María// Ubicación geográfica: Los departamentos de Sucre y Bolívar// Víctimas que le atribuye la justicia: El Bloque Héroes de los Montes de María tiene registradas 6.686 víctimas en el Sistema de Información de Justicia y Paz (SIJYP)). La justicia además lo acusa de ser el autor intelectual del asesinato de la fiscal Yolanda Paternina en agosto de 2001.// También le sindicaron del asesinato de los miembros del CTI Fabio Luis Coley Coronado y Jorge Luis de la Rosa Mejía y sus acompañantes Sadith Elena Mendoza Pérez y Aida Cecilia Padilla Mercado, que desaparecieron en mayo de 2001 en Rincón del Mar. (TSC, SCRT, sentencia, cit. 218).

Según refiere la SRVR, en la providencia varias veces citada, a la altura del análisis sobre la concentración de las conductas (con participación de cuerpos de inteligencia y de operaciones, contra docentes, líderes sociales y defensores de derechos humanos) adoptada el 30 de agosto de 2022, el desplazamiento forzado debe ser considerado como la afectación de mayor registro en las zonas delimitadas, en sus modalidades individual, familiares y grupal; seguida de homicidios y masacres, diferenciados por la selectividad y el perfilamiento de las víctimas, por su proyección cuantitativa, y por el número de

mueres en un solo evento, al igual que por el despliegue público de violencia y la visibilidad del horror. La desaparición forzada, considerada como una cuarta conducta, se desarrolló según la decisión, coetáneamente con detenciones y judicializaciones arbitrarias, allanamientos, amenazas, torturas y homicidios. Y, finalmente, por un menor registro, no por su ocurrencia y gravedad, en el quinto lugar la Sala ubicó las violencias sexuales y las violencias basadas en género, utilizadas para enviar mensajes de castigo al enemigo y como instrumento de lucha contrainsurgente, en episodios en los que las víctimas sufrieron torturas, desnudez y violaciones sistemáticas (SRVR, auto cit. pp 67 a 69). En relación con la situación vivida por las mujeres y la población sexualmente diversa en la región de los Montes de María, en los años 90, una de las víctimas del asedio al que fue sometida la población, ante la Sala Civil Especializada del Tribunal Superior de Cartagena, en decisión ya citada sostuvo:

Rodrigo Mercado Pelufo, alias “Cadena”, fue uno de los jefes paramilitares que estableció un orden social a su antojo entre los habitantes de San Onofre. La gente debía comportarse y relacionarse entre ellos como él lo exigía: regulaban la vida afectiva y sexual de las personas, especialmente de las mujeres, quienes fueron discriminadas, menospreciadas y abusadas. Desaparecieron hombres y mujeres por ser señalados de drogadictos, prostitutas o ladrones. // Las mujeres fueron, quizás, las más golpeadas. Según las “normas sociales” de los paramilitares, ellas no podían reunirse, conformar grupos o socializar. Las personas Lgtbi también fueron sometidas al escarnio público. La comunidad lleva grabada en su memoria escenas de humillación y dolor como aquel campeonato de boxeo al que fueron forzados varios homosexuales del munici-

pio para entretener a los paramilitares, o reinados de belleza, donde niñas, menores de edad, eran forzadas a desfilar ante ellos en vestido de baño...” (TSC, SCRT, sentencia cit. p 216).

Acorde con los informes, en las operaciones militares se allanaban ilegalmente viviendas, se retenían, amenazaban y violaban mujeres, las que además eran obligadas a desarrollar labores domésticas a favor de la tropa, directamente, o por los grupos paramilitares con permisión de aquella; en las incursiones paramilitares toleradas y en algunos casos apoyadas por la Fuerza Pública, se recurría a la violencia sexual para infundir temor y para lograr que se desalojara los territorios; se retenía a las mujeres bajo sospecha, a las que se sometía a interrogatorios, recurriendo a torturas sexuales, para conseguir resultados, en particular que delataran insurgentes; y los niños eran señalados como pertenecientes a la guerrilla, maltratados, torturados, asesinados y, separados de sus padres:

En 1992, en San Vicente del Caguán, miembros del Ejército Nacional retuvieron durante la noche a varios jóvenes acusándolos de guerrilleros. Entre las personas que allí se encontraban estaba Elkin, un adolescente que luego ingresó a las FARC-EP, junto con un grupo de amigos cuyas edades oscilaban entre los catorce y quince años” (nota 165). Según otro de los menores reclutados en 1995 por las FARC en el Meta, “su motivo para entrar a las FARC-EP fue el hostigamiento del Ejército contra la comunidad: cuando entraban a la región todo mundo se escondía; al que no lo pateaban, lo mataban. Entonces no mirábamos al Ejército como amigo, sino como enemigo. Ellos eran así porque decían que todo el mundo era guerrillero (nota 166)” (SRVR, auto cit. p 72).

En la operación Berlín, desarrollada por

la Quinta Brigada del Ejército Nacional entre noviembre del año 2000 y enero del año 2001, en los municipios circundantes del Páramo del mismo nombre, menores miembros de la Columna Móvil Arturo Ruiz de las FARC-EP, luego de haberse entregado y levantado las manos en señal de rendición, fueron asesinados: “El Ejército sabía que al menos 150 integrantes de la columna tenían entre catorce y diecisiete años. Información, que obtuvieron tras interrogar a Robinson, un adolescente que logró escapar de la CMAR en Arauca (ídem, p 72, nota 168 CEV, p 163); (...) en el año 2012, el Secretario General de las Naciones Unidas reportó al Consejo de Seguridad dos bombardeos en los que niños y niñas fueron afectados. El primero sucedió en enero de 2010, en Putumayo. Allí se realizaron bombardeos a tres campamentos de las FARC-EP en los que murieron un niño de diez años y dos de dieciséis. El segundo ocurrió en marzo del año siguiente en Cauca y dio como resultado la muerte de cuatro niños y una niña reclutados por las FARC-EP (171)” (SRVR, auto cit. p 73).

La SRVR, en la providencia a la que se hace mención, pudo establecer que los grupos paramilitares en asocio con terceros civiles, y con agentes estatales militares y no militares realizaron acuerdos para la creación de movimientos políticos, conformación de listas, selección de candidatos a cargos de elección popular, distribución de cargos públicos, organización y manejo de la contratación pública, desviación de recursos y focalización de proyectos en zonas de interés de los asociados para delinquir, precedidos de amenazas, señalamientos, homicidios y/o desplazamiento en contra de quienes obstaculizaron las acciones, se opusieron a las mismas o se negaron a colaborar en las actividades dirigidas a lograr el control político, económico, social y terri-

torial en las regiones (ídem p.78):

Oswaldo Borja Martínez, investigador y coordinador del grupo de homicidios del CTI, fue asesinado en el centro de Sincelejo. Según un artículo de prensa, el investigador tenía a su cargo varias investigaciones, entre ellas, la desaparición de los investigadores Jorge Luis y Fabio Luis y sus dos acompañantes; el asesinato de la Fiscal Yolanda del Carmen Paternina Negrete (199); el asesinato del dirigente de la Seccional Cartagena de la Unión Sindical Obrera (USO), Aury Sará Marrugo, el 30 de noviembre de 2001; y la masacre de Chenque, cometida el 13 de febrero de 2001 en jurisdicción del municipio de Ovejas (Sucre).// [...] Oswaldo Borja Martínez venía siendo amenazado por los paramilitares de San Onofre y, según información recaudada, el jefe paramilitar alias ‘Cadena’ había dado la orden de asesinarlo. Para la fecha, los organismos de inteligencia del Estado habían tenido información acerca de un llamado ‘Plan Pistolas’ contra otros funcionarios del CTI, entre ellos Franklin Forero, un compañero de trabajo de Borja Martínez. Ninguno de los funcionarios del CTI amenazados recibió protección alguna (SRVR, auto cit. p 80, nota 200).

En lo relacionado con los hechos atribuidos a grupos paramilitares, en complicidad con agentes estatales y terceros civiles en la región Ariari-Guayabero- Guaviare, Caguán y la zona aledaña, la SRVR da cuenta de 84 informes recibidos sobre fenómenos de macro criminalidad (notas 311 a 313), en el marco de las dinámicas emprendidas contra la población civil señalada como integrante y/o colaboradora de la FARC-EP, con preponderancia del desplazamiento y la desaparición forzados, violencia sexual y homicidios, en porcentajes de 1,21%, 6,55%, 5,63%, y

3,92% del total de víctimas en el país, dirigidos a desalojar a los residentes de las zonas con preponderancia insurgente, por el solo hecho de su permanencia en el lugar y/o por mostrar liderazgo político o social. La providencia refiere retenes ilegales, rondas y hostigamientos, destrucción o hurto de bienes civiles, detenciones arbitrarias o ilegales en lugares públicos o de residencia, retención, toma de rehenes y privaciones de la libertad, amenazas, torturas y tratos crueles e inhumanos, masacres e incursiones, en espacios rurales y urbanos, con mayor afectación en las zonas rurales contra la población campesina (SRVR, auto. cit. pp 113 a 118).

Merecen especial mención, los informes sobre la criminalidad dirigida a destruir actividades asociativas, en particular campesinas y a desarticular las organizaciones sindicales, con la connivencia de agentes estatales no militares -en particular alcaldes- en asociación con integrantes de las fuerzas militares y grupos paramilitares; al igual que los acuerdos dirigidos a favorecer la impunidad. Los informes refieren desapariciones y desplazamientos forzados y selectivos, amenazas a trabajadores oficiales y a empleados públicos sindicalizados comprendidas sus familias, y renuncias colectivas. Destacan también la intimidación a operadores judiciales, al igual que los asesinatos selectivos de funcionarios e investigadores y de comisiones especializadas (ídem, p 113 y 136).

Y también se conoce del compromiso de integrantes del poder judicial y de los órganos de control con los jefes paramilitares:

Por esa posibilidad que tienen hoy las víctimas de contar los hechos, Sincelejo vive días de pánico, pues se está desenterrando no sólo a centenares de personas sepultadas en fosas comunes, también se están conociendo las razones que tuvieron muchas personas para ser sus cómplices. Durante

los años de dominio de Cadena, nadie era capaz de desobedecer una orden suya. Incluso, las bandas de delincuentes comunes que lo desobedecieron fueron exterminadas. En Sincelejo y el Golfo de Morrosquillo no se disparaba un tiro sin su permiso. Y aunque la zona de influencia de Cadena eran los municipios de Coveñas, Tolú, Toluviéjo, San Onofre y Palmito, en Sincelejo las clases altas, los políticos y quienes desempeñaban cargos importantes en el gobierno, el poder judicial y los órganos de control compartían con él en fiestas, reuniones y paseos a fincas. Cadena impuso sus condiciones. Muchos recuerdan las romerías al “palo de caucho” en la finca El Palmar en San Onofre, de propiedad de la familia Rhenals, a la que había desterrado, eran permanentes y apetecidas...” (TSC, SCRT, sentencia cit. p. 219)

Se debe destacar, el trascendental compromiso del SIVJNR con el esclarecimiento de la verdad, mostrado por la CEV y la SRVR, acorde con el Informe Final y con las decisiones que han logrado sistematizar los informes, las versiones e investigaciones y sentencias de otras jurisdicciones para agrupar los hechos y las conductas, concentrarlos e interrelacionarlos. Y así develar los patrones de macro criminalidad utilizados como instrumentos de control insurgente, territorial y político, planeados para ser ejecutados por agentes estatales, en asocio con grupos paramilitares y terceros civiles, contra individuos, grupos, organizaciones y movimientos, y orientados por la Doctrina de Seguridad Nacional para erradicar al “enemigo interno”, señalado de habitar veredas y comarcas, poniendo en peligro, en cuanto supuestamente empeñado en desestabilizar las hegemonías existentes.

Aproximación preliminar, como la SRVR lo señala, debidamente sustentada e institucionalmente reconocida, y con posibilidad de ser trasladada a las acciones de reparación directa, para entender el contexto de los conflictos políticos, sociales y económicos y su relación con la lucha contrainsurgente, en el que acontecieron los hechos y conductas que, en cuanto responsabilizan al Estado, como lo tiene previsto el artículo 90 constitucional, tendrían que haber culminado con el reconocimiento de las víctimas y reparación integral, sin perjuicio de falencias probatorias superables, y retardos explicables y justificados en su presentación.

Decisiones que tendrían que ser consideradas, para propender por medidas legislativas que permitan, de ser necesario, nuevas demandas o el complemento de las presentadas, cuando los obstáculos planeados y celosamente custodiados por los victimarios favorecieron la impunidad, imposibilitando a sus víctimas cumplir con cargas procesales, convertidas en obstáculos infranqueables. Se trataría de abrir espacios a los reconocimientos de verdad institucional, sustentados en las reclamaciones presentadas ante la JEP, en los informes confrontados incluyendo el elaborado por la CEV, y en las versiones de los combatientes estatales y no estatales, que hacen al Estado responsable por el hecho ilícito internacional, derivado de las graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH. Solventando así una posible responsabilidad internacional, por déficit de los derechos de respeto y garantía, derivado de que el Estado colombiano está obligado a adoptar las medidas necesarias y suficientes para dar cumplimiento a obligaciones primarias, establecidas en los artículos 8 y 25, en relación con el 1.1, de la Convención Interamericana:

466. De conformidad con la Convención Americana, los Estados Partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones a los derechos humanos (artículo 25), que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1). El derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido e investigar, juzgar y, en su caso, sancionar a los eventuales responsables (nota 391). El Tribunal ha indicado también que el deber de investigar es una obligación de medios y no de resultados, pero exige que el órgano que investiga procure el resultado que se persigue; es decir debe llevar a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias, por los medios legales disponibles, para lograr la determinación de la verdad (nota 392).

467. Además, la Corte considera que el cumplimiento del deber de los Estados de investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos, como las del presente caso, configura no solo una obligación internacional, sino que provee elementos imprescindibles para consolidar una política integral en materias de derecho a la verdad, acceso a la justicia, medidas efectivas de reparación y garantías de no repetición. Así, los procesos judiciales dirigidos a esclarecer lo sucedido en contextos de violaciones sistemáticas a los derechos humanos pueden propiciar un espacio de denuncia pública y rendi-

ción de cuentas por las arbitrariedades cometidas; fomentan la confianza de la sociedad en el régimen de legalidad y en la labor de sus autoridades, legitimando su actuación; permiten procesos de reconciliación social sobre la base del conocimiento de la verdad de lo sucedido y de la dignificación de las víctimas, y, en definitiva, fortalecen la cohesión colectiva y el Estado de derecho (nota 393) (CorteIDH, Caso UP, ob. cit., pp 126 y 127).

Teniendo presente, además que, atendiendo a la jurisprudencia de la ST ya referida, el material probatorio recopilado y contradicho en asuntos adelantados por entidades públicas del orden nacional, o con su intervención, puede ser trasladado y valorado en contra de la Nación ((ST, 20.601, 2013), a lo que se suma el deber de los jueces de determinar la carga probatoria, como lo dispone el artículo 167 del CGP, que tendría que recaer en la entidad pública demandada, obligada a demostrar que cumplió con los deberes de respeto y garantía, y abstenerse de objetar las evidencias acreditadas institucionalmente en el SIVJRNR.

Precedente y disposición que no tendrían que ser distintos tratándose de las decisiones y del material probatorio recopilado por la JEP, directa e indirectamente relacionado y correlacionado con las acciones y omisiones de los agentes estatales causantes de los daños antijurídicos, sometidas a la consideración de los jueces de la responsabilidad estatal, e institucionalmente verificadas, confrontadas y reconocidas. En orden a restablecer la confianza depositada por las víctimas en el Acuerdo Final, orientada a la transformación de la legítima ira generada por el sufrimiento en reconciliación, para lo cual el esclarecimiento de la verdad no puede ser sino presupuesto de justicia, reparación integral y garantía de no repetición,

Siendo así y, a manera de ejemplo -ejercicio que puede repetirse en otros casos-, si se comparan las sentencias con número interno 16.363 y 17.29, referidas en este capítulo con los aportes de la SRVR sobre la situación que, en los meses de mayo y junio de 1992, afrontaba la población civil en la región del Magdalena Medio santandereano, las falencias probatorias en las que se fundaron las decisiones que negaron las pretensiones podrían quedar superadas. Nótese que en las demandas se relacionaron asesinatos selectivos ocurridos en el municipio de Barrancabermeja, ejecutados por grupos delincuenciales apoyados y promovidos por la Red de Inteligencia No.7 de la Armada Nacional, sin otra información, porque las investigaciones penales y disciplinarias no dieron resultado, en tanto la SRVR con importante material probatorio acredita i) al municipio de Barrancabermeja, como el de mayor número de víctimas atribuibles a la Fuerza Pública, 523 asesinatos, equivalentes al 3% de registros; ii) que el Ministerio de Defensa, a través de la orden 200-05/91, creó la Red 07 de la Armada Nacional que operó hasta el año de 1993 a la que se le atribuyen algo más de 70 homicidios entre sindicalistas, defensores de derechos humanos y periodistas; iii) que la conformación de grupos paramilitares fue utilizada por la inteligencia militar para lograr derrotar al “enemigo interno”, mediante ataques directos realizados por agentes estatales militares y no militares, o ejecutados por grupos paramilitares con la participación de autoridades militares y civiles, en contra de la población civil; iii) que la fuerte presencia y supuesta hegemonía de la guerrilla en la región del Magdalena Medio motivó acciones de violencia para estatal en contra de organizaciones sociales, sindicatos, y movimientos sociales, de campesinos, estudiantiles y de políticos de oposición, catalogados de izquierda; y iv) que lo acon-

tecido en la ciudad de Barrancabermeja no puede desligarse de la masiva victimización promovida desde la oficialidad en la región del Magdalena Medio, con pretensiones de ocultamiento e impunidad, como lo muestran los ataques contra funcionarios encar-

gados de administrar justicia y defensores de derechos humanos, para el caso las Masacres de 19 comerciantes y de la Rochela, resueltas por la Corte Interamericana contra Colombia (SRVR, ob. cit. pp 139 a 144).

Conclusiones. Lo que se está haciendo bien puede hacerse mejor

El 3 de octubre de 2023, el Presidente de la República en ceremonia institucional -ordenada judicialmente-, con la comparecencia del Ministro de Defensa y del Comandante del Ejército, al tiempo que abogaba por el perdón a la institucionalidad de diecinueve familias víctimas de ejecuciones extrajudiciales, cometidas por integrantes de la Fuerza Pública, entre los años 2004 y 2008, hizo un llamado a la verdad, y a la reconciliación, entendidas como compromisos ineludibles con las víctimas:

Yo me permito pedirles perdón, madres. Ustedes son las madres de toda Colombia, ustedes son la madre patria, la sangre de sus hijos, ojalá, riegue el surco de la Colombia hermosa que seremos mañana, del ejército poderoso que seremos mañana. No para matar, sino para vivir la vida hermosa que seremos mañana, la Colombia potencia mundial de la vida. // (..) las mataron por concentrar la riqueza, por quedarse con las tierras, aquí mataron por quedarse con el petróleo, aquí mataron por quedarse con las ganancias de la cocaína. (..) // Que salga a relucir la verdad. // Quisieron silenciar, las madres a los que los de la codicia querían verlas silenciadas, que fueran un chiste, que se burlaran, transformaban las palabras para que la gente dijera no es que están locas, porque como si fuese normal y permitido que se pudiese matar la juventud en Colombia. // Lo primero que tenemos que lograr es derrotar el ocultamiento, la oscuridad. Lo primero que tenemos que lograr es que salga a relucir la verdad. // Creo que es fundamental. Y no es para vengarnos. Yo no siento en mi corazón la necesidad de ninguna venganza, ni histórica, ni racional, ni personal. No es. Es para reconstruir la sociedad sobre otras bases. Para reconstruir

un Ejército sobre los valores de la democracia y la constitución. // ¿Cuál es el valor de la paz para la gente? Por eso hay una Constitución por ahí. Por eso hay la posibilidad de un Estado social de derecho. ¿Llevamos a la sociedad colombiana hacia la Constitución? ¿O llevamos a la sociedad colombiana hacia la barbarie? Creo que eso es lo que se está definiendo ahora. // ¿Cómo descubrimos la verdad? y ¿Cómo nos perdonamos y nos reconciamos? Ese es el objetivo de este gobierno, no es otro. (..). ([https:// petro.presidencia.gov.co](https://petro.presidencia.gov.co), octubre 3 2023)

Interés de llegar a la verdad, con perspectivas de reconciliación definitiva expuestas por el presidente Gustavo Petro, que el expresidente Juan Manuel Santos, en intervención ante la Corte Interamericana en el año 2017 hizo descansar en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición del Acuerdo Final de Paz, en Particular en la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición y en la Jurisdicción Especial para La Paz, a las que señaló comprometidas para materializar los propósitos institucionales dirigidos al reconocimiento de los derechos de las víctimas, en colaboración y cooperación con los esfuerzos adelantados por la justicia ordinaria (CorteIDH, UP 2022, p14).

Es de advertir, no obstante, que el protagonismo de las víctimas, advertido en las intervenciones presidenciales reseñadas, lejos está de ser general e inclusivo como se esperaría, en cuanto los Jefes de Estado, en ambos casos, se pronunciaron ante instancias jurisdiccionales de reparación integral de daños antijurídicos, ajenas a la SIVJRNR, esto es ante la CIDH y en cumplimiento de órdenes de perdón, dis-

puestas internamente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Protagonismo de las víctimas selectivo y excluyente no coincidente con las pretensiones y promesas del Acuerdo Final para una paz estable y duradera, centrado en las víctimas como punto central.

Intervenciones presidenciales, en todo caso, rescatables, en cuanto enfocadas a los señalados objetivos, camino seguro de la transición de la justa ira de las víctimas con la institucionalidad infractora, que contrastan con las competencias estrechas del juez de la responsabilidad estatal para resolver las acciones de reparación directa, normativamente relegado del SIVJRNR, sin espacios para incluir, tanto en las acciones en curso y, con mayor razón en las ya concluidas, los avances institucionales en el esclarecimiento de la verdad logrados por JEP y la CEV, y así avanzar hacia la comprensión de los hechos y conductas generadoras de daños antijurídicos que podrían responsabilizar al Estado, con positivas consecuencias en el reconocimiento de las víctimas y con su reparación integral, con garantías de no repetición.

Convergencia indispensable entre los compromisos estatales asumidos en el AFP, que los mensajes institucionales de apoyo a las víctimas reconocen, con el enfoque procedimental que haga posible los reconocimientos pendientes, crucial para desalinearse la acción de reparación directa de la heredada estructura decimonónica patrimonial que le dio origen, para lograr proyectarla, de manera definitiva, a la reconciliación, en clave del objetivo de lograr la ansiada paz estable y duradera. De difícil logro sin la recuperación previa de la confianza de las víctimas en las instituciones, perdida como consecuencia del sufrimiento causado, acrecentado con las crueles y duras revelaciones relacionadas con las políticas oficiales planeadas y ejecutadas en contra de estudiantes, líderes, sindicalistas, movimientos y organizaciones sociales,

políticos, económicos, culturales, raciales y étnicos, poblaciones y regiones, que dejan al descubierto los informes de la CEV, y las investigaciones, reconocimientos, imputaciones y juzgamientos que están siendo adelantados y revelados por la JEP.

Siendo necesario, además, poner de presente que el engranaje pendiente soporta la carga de legitimar las medidas sobre amnistía, indulto y demás tratamientos especiales establecidos en el Acuerdo Final, como quiera que, tal como lo dispone el artículo 50 de la Ley 1820 de 2016, la justicia transicional no puede sino ser entendida en función del esclarecimiento de la verdad, como presupuesto de la justicia, esto es del reconocimiento de las víctimas, de su reparación integral y garantía de no repetición a cargo de las entidades infractoras, acorde con las revelaciones de las investigaciones y los reconocimientos de los agentes estatales vinculados a las mismas, y como consecuencia indiscutible de las disposiciones que liberaron a los integrantes de la Fuerza Pública de reparar integralmente a las víctimas (SIVJRNR, 2017, art 26).

De suerte que, establecido que la deshumanización del conflicto y la escalada en contra de la población civil no habría sido posible sin la planeación y ejecución de la barbarie institucional, seguida de su ocultamiento para procurar la vergonzosa impunidad efectivamente lograda, deviene en constitucional y convencionalmente obligatorio, que se adelanten los cambios institucionales y de política pública dirigidos a que las entidades respondan ante la jurisdicción interna por las acciones u omisiones de sus agentes, compareciendo con la verdad ante el juez de la responsabilidad estatal, como lo prevén los artículos 90 y 93 constitucionales, con sujeción a reglas de oportunidad y trámite acordes con las previsiones convencionales, de imperativo cumplimiento en el derecho internacional de los derechos humanos de raigambre consuetudinario. BI

REFERENCIAS

- Acuerdo final del Conflicto Armado para una Paz Esatble y Duradera, Punto 5 [Oficina Alto Comisionado para la paz 2016 de agosto de 2016].
- Auto 005 [JEP Sala de Reconocimiento de Verdad de Responsabilidad 17 de julio de 2018].
- Auto 033 [Sala de Reconocimiento de Verdad de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y de Conductas 14 de octubre de 2021].
- Auto 104 [Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los hechos y de las conductas 30 de agosto de 2022].
- Auto Sub D, Subcaso Antioquia 062 [Sala de Rconocimiento de Verdad de Responsabilidad y de Determinación 30 de agosto de 2023].
- CEV, E. I. [2022, 26 de mayo]. Presidente de la República.
- Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera , ST20.601 [11 de septiembre de 2013].
- Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera 20.601 [sentencia 2013 11 de 9 de 2013].
- Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, 61.033A [29 de enero de 2020].
- Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C, SC20.241 [19 de octubre de 2011].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B, SB19.939 [27 de Septiembre de 2013].
- Constitución Política Sistema Integral de Verdad Justicia y Reparación Integral. [2017].
- Corte Constitucional SU-167 [28 de mayo de 2023]. Corte Constitucional C- 430 [12 de abril de 2000]. Corte Constitucional C-007 [1 de marzo de 2018].
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Órdenes Guerra contra Chile [29 de noviembre de 2018].
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, UP contra Colombia [27 de julio de 2022].
- Corte Interamericana de los Derechos Humanos, Rochela contra Colombia [11 de mayo de 2007].
- Corte Suprema de Justicia Sala Penal , Acta 18 Cesar Pérez García condena [15 de mayo de 2013].
- Defensoría del Pueblo. [1993]. Informe sobre infracciones del Dereho Internacional Humanitario en 1992. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Guzmán, C. G. [2005 reedición 2016]. La Violencia en Colombia. Tomo I. Bogotá: Aguilar.
- Informe final, Hay Futuro si hay Verdad Hallasgos y recomendaciones [CEV agosto de 2022].
- Ley 1820 [Congreso de la República 2016].
- Madres de Soacha Ceremonia de Perdón [Presidencia de la República 3 de 10 de 2023].
- MAS, I. s. [20 de febrero de 1983]. El Procurador revela . El Espectador .
- Nussbaum, M. [2018]. La IRA y El Perdón: Resentimiento, Generosidad, Justicia. Estados Unidos USA: Fondo de Cultura Economica.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz Discusión del punto 5 . [2018]. Perdón, C. d. [3 de octubre de 2023]. Presidencia de la República .

Perdón, C. d. [2023, octubre 3]. Presidencia de la República.

Reiniciar, Corporación para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. [1988]. En La Masacre de Segovia en Antioquia [pág. 5 a 17]. Bogotá: Reiniciar.

Resolución 40/34, Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas [Asamblea General de las Naciones Unidas 1985]. Obtenido de <https://www.ohchr.org>.

Romero, M. A. [1994]. Magdalena Medio . Bogotá: Corporación AVRE.

Tribunal Superior de Cartagena, Sala Civil Especial de Restitución de Tierras, Restitución Oposición Tekias S.A.S. y otros [30 de agosto de 2023].



Capítulo 4

EN BUSCA DE LA EFECTIVA REPARACIÓN INTEGRAL INDIVIDUAL Y COLECTIVA A VÍCTIMAS: TERCERA FASE DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL EN COLOMBIA

Contexto histórico por Carlos Prieto¹

Introducción

La reparación a víctimas de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en Colombia y en el mundo ha sido un proceso en constante evolución durante las últimas décadas, a nivel normativo y práctico, en respuesta al deber ético y jurídico de las sociedades y los estados por resarcir los daños causados por situaciones de conflicto armado o de violencia generalizada, reconstruir proyectos de vida de quienes fueron afectados y aportar a la generación de condiciones para la no repetición de lo ocurrido y la reconciliación.

Conforme con criterios construidos desde el sistema de Naciones Unidas (desde el Comité de derechos humanos o la relatoría especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, por ejemplo) y desde el sistema interamericano de derechos humanos, los alcances del derecho a la reparación se han ampliado progresivamente, a la par con el avance de los debates sobre justicia transicional, desde una visión

centrada en la indemnización o la compensación a las víctimas hacia un enfoque más integral y transformador de la reparación a las víctimas que apunta a la generación de condiciones para una vida digna de las víctimas y sus comunidades y a cambios en las relaciones y contextos que permitieron la victimización (Díaz, et al., 2009).

La reparación integral implicó una visión más completa, que superó las visiones restrictivas de la reparación ligada al aspecto económico y se vinculó más al objetivo de llevar una vida digna. El conjunto de condiciones para «sentirse reparado», que gran parte de las organizaciones de víctimas reclaman, pasa por sanar los dolores de la guerra, obtener su reconocimiento como ciudadanos y víctimas del conflicto armado, el honor a la memoria de sus familiares, su búsqueda o la verdad sobre su destino (Comisión de Esclarecimiento, 2022, p. 545).

¹ Político con maestría en asuntos internacionales y estudios en seguridad y DDR. Ha trabajado varios años como investigador, asesor en procesos de negociación y consultor para entidades públicas y organizaciones nacionales e internacionales. Este trabajo fue posible también gracias al apoyo y contribución de Gerson Arias, experto en seguridad y conflicto armado.

Subsanar los daños causados de manera proporcional, adecuada y justa es responsabilidad del Estado, de acuerdo con los estándares internacionales. La integralidad de la reparación también se refiere a la necesidad de que sus acciones guarden coherencia entre sí, incorporen medidas materiales y simbólicas de forma individual y colectiva y cubran al mayor número de víctimas posibles para que sean reconocidas como ciudadanos; al mismo tiempo, debe articularse con otros mecanismos enfocados en la satisfacción de derechos de esta población como el esclarecimiento de la verdad, el reconocimiento de responsabilidades, la investigación y sanción a los responsables y las reformas institucionales u otro tipo de garantías para la no repetición².

El sistema interamericano de derechos humanos ha promovido esta visión integral de la reparación, al entender también los diferentes componentes que estos procesos albergan como la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición (Defensoría del Pueblo, 2022, pp. 45-46). El mismo Manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y derecho internacional humanitario, elaborado por la Defensoría del Pueblo en alianza con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, invoca las premisas de la reparación y la responsabilidad del Estado en esta materia desde los estándares internacionales en los siguientes términos:

Se tratará de obtener una reparación suficiente, efectiva y rápida para promover la justicia, remediando las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Las reparaciones serán proporcionales a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. De conformidad con su derecho interno y sus obligaciones internacionales, los Estados resarcirán a las víctimas de sus actos u omisiones que violen las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario (...) Cuando el responsable de la violación no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones, los Estados deberían esforzarse por resarcir a las víctimas que hubieran sufrido daños físicos o mentales y a sus familiares³.

En el marco de un conflicto armado, según la Defensoría del Pueblo, el concepto de “reparar” refiere a:

El conjunto de acciones que lleva a cabo un Estado (en su condición de garante de los derechos de quienes se encuentran bajo su tutela) para resarcir a las víctimas de un conflicto armado y a sus familias, partiendo en primera instancia de reconocerles su condición de tal, garantizarles el acceso a la justicia, restituirles sus derechos y repararlas por los daños materiales y morales a que se vieron avocadas (Defensoría del Pueblo, 2018a, p. 9).

² De Greiff, P [2006] Introduction: Repairing the Past: Compensation for Victims of Human Rights Violations De Greiff, P. (ed.). The Handbook of Reparations Oxford, Oxford University Press [pp. 187 y 188]. Tomado de: Bolívar, A.P. [2009]. Mecanismos de reparación en perspectiva comparada. En: Díaz Gómez, C., Sánchez, N.C., Uprimny Yepes, R. [2009]. Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión. Centro Internacional para la Justicia Transicional [ICTJ] y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [DeJusticia, p. 140].

³ Organización de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/1996/17, del 24 de mayo de 1996. Tomado de: Defensoría del Pueblo y ACNUDH [2010]. Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Volumen I y II, Bogotá, pp. 80-81.

En Colombia, el reto de la reparación a las víctimas ha sido consistente con la complejidad del conflicto armado, si bien varios hitos y mecanismos se han generado desde los años 90 con el propósito de avanzar en el reconocimiento y satisfacción de los derechos de esta población. De acuerdo con el andamiaje jurídico colombiano, la reparación a las víctimas ha procedido a través de varios carriles: la jurisdicción civil, la penal, la contencioso-administrativa, la derivada en leyes como la Ley 387 de 1997 respecto a la atención a población desplazada o de mecanismos transicionales como la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) o de programas de corte administrativo y con alcances judiciales como el Decreto 1290 de 2008 o la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) (Bolívar, 2009, p. 74). Otros programas de carácter humanitario o medidas de política social se han orientado también a atender los derechos de las víctimas tras la Constitución de 1991 -y de población vulnerable en general-; sin embargo, en esencia, estas medidas no necesariamente se han desplegado con un enfoque reparador (Lozano, 2009, p. 250).

Además de lo dispuesto en sentencias de la Corte Constitucional que amplían el alcance de la reparación más allá de lo indemnizatorio, donde se explican los diferentes componentes de resarcimiento integral y se distinguen estas medidas de otras acciones del Estado frente a las víctimas (sentencias C-228 de 2002, C-360 de 2006 y C-119 de 2008⁴), el Consejo de Estado también ha emitido un número importante de sentencias que han contado con componentes reparativos sustanciales y se han convertido en referentes jurisprudenciales importantes frente a la avance

de estos procesos. Por su parte, el proceso de Justicia y Paz, la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011, prorrogada por 10 años más a través de la Ley 2078 de 2021) y más recientemente a través del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición contemplado en el acuerdo de paz de 2016 (Acto Legislativo 01 de 2017), los procesos de reparación han ampliado progresivamente el reconocimiento del universo de víctimas y han reforzado las medidas para la reparación integral y la satisfacción de sus derechos.

El avance de los procesos de reparación en el país ha presentado varios obstáculos y desafíos frente al cumplimiento de sus objetivos. De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica:

A las frustraciones y daños que provoca la persistencia de la impunidad, se suma el desgaste emocional, el empobrecimiento y la revictimización que deriva de las deficiencias en la atención de las víctimas por parte del Estado y la política de reparación. Muchas de las experiencias dolorosas resaltadas por las víctimas derivan de la ausencia de atención efectiva y oportuna de las entidades encargadas de atenderlas (CNMH, 2013, p. 324).

No obstante, desde lo contencioso-administrativo y desde entidades como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV) se han seguido promoviendo esfuerzos para avanzar en los objetivos de la reparación, escenario en el que actores como la Defensoría del Pueblo han desempeñado un rol estratégico frente a la orientación, asesoría y seguimiento a los procesos de reparación a los más de 9 millones y medio de víctimas del conflicto armado reconocidas en la actualidad.

⁴ Guzmán, D. [2009]. Reparaciones para las mujeres víctimas de la violencia en Colombia. En: Díaz Gómez, C., Sánchez, N.C., Uprimny Yepes, R. Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [DeJusticia, p. 207].

El acápite que se presenta a continuación busca reconstruir el contexto, el universo de víctimas y los principales hitos y avances del proceso de reparación a víctimas del conflicto armado en los últimos años. Asimismo, está orientado a documentar la labor que la Defensoría del Pueblo y el Consejo de

Estado, conforme con su mandato constitucional, han impulsado en décadas con el propósito de definir la responsabilidad estatal y su alcance, así como apoyar y reforzar el cumplimiento de las obligaciones existentes en materia de reparación y satisfacción de los derechos de las víctimas.

Contexto histórico y reciente relacionado con el universo de víctimas del conflicto armado y reparación

Es importante caracterizar brevemente el universo de víctimas para abordar después el tema de la reparación integral y colectiva. Es preciso aclarar que la información se extrae del Registro Único de Víctimas (RUV) y para ello se consideraron dos fechas de corte⁵. Las cifras globales, que permiten profundizar en el perfil de las víctimas, se extractaron de documentos que publica la Unidad de Víctimas con corte al 30 de septiembre de 2023⁶. Las cifras desagregadas, que permiten aproximar-

se al universo de víctimas a través el tiempo, se consultaron con corte a junio de 2023⁷. Es explicable entonces que a lo largo del texto se presenten leves diferencias que no alteran las tendencias⁸.

De acuerdo con el RUV, con corte a septiembre de 2023, se registraron entre 1985 y el 30 de septiembre de 2023, un total 9.772.044 víctimas del conflicto armado⁹, aun y cuando solo 7.543.483 son sujetos de atención¹⁰;

⁵ Las bases de datos se extractaron de datos abiertos y se usaron como fuentes el CNMH y la Unidad para las víctimas. Las cifras globales [El universo total de víctimas], que permiten profundizar en el perfil de las víctimas, se extractaron de la Unidad de Víctimas con corte al 30 de septiembre de 2023. Esta opción incluye víctimas para 16 hechos victimizantes.

Hay que mencionar que las bases de datos que se usaron y que están disponibles en fuentes abiertas, son anonimizadas; es decir, que no tienen relato ni contienen el nombre de la víctima. No obstante, se dispone de una versión de estas bases de datos suministradas por petición al Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto, que contienen relatos. En numerosos casos se extraen parte de esos relatos. También se usaron fuentes de contraste como publicaciones del Centro Nacional de Memoria Histórica y otros informes.

⁶ Registro Único de Víctimas [RUV, 2023].

⁷ Consulta de Víctimas por hecho victimizante por año. Corte a junio de 2023 pero se tomó información entre 1985 y 2022.

⁸ Por ejemplo, el total de desplazados en 2002, de acuerdo con la consulta “Víctimas de desplazamiento anualizado ocurrencia y llegada” arroja 788.455 casos. Por el contrario, con base en la consulta “Víctimas por hecho victimizante por año”, los desplazados son 782.240 casos.

⁹ Personas reconocidas como víctimas e incluidas en el Registro Único de Víctimas RUV, identificadas de manera única ya sea por su número de identificación, por su nombre completo o por una combinación de ellos.

¹⁰ Víctimas que cumplen los requisitos para acceder a las medidas de atención y reparación establecidas en la Ley. Ver: Red Nacional de Información.

estas víctimas se relacionan con 12.566.243 eventos victimizantes.

Tabla 1. Víctimas del conflicto armado a 30 de septiembre de 2023

VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO	9572044
SUJETOS DE ATENCIÓN	7543483
EVENTOS	12566243

Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV, 2023)

El siguiente cuadro desagrega el número de personas (víctimas) por hecho victimizante de acuerdo con el acumulado hasta el 30 de septiembre de 2023. Se destaca el hecho de que el 88.6 por ciento de las personas afectadas fue por desplazamientos forzados; siguieron las personas víctimas de homicidios que representaron el 11.3 por ciento. Las demás categorías no superan el 1 por ciento del universo y, en su orden, comprenden amenazas, desapariciones forzadas, confinamiento, pérdida de bienes muebles e inmuebles; actos terroristas, atentados, combates, enfrentamientos, hostigamientos; los delitos contra

la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado; el secuestro; las lesiones personales físicas; las lesiones personales psicológicas; las víctimas de minas antipersonales, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado, y la vinculación de niños niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados. Resulta evidente que los desplazamientos forzados son consecuencia de las demás categorías, principalmente de los homicidios (incluidas las masacres), los combates y enfrentamientos y las desapariciones forzadas.

Tabla 2. Número de víctimas por hecho victimizante para el acumulado hasta el 30 de septiembre de 2023

Hecho victimizante	Cantidad	Porcentaje
Desplazamiento forzado	8,530,870	88.61,73%
Homicidio	1,094,346	11%
Amenaza	651265	0.0068%
Desaparición forzada	192913	0.0020%
Confinamiento	129182	0.0013%
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	127012	0.0013%
Acto terrorista / Atentados / Combates /	91419	
Enfrentamientos / Hostigamientos		0.0009%
Sin informacion	51273	0.0005%
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	38973	0.0004%
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	38133	0.0004%
Secuestro	38028	0.0004%
Lesiones Personales Físicas	15.93	0.0002%
Lesiones Personales Psicológicas	15175	0.0002%
Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado	12293	0.0001%
Tortura	10462	0.0001%
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con grupos	9615	0.0001%
Total	9,626,638	100%

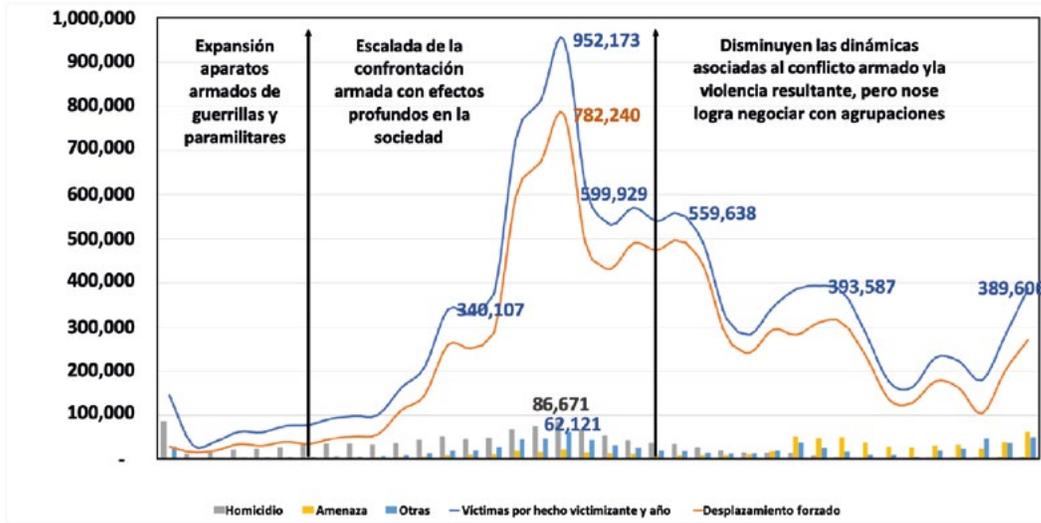
Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV) El número de personas por hecho victimizante no refleja el total de víctimas únicas, debido a que una persona pudo haber sufrido más de un hecho victimizante.

Al desagregar la información sobre víctimas del conflicto armado por hecho victimizante y año, entre 1985 y diciembre de 2022, se presenta un primer gráfico que incluye las categorías más relevantes como desplazamientos, homicidios y amenazas. Asimismo, en un segundo gráfico se ponen de relieve las víctimas de los homicidios, las desapariciones forzadas

y las acciones armadas (acto terrorista / atentados / combates / enfrentamientos / hostigamientos), con el objetivo de analizar de manera ponderada otras variables diferentes a los desplazamientos forzados; representan cerca

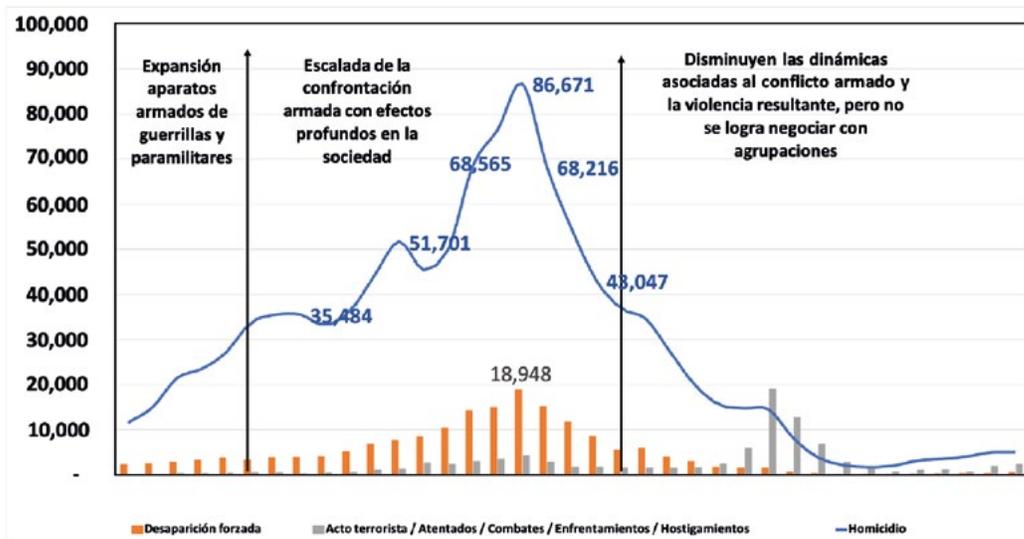
de nueve de cada diez eventos registrados. Las tres categorías del segundo gráfico son especialmente útiles para caracterizar las víctimas por periodos, porque son en buena medida las determinantes de los desplazamientos.

Gráfica 1. Víctimas por hecho victimizante y año entre 1985 y diciembre de 2022



Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. Corte a junio de 2023 con información entre 1985 y 2022.

Gráfica 2. Víctimas de homicidios, desapariciones forzadas y combates y otros entre 1985 y diciembre de 2022



Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a víctimas. Corte a junio de 2023 con información entre 1985 y 2022.

Respecto al primer gráfico, la evolución del grueso de las víctimas en cada año considerado, se explica por los eventos de desplazamiento forzado, seguidos por los homicidios y las amenazas; además, trece categorías adicionales que se sumaron en otras¹¹ (primer gráfico). El patrón es el mismo; todas las categorías registraron su nivel más alto en 2002.

Entre 1985 y 1991, parte del periodo en el que se produjo la expansión de los aparatos armados de guerrillas y paramilitares, los niveles de los registros de víctimas eran moderados, o más bien, los más bajos de la serie observada. Los registros empiezan a aumentar significativamente entre 1994 y 1995, años donde se produce una escalada de la confrontación armada que implicó efectos profundos en la sociedad. El incremento entre 1999 y 2002 presenta una pendiente muy pronunciada, hasta el punto de que casi se llega al millón de víctimas (952,173). Desde ahí se reduce hasta algo menos de 600.000 en 2006, nivel que se mantiene en 2007 y, posteriormente, descendiendo a niveles en el orden de los 400,000 entre 2012 y 2014, cifras que vuelven a acercarse a este nivel en 2022.

El segundo gráfico ayuda a evidenciar los determinantes de los desplazamientos y, por ende, la mayor parte del universo total de víctimas. La categoría homicidios, que incluye las masacres, muestra un ascenso muy pronunciado entre 1994 y 2002, que explica buena parte de las oleadas de desplazamiento forzado. Las desapariciones forzadas expresan un comportamiento similar encontrando su pico en 2002.

Para examinar el universo de víctimas durante los distintos periodos, se analiza en primer lugar de 1986 a 1991, excluyendo la información de 1985 que condensa víctimas en años no identificados. Posteriormente, de 1992 a 2006 se dividió en tres subperiodos, considerando los rangos de 1992 a 1996, 1997 a 2002 y 2003 a 2006. Finalmente, 2007 a 2022 se subdividió en los subperiodos 2007 a 2016 y 2017 a 2022.

En el primer periodo, entre 1986 y 1991, los niveles eran bajos (ver siguiente cuadro). Los desplazamientos solamente pesaron el 1.9 por ciento del total de la serie (1986-2022) y en ese lapso solo representaron el 50.8 por ciento de las víctimas del periodo. Llama la atención que los homicidios reflejaron el 37.4 por ciento del total de víctimas. Hasta 1991, los niveles más altos en relación con estos hechos se presentaron en Urabá, Magdalena Medio y parte del Meta, entre otros.

En el subperiodo 1992 a 1996, la participación de las víctimas de desplazamientos subió al 62.4 por ciento, pero solamente representaron el 4.4 por ciento de toda la serie (1986-2022). En esta ocasión, los homicidios y las desapariciones forzadas acumularon el 17.4 por ciento y el 13.4 por ciento del total de la serie, respectivamente, mucho más alta que los desplazamientos (columna en rojo). Los homicidios representaron el 27.7 por ciento del total de todas las víctimas de este periodo (columna azul). De nuevo, Urabá, Magdalena Medio y Meta fueron las zonas donde se concentraron los eventos en este periodo.

¹¹ Se sumaron en otras: abandono o despojo forzado de tierras; acto terrorista / atentados / combates / enfrentamientos / hostigamientos; confinamiento; delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado; desaparición forzada; lesiones personales físicas; minas antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado; pérdida de bienes muebles o inmuebles; secuestro; tortura; vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados y sin información.

Tabla 3.**Víctimas por hechos victimizantes y periodos: 1986 – 1991, 1992 – 1996 y 1997 a 2002**

Hechos Victimizantes	1986 1991		Porcentaje	Part% Respecto total	1992 1996		Porcentaje	Part% Respecto total	1997 2002		Porcentaje	Part% Respecto total
	Total	X anual			Total	X anual			Total	X anual		
Desplazamiento												
forzado	179616	29936	51%	2%	415100	83020	62%	4%	2869797	5E+05	81%	31%
Homicidio	132149	22025	37%	12%	184380	36876	28%	17%	378667	63111	11%	36%
Amenaza	12430	2072	4%	2%	20041	4008	3%	3%	84494	14082	2%	13%
Desaparición forzada	18587	3098	5%	10%	24250	4850	4%	13%	74926	12488	2%	41%
Confinamiento	-	-	0%	0%	1	0	0%	0%	1	0	0%	0%
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	1667	278	1%	1%	2664	533	0%	2%	31525	5254	1%	24%
Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos	2158	360	1%	2%	3061	612	1%	3%	17492	2915	1%	18%
Sin informacion	226	38	0%	0%	2662	532	0%	5%	35561	5927	1%	70%
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	778	130	0%	2%	4661	932	1%	11%	21715	3619	1%	52%
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	1709	285	1%	4%	2325	465	0%	6%	11524	1921	0%	30%
Secuestro	2392	399	1%	7%	3343	669	1%	9%	17925	2988	1%	49%
Lesiones Personales Físicas	498	83	0%	3%	686	137	0%	4%	2649	442	0%	17%
Lesiones Personales Psicológicas	741	124	0%	6%	1192	238	0%	10%	4695	783	0%	39%
Minas Antipersonal, Municion sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado	106	18	0%	1%	273	55	0%	2%	1043	174	0%	9%
Tortura	405	68	0%	5%	683	137	0%	8%	3602	600	0%	42%
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con	130	22	0%	2%	304	61	0%	4%	1846	308	0%	21%

Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a víctimas. “Víctimas por hecho victimizante y año”. Corte a junio de 2023 tomando información entre 1985 y 2022.

En el subperiodo 1997 a 2002 se concentra una cantidad de víctimas muy alta: los desplazamientos alcanzaron a representar el 80.7 por ciento (columna azul) del periodo y el 30.5 por ciento de toda la serie. Los homicidios representaron el 10.6 por ciento del subperiodo (columna azul), pero significaron el 35.7 por ciento de toda la serie (columna roja). Las desapariciones forzadas representaron el 41.4 por ciento del total de la serie en relación con este hecho victimizante (columna roja), un porcentaje muy alto en perspectiva histórica. Las víctimas por abandono o despojo de tierras pesaron 52.4 por ciento en relación con toda la serie, cifras muy altas, así como las de víctimas de secuestros y las torturas. La violencia se expandió a varias regiones del país simultáneamente durante este periodo: al Caribe, incluidos los Montes de María, el Catatumbo, el Nudo de Paramillo (Norte de Antioquia y sur de Córdoba), parte del Magdalena medio, en el oriente y el surorien-

te, Meta, Caquetá y Putumayo, y empieza a desplazarse más por el Pacífico. Es un lapso en el que actuaron intensamente los paramilitares y en menor medida, las guerrillas, en total se tiene registro de 378.667 homicidios en seis años.

Para el subperiodo 2003 a 2006, las dinámicas siguen siendo muy complejas; no obstante, el número de eventos por hecho victimizante empieza a descender. Las víctimas de desplazamientos representaron el 83.3 por ciento (columna azul) del periodo y el 19.6 por ciento de toda la serie (columna roja). Las víctimas de homicidios representaron el 19.1 por ciento de toda la serie y las de desapariciones forzadas el 22.8 por ciento. Fue un lapso muy afectado por la confrontación armada (operaciones militares a gran escala a partir de iniciativas como el Plan Patriota), pero principalmente por la acción de los paramilitares y de las guerrillas.

Tabla 4.

Víctimas por hechos victimizantes y periodos: 2003 a 2006, 2007 a 2016 y 2017 a 2022

	2003 2006				2017 2022				Part% Respecto total 86 02	Total	X anual	Porcentaje	Part% Respecto total 86 02
	Total	X anual	Porcentaje	Part% Respecto total 86 02	Total	X anual	Porcentaje	Part% Respecto total 86 02					
Hechos Victimizantes													
Desplazamiento forzado	1,868,328	467,082	83.3%	19.9%	3,023,347	302,3	83.5%	32.2%	1,046,491	174,4	71.2%	11.1%	
Homicidio	202,614	50,654	9.0%	19.1%	141,818	14,18	3.9%	13.4%	22,41	3,735	1.5%	2.1%	
Amenaza	48,636	12,159	2.2%	7.5%	267,267	26,73	7.4%	41.4%	212,663	35,44	14.5%	32.9%	
Desaparición forzada	41,283	10,321	1.8%	22.8%	19,646	1,965	0.5%	10.9%	2,346	391	0.2%	1.3%	
Confinamiento	-	-	0.0%	0.0%	7,657	766	0.2%	4.7%	156,957	26,16	10.7%	95.3%	
Perdida de Bienes Muebles o inmuebles	23,576	5,894	1.1%	17.7%	63,792	6,379	1.8%	47.9%	9,908	1,651	0.7%	7.4%	
Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos	8,169	2,042	0.4%	8.6%	56,478	5,648	1.6%	59.1%	8,135	1,356	0.6%	8.5%	
Sin informacion	12,382	3,096	0.6%	24.3%	54	5	0.0%	0.1%	30	5	0.0%	0.1%	
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	8,954	2,239	0.4%	21.6%	5,236	524	0.1%	12.6%	117	20	0.0%	0.3%	
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	8,536	2,134	0.4%	22.1%	9,741	974	0.3%	25.2%	4,762	794	0.3%	12.3%	
Secuestro	7,41	1,853	0.3%	20.1%	5,305	531	0.1%	14.4%	581	97	0.0%	1.6%	
Lesiones Personales Físicas	2,666	667	0.1%	17.1%	6,117	612	0.2%	39.2%	2,98	497	0.2%	19.1%	
Lesiones Personales Psicológicas	3,481	870	0.2%	28.8%	1,852	185	0.1%	15.3%	131	22	0.0%	1.1%	
Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado	3,355	839	0.1%	27.2%	6,706	671	0.2%	54.5%	831	139	0.1%	6.7%	
Tortura	2,211	553	0.1%	25.7%	1,574	157	0.0%	18.3%	137	23	0.0%	1.6%	
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con grupos armados	2,345	586	0.1%	26.8%	3,129	313	0.1%	35.7%	1	167	0.1%	11.4%	

Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a víctimas. "Víctimas por hecho victimizante y año". Corte a junio de 2023 tomando información entre 1985 y 2022.

El periodo 2007 a 2016 refleja algunas particularidades al examinar los promedios anuales en relación con la victimización. Las víctimas de desplazamientos forzados representaron el 32.2 por ciento de toda la serie (columna roja). Las víctimas de acciones armadas (combates, entre otros) representaron el 59.1 por ciento de toda la serie, explicable a partir de las operaciones militares contra las Farc (y el despliegue de varios bombardeos). De 2007 en adelante, estos patrones se reducen en el Caribe, al mismo tiempo que se ve muy afectado el Pacífico, particularmente Buenaventura y Tumaco. Los grupos armados organizados y, particularmente, el Clan del Golfo, empieza a incidir en estas zonas de 2007 en adelante.

En el periodo de 2017 a 2026, el escenario del conflicto armado y sus impactos cambia tras los acuerdos entre el gobierno y las Farc. Llama la atención que en ese lapso, las víctimas de amenazas representaron el 32.9 por ciento de toda la serie. También se destaca que el 95.6 por ciento del total de víctimas de confinamiento se registraron en este periodo;

es posible que en los periodos anteriores existiera un subregistro para este tipo de hechos victimizantes, pero refleja, por otro lado, dinámicas en las que han participado recientemente también el ELN, el Clan del Golfo y las llamadas disidencias de las Farc, situación que ha sido particularmente significativa en departamentos como Chocó, Cauca y Norte de Santander.

En relación con el perfil de las víctimas es importante distinguir en el análisis entre aquellas víctimas del conflicto armado y las que son sujetos de atención. De las 9.572.044 víctimas del conflicto registradas, el 50.25 por ciento corresponde a mujeres; el 49.7 por ciento, a hombres y menos del 1 por ciento hace parte de la comunidad LGTBI o sin información. Ahora, de este universo, 7.543.483 son sujetos de atención. Bajo este criterio, las mujeres corresponden al 52.4 por ciento del universo, mientras que los hombres constituyen el 47.5 por ciento y menos del 1 por ciento hacen parte de la comunidad LGTBI o casos sin información.

Tabla 5. Víctimas conflicto armado por género entre 1985 y septiembre de 2023

Genero	Víctimas Conflicto Armado		Sujetos de Atención	
	Cantidad	Porc %	Cantidad	Porc %
Hombre	4,758,105	49.7%	3,584,261	47.5%
Mujer	4,807,641	50.2%	3,953,941	52.4%
LGTBI	5,627	0.1%	4,726	0.1%
No Informa	244	0.0%	189	0.0%
Intersexual	427	0.0%	366	0.0%
Total	9,572,044		7,543,483	100.0%

Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV, 2023).

La perspectiva étnica se resume en el siguiente cuadro. En las dos primeras columnas aparece la distribución de las víctimas del conflicto según pertenencia étnica y en las dos últimas, los sujetos de atención. Los porcentajes son similares. Las personas registradas sin pertenencia étnica registraron el 80.8 por ciento del total de las víctimas del conflicto y el 79.8 por ciento de los sujetos de atención. Las

poblaciones negras o afrocolombianas representaron el 12.8 por ciento de las víctimas del conflicto y el 13.5 por ciento de los sujetos de atención, universo al que se suman los palenqueros y los raizales, que no constituyen más del 1 por ciento en ninguno de los dos escenarios. Los indígenas representaron el 2.8 por ciento de las víctimas del conflicto y el 3 por ciento de los sujetos de atención.

Tabla 6. Víctimas del conflicto armado y sujetos de atención por etnias

Pertenencia Étnica	Víctimas Conflicto		Sujetos de Atención	
	Cantidad	Porc %	Cantidad	Porc %
Ninguna	7,736,953	80.8%	6,016,704	79.8%
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	1,229,870	12.8%	1,016,943	13.5%
Indígena	272,427	2.8%	226,55	3.0%
Gitano(a) ROM	9,114	0.1%	7,735	0.1%
Gitano (RROM) [Acreditado RA]	725	0.0%	489	0.01%
Palenquero	7,995	0.1%	4,717	0.1%
Afrocolombiano [Acreditado RA]	117	0.0%	105	0.001%
Indígena [Acreditado RA]	303,401	3.2%	261,198	3.5%
Raizal del Archipiélago de San				
Andrés y Providencia	11,42	0.1%	9,022	0.1%
Negro [Acreditado RA]	20	0.0%	18	0.0%
Palenquero [Acreditado RA]	2	0.0%	2	0.00003%
Total	9,572,044	100.0%	7,543,483	100.0%

Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV, 2023).

En términos del ciclo vital, los rangos entre los 18 y los 28 y entre 29 y 60, concentraron en conjunto cerca de dos tercios del universo de víctimas. En efecto, el rango entre los 18 y los 28 representó el 22.5 por ciento de las víctimas del conflicto y el 24 por ciento de los sujetos de atención, mientras el rango entre los 29 y los 60 representó el 41.5 por ciento

y el 43.2 por ciento, respectivamente. Los menores de edad suman algo menos del 20 por ciento en cada caso, es decir, en víctimas del conflicto y sujetos de atención, al mismo tiempo que el rango de más de 61 años representó el 13.3 por ciento de las víctimas del conflicto y el 11.3 por ciento de los sujetos de atención.

Tabla 7. Víctimas conflicto armado y sujetos de atención por ciclo vital

	Víctimas Conflicto		Sujetos de Atención	
	Cantidad	Porc %	Cantidad	Porc %
entre 0 y 5	176,715	1.8%	122,836	1.6%
entre 6 y 11	699,253	7.3%	569,48	7.5%
entre 12 y 17	1,042,459	10.9%	882,98	11.7%
entre 18 y 28	2,157,905	22.5%	1,813,558	24.0%
entre 29 y 60	3,977,114	41.5%	3,258,695	43.2%
entre 61 y 100	1,271,836	13.3%	853,47	11.3%
ND	246,762	2.6%	42,464	0.6%
Total	9,572,044	100.0%	7,543,483	100.0%

Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV, 2023).

En términos de situación de discapacidad del universo de víctimas, la categoría “ninguna” predomina en ambos escenarios con el 95.7 por ciento, seguida por aquellos casos por establecer (1,5 por ciento), la física (1,2 por ciento) y la múltiple (0,7 por ciento).

Tabla 8. Víctimas conflicto armado y sujetos de atención según tipo de discapacidad

Discapacidad	Víctimas Conflicto		Sujetos de Atención	
	Cantidad	Porc %	Cantidad	Porc %
Múltiple	69809	0,007	52004	0,007
Auditiva	25873	0,003	20690	0,003
Física	114666	0,012	88882	0,012
Intelectual	22532	0,002	18263	0,002
Psicosocial (Mental)	5766	0,001	4912	0,001
Visual	35096	0,004	28088	0,004
Por Establecer	140753	0,015	110446	0,015
Ninguna	9157549	0,957	7220198	0,957
Total	9572044	1	7543483	1

Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV, 2023).

Respecto a los avances en los procesos de reparación a las víctimas en el marco de mecanismos de justicia transicional, la información disponible refiere a dos carriles concretos de reparación. Por un lado, de acuerdo con la Comisión de la Verdad, desde su inicio hasta mediados de 2020, los Tribunales de Justicia y Paz emitieron:

Por cuenta de la Sala de Justicia y Paz de Bogotá 40 sentencias condenatorias con 447 postulados condenados –incluyendo los máximos comandantes de las AUC– y reconocieron judicialmente a más de 40.000 víctimas para efectos de reparación integral. La Sala de Medellín, por su parte, ha proferido 15 sentencias condenatorias y 15 decisiones complementarias. La Sala de Barranquilla ha emitido 15 decisiones de fondo y dos adiciones. Para ese mismo año 2020, la Dirección de Justicia Transicional de la Fiscalía reportó 1.625 registros de investigaciones activas, 588 postulados condenados por el Tribunal de Justicia y Paz (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 546).

Conforme con el último informe de gestión de la Fiscalía General de la Nación (2022-2023), la entidad ha logrado entre febrero de 2020 y 2023 reducir el número de hechos en fase de indagación de 205.017 a 38.355 por medio de procesos de imputación (una reducción del 80 por ciento); la mayoría de las imputaciones se ha realizado por casos de homicidios (33.223), desplazamiento forzado (32.440) y desaparición forzada (10.161), si bien sigue pendiente el incidente de reparación a las víctimas relacionado con estos

hechos y las respectivas sentencias (Fiscalía General de la Nación, 2023, pp. 27-28). De acuerdo con la misma fuente, para el mismo periodo entre 2020 y 2023, la Fiscalía ha logrado entregar al Fondo de Reparación de Víctimas bienes por un valor de más de 805 mil millones de pesos y se decretaron medidas cautelares por un valor de más de 723 mil millones, además de nuevas solicitudes de estas medidas a bienes cuyo valor asciende a más de un billón de pesos (Fiscalía General de la Nación, 2023).

A su vez, la Unidad de Víctimas reporta para el periodo entre 2009 y 2023 un total de 4.145.490 personas indemnizadas de manera individual por un valor que alcanza los 32 billones de pesos, 17 de los cuales están relacionados con la reparación a víctimas de desplazamiento forzado (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2023). Mientras para años como 2018, el número de personas participantes de procesos de reparación fue de 61.011, para 2021 fue de 22.629 y para 2022 de 22.279 personas. A septiembre de 2023 se reportaba un total de 106 planes de retorno y reubicación de personas víctimas de desplazamiento implementados, 146 se encontraban en actualización, 6 pendientes por acto administrativo y 730 más aprobados. En materia de medidas de satisfacción, la UARIV registra desde 2014 algo más de 1.486 acciones realizadas en las que participaron 38.536 personas y que han incluido medidas simbólicas, actos de reconocimiento, conmemoraciones, implementación de sentencias e iniciativas locales, entre otras (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2023).

Respecto a reparaciones colectivas, en relación con los 937 sujetos de reparación colectiva reconocidos -653 étnicos-, los avances en sus planes de reparación son disímiles, se reportan 205 sujetos que se encuentran en fase de identificación, 232 en fase de alistamiento, 34 en fase de diagnósticos del daño, 130 en fase de diseño y formulación de su Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC), 187 en fase de implementación y 56 que registran su PIRC como ya implementado. Para 2023, el Fondo de Reparación a Víctimas cuenta con 3.244 bienes muebles e inmuebles en lo rural y lo urbano, de los cuales 520 se encuentran con extinción de dominio por un valor cercano a los 270 mil millones de pesos, mientras 2.724 bienes se encuentran sin extinción de dominio por un valor que asciende a más de 480 mil millones de pesos (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2023).

Las contribuciones de la Defensoría del Pueblo

El trabajo de la Defensoría del Pueblo en materia de atención y reparación a víctimas del conflicto armado ha evolucionado a través del tiempo conforme se han transformado los enfoques, la normatividad y los mecanismos previstos de reparación a víctimas en las últimas tres décadas. En relación con sus capacidades institucionales, desde sus primeros años de funcionamiento, la Defensoría acompañó procesos de atención a víctimas del conflicto, gestionando sus casos ante otras entidades y autoridades nacionales y locales, si bien asumía que el alcance de su labor no tenía un efecto reparador para ese momento:

La atención y el trámite de quejas es una tarea realizada con un carácter más preventivo que reparador, dirigida especialmente hacia la defensa y protección de los derechos de los residentes en el territorio nacional frente a las autoridades. Esta labor se ejerce también frente a los particulares a quienes se haya atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público (Defensoría del Pueblo, 1994, p. 34).

Para esos primeros años, la Defensoría del Pueblo también realizó seguimiento a los diferentes tipos de iniciativas y medidas previstas para la indemnización de víctimas de violaciones a los derechos humanos como en 1995 cuando reportaba los avances de la iniciativa legislativa que se tramitaba ese año en materia de indemnizaciones, al mismo tiempo que recibía quejas en relación con el derecho a la indemnización, algunas de ellas referidas a hechos victimizantes cometidos en el marco del conflicto armado (Defensoría del Pueblo, 1996). Para años como 1998, la Entidad destacaba casos específicos como las masacres de los Uvos, Caloto y Villatina, frente a los cuales el Estado colombiano había reconocido su responsabilidad y se había compro-

metido a impulsar un proceso concertado de reparación a las víctimas y de comunidades a través de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, donde advertía también que dichos compromisos no se habían cumplido a cabalidad ante la falta de recursos, a lo que se sumaba la ausencia de condenas contra los responsables de estos hechos (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 32).

Para 2001, la Defensoría del Pueblo emitió recomendaciones e hizo seguimiento a procesos de indemnización y reparación a víctimas relacionados con casos como las fumigaciones a cultivos ilícitos en el sur del país y sus impactos o respecto a los daños ocasionados sobre poblaciones específicas como la comunidad embera katío del bajo Sinú como consecuencia de la construcción de la represa de Urra y otras afectaciones, hecho por el cual la Entidad interpuso incluso una acción de tutela contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería al impedir que estas comunidades pudieran acceder a un proceso conciliatorio:

La acción de tutela contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería y la sala de casación laboral de la Corte Suprema de Justicia fue presentada por la Defensoría del Pueblo, en representación del pueblo Embera Katío del bajo Sinú, ante el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca. Este resolvió tutelar los derechos de la citada comunidad indígena al debido proceso, a la doble instancia y al acceso a la administración de justicia (Defensoría del Pueblo, 2002).

Hacia 2003, el concepto de reparación integral a víctimas había sido acogido integralmente por la Entidad, al superar el enfoque exclusivamente indemnizatorio y avanzar en el apoyo a estos procesos a través de su gestión

defensorial. Ese año, la Defensoría emitió varias resoluciones defensoriales relacionadas con temas como la utilización de niños y niñas en actos de perfidia, el respeto a los organismos humanitarios y sobre desaparición forzada, asumiendo que a través de estas actuaciones la entidad aspiraba:

Además de formular denuncias y análisis relacionados con situaciones específicas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario, a fijar los antecedentes de estos hechos en la memoria colectiva, con el propósito de establecer en la sociedad, en el Estado y en las instituciones nacionales e internacionales un precedente que permita el desarrollo posterior de los principios de justicia y reparación integral, los cuales son fundamentales para la restitución de las condiciones que fueron vulneradas con la infracción del derecho (Defensoría del Pueblo, 2004, p. 80).

Con la promulgación de la Ley 975 de 2005, la Entidad reafirma una responsabilidad directa en la asistencia a las víctimas del conflicto armado en Colombia y al ejercicio de sus derechos (artículo 34), además de la defensa pública de los presuntos victimarios, razón por la cual crea un Programa de Justicia y Paz. Efectivamente, por medio de la Resolución 1113 de 2006 se organiza el servicio de defensoría pública para víctimas frente a la Ley de Justicia y Paz, creando un programa de representación judicial para esta población que quedaría adscrito a la Dirección Nacional de Defensoría Pública (Defensoría del Pueblo, 2013, pp. 20-21). Meses después, mediante la Resolución 438 de 2007, el Defensor del Pueblo estableció un procedimiento especial para la orientación y atención a víctimas en el marco de dicho mecanismo transicional, donde se incluía la atención psicosocial, que quedaría a cargo del Programa de Justicia y Paz que empezaría a implementarse en varias defensorías regionales.

En el transcurso de este mecanismo transicional, el Defensor del Pueblo formalizó la creación de la Oficina de Coordinación de Justicia y Paz la cual, en articulación con defensorías regionales y seccionales, profundizaba el:

Acompañamiento, la asesoría y orientación a los ciudadanos que requieren información específica en su participación en el proceso de justicia y paz y la forma de hacer efectivos sus derechos a la verdad, justicia y reparación, haciendo especial reparo sobre la situación de poblaciones vulnerables como los niños y las niñas, las mujeres, los ancianos, minorías indígenas, afrocolombianas y discapacitados (Defensoría del Pueblo, 2007, p. 705).

En los siguientes años, la labor de la Defensoría se amplió también como parte del cumplimiento de sus deberes en materia de orientación, asesoría y seguimiento a procesos de indemnización individual y colectiva, además de su participación en instancias como el Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR).

En ese mismo año, 2007, la Entidad desplegó de manera permanente su estrategia psicojurídica de orientación a víctimas en varias regiones del país con la idea de facilitar los procesos de asesoría a aquellas víctimas que solicitaran la gestión de la Defensoría del Pueblo y que sería de utilidad frente a otras disposiciones normativas que preveían medidas similares como el Decreto 1290 de 2008 (por el cual se crea el programa de reparación administrativa a víctimas de grupos armados organizados al margen de la ley), la Ley de Víctimas e incluso la Ley 1592 de 2012 que modifica la Ley de Justicia y Paz. A su vez, con la expedición de la Ley 1424 de 2010, por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional en materia de verdad, justicia y reparac-

ción a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se planteó también la idea de modificar la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo en razón a las responsabilidades asignadas a la Entidad por cuenta de dicha norma.

En ese contexto y finalmente tras la promulgación de la Ley de Víctimas en 2011 se generó un nuevo arreglo institucional enfocado hacia el desarrollo de procesos administrativos y judiciales de reparación a víctimas y restitución de tierras, a partir del cual entidades como la Procuraduría General, la Fiscalía General y la misma Defensoría del Pueblo contaron con la posibilidad de ampliar su planta de personal y crear oficinas especializadas para la atención a víctimas. En virtud de estas disposiciones, por medio de la Resolución Defensorial No. 1372 de 2011, se crea la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del conflicto armado interno -en reemplazo de la Unidad de Atención Integral a Víctimas que se había creado en 2007- con la finalidad de cumplir con las responsabilidades que la Ley asignaba a la entidad frente al diligenciamiento de las solicitudes de inclusión en el Registro Único de Víctimas, la orientación y asesoría a víctimas para el ejercicio de sus derechos, el seguimiento a los comités departamentales de justicia transicional, la asistencia legal especializada, la coordinación de procesos de participación de víctimas, entre otras tareas (Defensoría del Pueblo, 2013, p. 17). Esta nueva dependencia trascendió funciones como las del Programa de justicia y Paz y las de la antigua Unidad de Atención Integral a Víctimas al acoger nuevas responsabilidades como (Defensoría del Pueblo, 2013, p. 21):

Diseñar y adoptar las políticas y planes generales relacionados con la orientación, asistencia y asesoría a las víctimas del conflicto armado interno.

Desarrollar procesos y procedimientos que garanticen la orientación y asesoría integral a las víctimas del conflicto armado interno.

Formular recomendaciones de política pública que contribuyan a la realización de los derechos de las víctimas.

Establecer lineamientos programáticos, estrategias y metodologías que faciliten la actuación de la Defensoría del Pueblo relacionada con la atención, asistencia y asesoría de las víctimas.

Apoyar el diseño de instrumentos que faciliten a las Defensorías Regionales ejercer su función de monitoreo y seguimiento a la Ley de Víctimas y en particular la acción de ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo del Ministerio Público.

Apoyar el proceso de participación efectiva de las víctimas en los mecanismos creados por la ley de víctimas.

En palabras de la Defensoría:

Desde la creación del Programa de Justicia y Paz, hasta la entrada en funcionamiento de la Delegada para la Orientación y Asesoría a las víctimas del Conflicto Armado Interno, la Defensoría del Pueblo ha atravesado un proceso de cualificación permanente que ha implicado el fortalecimiento del recurso humano para la orientación de las víctimas en gran parte del territorio nacional. Esta cualificación ha requerido de la precisión progresiva de su alcance y el establecimiento de directrices claras que permitieran a las defensorías regionales asumir un rol activo para que los ciudadanos que requieren conocer la forma como deben ejercer sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral, estén en capacidad de hacerlo (Defensoría del Pueblo, 2013, p. 20).

En los últimos años, la Defensoría ha continuado su labor de prevención de hechos de violencia y de orientación y asesoría a las víctimas del conflicto armado, así como de seguimiento a las políticas públicas relacionadas con reparación integral, reforzando sus capacidades institucionales especialmente a partir de la firma del acuerdo de paz de 2016 y frente a componentes como el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, la indemnización administrativa, la participación de las víctimas, los procesos de reparación colectiva, la incorporación de los enfoques étnico y de género en los procesos de reparación, entre otras dimensiones de la reparación.

A la par del despliegue de sus capacidades institucionales, la Entidad ha generado un universo importante de documentos especializados que han impulsado la divulgación de información sobre los procesos de reparación y para la orientación a: (i) víctimas del conflicto armado respecto a la satisfacción de sus derechos, las diferentes dimensiones de la reparación y los mecanismos y rutas existentes para el cumplimiento de estos propósitos, (ii) funcionarios públicos, con prioridad de aquellos que hacen parte de la Defensoría del Pueblo y tienen tareas relacionadas con la atención a víctimas, precisando criterios, normas, herramientas y pasos a tener en cuenta frente a la atención y acompañamiento a esta población en su ruta de reparación y (iii) sectores de interés y población en general respecto al lugar y los alcances de la reparación a víctimas en el marco de mecanismos de justicia transicional y de políticas de promoción de derechos humanos. Dentro del universo de documentos publicados sobre este tema se destacan:

Documento pedagógico *ABC Elecciones mesas de participación efectiva de víctimas 2023–2027*, elaborado en 2023 en el mar-

co de las funciones de la Defensoría como secretaría técnica de las mesas de víctimas nacionales y departamentales y como encargada de efectuar las inscripciones de las organizaciones de víctimas y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas. En este mismo sentido se publicó el *Instructivo para la inscripción de víctimas en el exterior*, ese mismo año.

Cartilla práctica *Recursos legales para víctimas del conflicto armado interno*, publicada en 2022 como un instrumento más de orientación a víctimas del conflicto armado para la exigibilidad de sus derechos.

Informe defensorial de seguimiento a la Ley 1448 de 2011, publicado en 2020 en referencia a factores que inciden en la garantía del derecho fundamental a la salud de la población víctima del conflicto armado para la región pacífica.

Informe defensorial sobre la Política de atención a víctimas de actos de terrorismo, publicado en 2020 con la finalidad de llamar la atención de las autoridades sobre los desafíos en distintas regiones frente al compromiso de reparación integral de víctimas por eventos terroristas por fuera del conflicto armado

Reporte *Ampliando el horizonte de justicia para las víctimas: Informe del estado de cumplimiento de las sentencias de la corte interamericana de derechos humanos contra Colombia 2020*, en relación con el mandato de la Defensoría en materia de diagnóstico y seguimiento frente al cumplimiento de las 23 sentencias condenatorias contra el Estado colombiano.

Guía práctica para la asesoría y orientación a víctimas del conflicto armado interno, elaborada en 2018 con el propósito de “establecer definiciones esenciales, presenta los ámbitos de trabajo que tie-

ne la Defensoría Delegada y realiza una identificación de escenarios, metodologías y herramientas que permiten a todos los profesionales desarrollar cada una de sus actividades” (Defensoría del Pueblo, 2018, p. 9).

Documento *El goce efectivo de derechos en el marco de la restitución de tierras. Estudio de casos en los departamentos de Bolívar, Córdoba, Magdalena y Sucre*, publicado en 2018 y que recoge las experiencias de restitución en estos departamentos para posicionar lecciones y recomendaciones en materia de restitución de tierras.

Cuadernos de Paz No. 4: Medidas de reparación integral y Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, elaborado en 2018 para analizar la naturaleza, objetivos y medidas de reparación a víctimas y su aterrizaje en el contexto de la implementación del acuerdo de paz de 2016.

Cuadernos de Paz No. 3 sobre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, divulgado en 2018 con el objetivo de explicar los componentes y alcances del Sistema creado a partir del acuerdo de paz de 2016 frente a la satisfacción de los derechos de las víctimas.

Cartilla informativa sobre aspectos básicos y resultados del proyecto Impulso del goce efectivo de derechos de destinatarios de restitución de tierras en etapa posfallo, ejecutado con el apoyo de la Embajada de Suiza entre 2016 y 2020 a través de dos fases con el objetivo de acompañar a comunidades rurales destinatarias de las sentencias judiciales en materia de restitución de tierras.

Informe sobre escenarios de riesgo y amenazas a líderes e integrantes de las mesas departamentales y de la mesa nacional de participación efectiva de víctimas en Colombia, publicado en 2017 con el propósi-

to de identificar y caracterizar el escenario de riesgo de los líderes e integrantes de las mesas departamentales y la nacional.

Documento Defensorial: Acciones y responsabilidades en la implementación del marco normativo relativo a los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral, publicado en 2013 y que contiene “herramientas para brindar asesoría y asistencia a las víctimas desde la perspectiva del marco legal de atención y reparación en una visión de justicia transicional que requiere procedimientos flexibles y adecuados para posibilitar el acceso a sus derechos desde la dimensión administrativa y judicial” (Defensoría del Pueblo, 2013, p. 7).

De manera sistemática y conforme a su mandato legal, la Defensoría del Pueblo a través de su sistema de alertas tempranas y de los diferentes tipos de informes de riesgo ha hecho un llamado permanente a las entidades del orden nacional y territorial para fortalecer las medidas en materia de reparación a víctimas y avanzar en la satisfacción efectiva de los derechos de esta población, además de acciones humanitarias en zonas donde se han consumado hechos victimizantes o donde poblaciones se encuentran en riesgo. Los actores institucionales sobre quienes más se han centrado los mensajes y recomendaciones en los últimos años han sido las entidades e instancias que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNA-RIV), incluyendo desde la Presidencia de la República, pasando por ministerios como el de Interior, Hacienda, Agricultura, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas, además de los entes territoriales e incluso instancias como los comités territoriales de justicia transicional (CTJT) y las mesas de participación de víctimas.

En sus más recientes informes al Congreso, informes defensoriales e informes de riesgo, la Defensoría del Pueblo ha emitido un universo importante de recomendaciones orientadas a fortalecer los procesos de reparación individual y colectiva, así como la institucionalidad prevista para estos efectos, las cuales han involucrado (Defensoría del Pueblo, 2023, pp. 70-71): (i) llamados a la coordinación interinstitucional con miras a fortalecer los programas de estabilización socioeconómica de las víctimas, (ii) fortalecimiento de los recursos financieros, humanos y técnicos para la reparación, (iii) promoción de estrategias de prevención de riesgos para la participación de víctimas, organizaciones y comunidades en condiciones de seguridad y sin revictimización, (iv) impulso al Plan de Rehabilitación Psicosocial, (v) impulso a los procesos de reparación colectiva así como los planes de retorno y reubicación proyectados, (vi) ampliación del acompañamiento técnico a las entidades territoriales frente al funcionamiento de las mesas municipales y departamentales de víctimas, entre otras medidas.

De igual forma, como parte de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, junto con la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas y los representantes de los pueblos étnicos, la Defensoría del Pueblo ha publicado desde 2014 informes anuales de seguimiento en los cuales se ha realizado un diagnóstico de los avances y dificultades en los diferentes componentes de reparación a víctimas, a través de recomendaciones a las entidades competentes para fortalecer estos procesos. En el informe correspondiente al periodo 2022-2023, por ejemplo, se evidencia (Defensoría del Pueblo, 2023b): (i) un complejo escenario de crisis humanitaria, caracterizado por fenómenos de revictimización y nuevas afectaciones; (ii) la falta de articulación entre las

entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV); (iii) las dificultades para las comunidades desplazadas forzosamente frente al retorno, la reubicación y la generación de ingresos; (iv) la reducción en el monto de los recursos destinados para la reparación la proyección de \$252.4 billones de pesos entre 2023 y 2031 para cumplir con las medidas de asistencia, atención y reparación para todo el universo de víctimas; (v) la baja ejecución de recursos para la reparación en departamentos como Cauca, Cundinamarca y Arauca; (vi) la necesidad de mayores avances para la apertura de centros regionales de atención a víctimas en departamentos como Tolima y Bolívar, entre otros variables.

A su vez, en alertas tempranas recientes como la 005-23 relacionada con las poblaciones en Toribío (Cauca), la Defensoría del Pueblo conmina a entidades como la UARIV a desplegar sus recursos institucionales para avanzar en componentes de asistencia humanitaria al mismo tiempo que fortalece procesos de reparación en curso:

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, en coordinación con la Alcaldía de Toribío, atender de manera integral e inmediata, a aquellas colectividades étnicas que no pudieron desplazarse de sus territorios debido a la situación del orden público descrito anteriormente, teniendo en cuenta su carácter de protección especial establecido por la Honorable Corte Constitucional (...) acompañar la actualización de los planes de contingencia departamental y municipal, verificando su viabilidad en términos de recursos financieros, humanos y físicos. Estos planes de contingencia deben contemplar medidas que respondan a la gestión del riesgo advertido en la presente Alerta (...) agilizar los procesos de reparación

colectiva y retornos y reubicaciones que se encuentren en proceso (Defensoría del Pueblo, 2023).

Es el mismo caso de la Alerta temprana 011-2023 para Arauca a través de la cual la entidad recomienda:

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Ministerio del Interior, Gobernación de Arauca y Alcaldías Municipales realizar y activar los planes de prevención y contingencia y fortalecer los programas de atención integral a las víctimas desde los diferentes enfoques diferenciales (poblacionales, étnico, etario y de género) garantizando la asistencia, atención y reparación en el territorio para el restablecimiento de los derechos de la población (Defensoría del Pueblo, 2023).

En otros casos como en la Alerta temprana 012-23 que refiere a las poblaciones en San José del Guaviare, El Retorno, Calamar y Miraflores (Guaviare), las recomendaciones emitidas van en función de superar situaciones de riesgo inminente, solicitando el apoyo humanitario que entidades como la UARIV brindan para este tipo de escenarios:

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en coordinación con la Gobernación del Guaviare y los Municipios de San José, El Retorno, Calamar y Miraflores, garantizar la atención humanitaria inmediata para atender de manera urgente y diferencial los casos de emergencia humanitaria relacionados en la presente Alerta Temprana, garantizando en todo momento los componentes que conforman la ayuda inmediata (Defensoría del Pueblo, 2023).

En materia de acompañamiento y apoyo al proceso de reparación a víctimas, así como del seguimiento a las políticas y medidas previstas, en el marco de su gestión defensorial,

la entidad ha cumplido tareas y promovido iniciativas desde hace varios años, tanto desde las Direcciones y delegadas como desde las Defensorías Regionales, en el marco de la Ley de Justicia y Paz, la Ley de Víctimas y del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición:

Orientación y asesoría a las víctimas del conflicto armado de cara a sus procesos de reparación integral en el marco de mecanismos como los dispuestos en la Ley de Justicia y Paz, la Ley de Víctimas y en relación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Acciones de seguimiento a la implementación de políticas en materia de reparación, por ejemplo, a través del ejercicio de Secretaría Técnica en la Comisión de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011.

Apoyo al diligenciamiento de solicitudes dirigidas a entidades del SNARIV.

Apoyar el proceso de solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas.

Participación en la Comisión del Ministerio Público para la Justicia Transicional.

Ejercicio de la Secretaría Técnica de las mesas de participación efectiva de las víctimas prevista en la Ley de Víctimas.

Procesos de formación continua para capacitar a los servidores del ministerio público sobre el proceso de registro de víctimas, así como procesos y rutas de atención y asistencia en el marco de la Ley de Víctimas.

Acompañamiento y seguimiento a los procesos de restitución de tierras en la etapa posfallo

Jornadas interinstitucionales coordinadas con otras entidades como la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Ministerio de la Justicia y el Derecho, Unidad Especial de Atención y

Reparación Integral a las Víctimas (UEA-RIV), además de entes territoriales para facilitar el contacto directo de las víctimas con estas instituciones (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 35).

Orientación y acompañamiento desde el nivel territorial frente a procesos de reparación no étnica, seguimiento a la política pública, diseño y ejecución de proyectos de investigación y elaboración de informes defensoriales (Defensoría del Pueblo, 2018, pp. 8-9).

Desarrollar espacios de reflexión para la identificación del daño individual y colectivo sobre el cual hacen exigibles las medidas de reparación, en cualquiera de los siguientes escenarios: justicia y paz, Jurisdicción Especial para la Paz, planes de reparación colectiva (Defensoría del Pueblo, 2018, p. 16)

Realizar la remisión de las víctimas a otras entidades y hacer seguimiento a la oferta institucional local.

Promover acciones de recuperación de la memoria histórica y de participación de víctimas en escenarios comunitarios y proyectos colectivos que aporten a la reconstrucción del tejido social.

Generar recomendaciones en los distintos espacios técnicos territoriales del SNA-RIV, o ante las entidades responsables de materializar sus derechos.

Elaborar informes y documentos de análisis territorial sobre la situación de las víctimas y la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral, con apoyo del técnico en orientación.

REFERENCIAS

- Aguilera, M., Restrepo, G, Vargas, A., Sanz, A., Correa, R. [2011]. *El Orden desarmado. La Resistencia de la Asociación de trabajadores campesinos de Carare (ATCC)*, Taurus, Semana, Colombia. https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2011/PDF_el_orden_desarmado.pdf
- Aguilera, M. [2012]. *Refundemos la Nación: Perdonemos a delincuentes políticos y comunes*. Análisis Político, No 76, Universidad Nacional, Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/74664/43493-202274-1-SM.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Aguilera, M. [2014]. *Guerrilla y población civil. La trayectoria de las Farc 1949-2013*. Imprenta Nacional, Colombia. <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/farc/guerrilla-poblacion-civil.pdf>
- Alto Comisionado para la Paz [2016]. Acuerdo final del Conflicto Armado para una Paz Estable y Duradera, Punto 5.
- Amnistía Internacional [13 de mayo de 2008]. La extradición de los jefes paramilitares no debe suponer el cierre de las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/la-extradicion-de-los-jefes-paramilitares-no-debe-suponer-el-cierre-de-las-investigaciones-sobre-vio/>
- Archivo General de la Nación [AGN, 1951]. *Despacho del presidente*. Caja 85, carpeta 28. Folios: 4, Colombia.
- Archivo General de la Nación [AGN, 1958]. *Despacho del presidente*. Caja 301. Carpeta 88. Folios: 76, Colombia.
- Archivo General de la Nación [AGN, 1958]. *Despacho del presidente*. Caja 300. Carpeta 64. Folios: 127-130, Colombia.
- Archivo General de la Nación [AGN, 1959]. *Despacho del presidente*. Caja 117. Carpeta 52. Folios: 39-40, Colombia.
- Archivo General de la Nación AGN [s. f]. *Despacho del ministro de Gobierno*. Caja 35, Carpeta 292. Folios: 280-292, Colombia.
- Arias [2012]. *Las Bacrim retan a Santos*. Arcanos, No 17, Arco Iris, Colombia. <https://www.calameo.com/read/000059089837a255583b0>
- Asamblea General de las Naciones Unidas [1985]. *Resolución 40/34, Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas*. <https://www.ohchr.org>.
- Appleby, D., Doherty, M., Shuldiner. *Balance de InSight Crime de los homicidios en 2022*. InSight Crime, America Latina. <https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-dhomicidios-en-2022/>
- Bagley [1991]. *Narcotráfico: Colombia asediada*. En: Leal y Zamosc (Editores). *Al Filo del Caos: crisis política en la Colombia de los años 80*. Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional, Colombia.
- Bolívar, A.P. [2009]. *Mecanismos de reparación en perspectiva comparada*. En: Díaz Gómez, C., Sánchez, N.C., Uprimny Yepes, R. [2009]. *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia).
- Campos [2008]. *El baile rojo. Relatos no contados del genocidio de la UP*. Random House, Colombia.
- Casas [1986]. *La violencia en los llanos orientales (Comando Hermanos Bautista)*. Ediciones Ecoe, Colombia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2022]. *Trayectoria e impactos del bloque norte en los departamentos de atlántico, cesar, la guajira y magdalena*. Tomo I.

- Centro Nacional de Memoria Histórica [2022]. La tierra se quedó sin su canto. Trayectoria e impactos del bloque norte en los departamentos de Atlántico, Cesar, La Guajira y Magdalena. Tomo II. https://centrodememoriahistorica.gov.co/wpcontent/uploads/2022/04/BLOQUE-NORTE-II_web.pdf
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2020]. Diccionario general de las bases de datos observatorio de memoria y conflicto. Anexo 3.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2013]. ¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2015]. Una nación desplazada. [p, 339]. <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2015]. Pueblos arrasados: el Castillo, Meta. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/pueblos-arrasados-el-castillo-meta/>
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2013]. ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2008]. La masacre de Trujillo una tragedia que no cesa. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/Trujillo-Una-tragedia-que-no-cesa.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica [s. f.]. Validación del informe analítico sobre el paramilitarismo en el Urabá Antioqueño, el sur de Córdoba, el Bajo Atrato y Darién.
- Celis [2019]. Una paz sin dolientes. Diálogos Gobierno-ELN, 1982-2019. NC Producciones, Colombia.
- CEV [2022]. Hallazgos y Recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia. Comisión de la Verdad, Colombia. <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones-1>
- Comisión de la Verdad [2022]. Informe final: Hay Futuro si hay Verdad Hallazgos y recomendaciones.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas. Tomo 4.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. No matarás, relato histórico del conflicto armado interno en Colombia. Tomo 3.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad en Colombia. Tomo 2.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. [2013] *¡Basta ya! Colombia; memorias de guerra y dignidad*, Imprenta Nacional, Colombia. https://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap1_30-109.pdf
- Centro Nacional de Memoria Histórica [30 de septiembre de 2023]. *Infografía del Observatorio de memoria y conflicto, Asesinatos Selectivos (AS) contando la guerra en Colombia, Centro Nacional de Memoria Histórica*. <https://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/infografias/asesinatos-selectivos/>
- Centro Nacional de Memoria Histórica [30 de septiembre de 2023]. *Infografía del Observatorio de memoria y conflicto, Masacre (MA), contando la guerra en Colombia, Centro Nacional de Memoria Histórica*. <https://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/infografias/masacres/>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas. Tomo 4.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. No matarás, relato histórico del conflicto armado interno en Colombia. Tomo 3.

- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad en Colombia. Tomo 2.
- Congreso de Colombia [2022]. **Ley 2272**, por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>
- Congreso de la República. **Ley 1820 de 2016**.
- Consejo de Estado. **ST20.601**. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, 11 de septiembre de 2013.
- Consejo de Estado. **ST61.033ª**. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, 29 de enero de 2020.
- Consejo de Estado. **SC20.241**. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C, 19 de octubre de 2011.
- Consejo de Estado. **SB19.939**. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B, 27 de septiembre de 2013.
- Constitución Política [2017]. **Sistema Integral de Verdad Justicia y Reparación Integral**.
- Corporación para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos [1988]. La **Masacre de Segovia en Antioquia** (pp. 5 a 17). Bogotá: Reiniciar.
- Corte Constitucional **SU-167**, 28 de mayo de 2023.
- Corte Constitucional **C- 430**, 12 de abril de 2000.
- Corte Constitucional **C-007**, 1 de marzo de 2018.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, **Órdenes de Guerra contra Chile**, 29 de noviembre de 2018.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, **UP contra Colombia**, 27 de julio de 2022.
- Corte Interamericana de los Derechos Humanos, **Rochela contra Colombia**, 11 de mayo de 2007.
- Corte Suprema de Justicia Sala Penal, **Acta 18 Cesar Pérez García condena**, 15 de mayo de 2013.
- Decreto 2047 de 1990. Por el cual se crean mecanismos para incentivar el sometimiento a la justicia de quienes hayan cometido delitos relacionados con los motivos de perturbación del orden público. 5 de septiembre de 1990. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1390630>
- Decreto 2147 de 1990. Por el cual se adiciona el Decreto legislativo 2047 de 5 de septiembre de 1990. 14 de septiembre de 1990. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1407901>
- Decreto 2372 de 1990. Por el cual se adiciona el Decreto legislativo 2047 de 1990. 8 de octubre de 1990. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1443360>
- Decreto 3030 de 1990. Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público y se subrogan los decretos legislativos 2047, 2147 y 2372 de 1990. 14 de diciembre de 1990. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1508657>
- Decreto 303 de 1991. Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público, se modifican y adicionan en lo pertinente los decretos legislativos 2047 y 3030 de 1990 y se dictan otras disposiciones. 29 de enero de 1991. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1069756>
- Decreto 2656 de 2022. Por el cual se decreta el cese al fuego bilateral y temporal de carácter nacional, en el marco del diálogo de carácter político entre el Gobierno nacional y el Estado Mayor Central FARC-EP y se dictan otras disposiciones. 31 de diciembre de 2022. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=201683>
- Defensoría del Pueblo [2023]. **Informe Analítico 2022**. Rendición de Cuentas.

- Defensoría del Pueblo [2023]. *Informe Analítico 2022*. Rendición de Cuentas.
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Órganos de control y representantes de víctimas hacen llamado al Gobierno nacional a garantizar los derechos de las víctimas a la atención y reparación integral*. <https://www.defensoria.gov.co/-/%C3%93rganos-de-control-y-representantes-de-v%C3%ADctimas-hacen-llamado-al-gobierno-nacional-a-garantizar-los-derechos-de-las-v%C3%ADctimas-a-la-atenci%C3%B3n-y-reparaci%C3%B3n-integral>
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Alerta temprana 005-2023*, febrero de 2023.
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Alerta temprana 011-2023*, marzo 2023.
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Alerta temprana 012-2023*, marzo de 2023
- Defensoría del Pueblo [2023]. *El 2022 marcó un lamentable récord de homicidios a líder sociales y personas defensoras de derechos humanos*. <https://www.defensoria.gov.co/-/el-2022-marc%C3%B3-un-lamentable-r%C3%A9cord-de-homicidios-a-l%C3%ADderes-sociales-y-personas-defensoras-de-derechos-humanos>
- Defensoría del Pueblo [2022]. *Boletín primer semestre de 2022*, Observatorio de Derechos Humanos.
- Defensoría del Pueblo [2022]. *Boletín primer semestre de 2022*, Observatorio de Derechos Humanos.
- Defensoría del Pueblo [2022]. *Alerta temprana 011*, 2 mayo. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/011-22.pdf>
- Defensoría del Pueblo [2022]. *Conceptos básicos en derechos humanos y obligaciones de los Estados*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2021]. *Vigésimo octavo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, informe de gestión 2020*.
- Defensoría del Pueblo [2021]. *Vigésimo octavo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República: Informe de gestión 2020*.
- Defensoría del Pueblo [2021]. *Alerta temprana 001*, 7 enero. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/001-21.pdf>
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Vigésimoséptimo Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República 2019*.
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Informe Defensorial. El posacuerdo en los territorios étnicos: Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Un encuentro con el pueblo*. Carlos Alfonso Negret Mosquera-Defensor del Pueblo 2016-2020.
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Informe defensorial. El posacuerdo en los territorios étnicos: balance del cumplimiento del capítulo étnico en el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Un encuentro con el pueblo*. Carlos Alfonso Negret Mosquera-Defensor del Pueblo 2016-2020.
- Defensoría del Pueblo [2019]. *Vigésimosexto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República 2018*.
- Defensoría del Pueblo [2019]. *Valoración del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado*. Informe de riesgo No.075, p. 2. <http://www.sindhpep.org/informes-sat/> 2019
- Defensoría del Pueblo [2018]. *Cuadernos de Paz No.4: Medidas de Reparación Integral y Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas*.
- Defensoría del Pueblo [2018]. *Guía práctica para la asesoría y orientación a víctimas del conflicto armado interno Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas*.

- Defensoría del Pueblo–Contraloría General de la República–Procuraduría General de la Nación y Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas [2017]. *Cuarto informe al Congreso de la República - 2016–2017*. Resumen ejecutivo. Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Vigésimo quinto informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Grupos Armados Ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo*. Bogotá, julio de 2017.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Vigésimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá, diciembre de 2017.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Grupos Armados Ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. [p. 168]. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Grupos_Armados_ilegales_y_nuevos_escenarios_de_riesgo_en_el_posacuerdo.pdf
- Defensoría del Pueblo–Contraloría General de la República–Procuraduría General de la Nación y Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas [2017]. *Cuarto informe al Congreso de la República - 2016–2017*. Resumen ejecutivo. Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011.
- Defensoría del Pueblo [2016]. *Vigésimo tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2016]. *Vigésimo tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2013]. *Acciones y responsabilidades en la implementación del marco normativo relativo a los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral*.
- Defensoría del Pueblo [2012]. *Decimonoveno informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2012]. *Decimonoveno informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. [2012]. *Análisis y valoración de la política pública de retornos y reubicaciones*. Informe en el marco de la Sentencia T-025 DE 2004, en respuesta al Auto 219/11.
- Defensoría del Pueblo [2011]. *Decimooctavo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2011]. *Decimooctavo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo y ACNUDH [2010]. *Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*. Volumen I y II. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo y ACNUDH [2010]. *Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*. Volumen I y II. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2009]. *Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2009]. *Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2008]. *Decimoquinto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2008]. *Decimoquinto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*. Bogotá.

- Defensoría del Pueblo (2007). *Decimocuarto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*. Bogotá
- Defensoría del Pueblo (2007). *Valoración del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado*. Informe de riesgo No 032-07. 16 de noviembre de 2007, pp. 9 y 10. <http://www.sindhhep.org/informes-sat/>
- Defensoría del Pueblo (2007). *Decimocuarto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo (2006). *Decimotercer Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*. Bogotá. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/1394391/13_informe_al_congreso.pdf/6a114bb4-6da0-ab89-24f8-2653b1aa496b?t=1650925818713
- Defensoría del Pueblo (2006). *Décimo Tercer Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/1394391/13_informe_al_congreso.pdf/6a114bb4-6da0-ab89-24f8-2653b1aa496b?t=1650925818713
- Defensoría del Pueblo (2005). *Duodécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo (2005). *Valoración del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado*. No. 041-05. 28 de agosto de 2005, p. 4. <http://www.sindhhep.org/informes-sat/>
- Defensoría del Pueblo (2005). *Duodécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo (2004). *Valoración del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado*. Informe de riesgo No 085 de 2004, pp. 3 y 4. <http://www.sindhhep.org/informes-sat/>
- Defensoría del Pueblo. (2004). *Undécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia 2003*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2004). *Undécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia 2003*.
- Defensoría del Pueblo. (2003). *Décimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia*.
- Defensoría del Pueblo. (2003). *Décimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2002). *Noveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia 2000*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2002). *Noveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia 2000*.
- Defensoría del Pueblo. (2001). *Octavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia 2000*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2001). *Octavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia 2000*.
- Defensoría del Pueblo. (2000). *Séptimo Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1999-2000*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2000). *Séptimo Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1999-2000*.
- Defensoría del Pueblo. (1999). *Sexto Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia 1998*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (1999). *Sexto Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia 1998*.
- Defensoría del Pueblo (1998). *Derechos humanos para vivir en paz. Informe presentado al Congreso de la República sobre la situación de Derechos Humanos en los cinco años de la Defensoría del Pueblo*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo (1998). *Derechos humanos para vivir en paz. Informe presentado al Congreso de la República sobre la situación de Derechos Humanos en los cinco años de la Defensoría del Pueblo*. Bogotá, agosto de 1998.

- Defensoría del Pueblo. [1997]. *Cuarto Informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia*.
- Defensoría del Pueblo. [1997]. *Cuarto Informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. [1996]. *Tercer Informe anual del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso Colombia*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. [1996]. *Tercer Informe anual del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso Colombia*.
- Defensoría del Pueblo [1994]. *Primer informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia*. Serie de documentos 7, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [1994]. *Primer informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia*, Serie de Documentos 7, pág. 23.
- Defensoría del Pueblo [1993]. *Informe sobre infracciones del Derecho Internacional Humanitario en 1992*. Bogotá. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Grupos_Armados_ilegales_y_nuevos_escenarios_de_riesgo_en_el_posacuerdo.pdf; p. 168.
- Dejusticia [2021]. *Bombardear niños no es una operación exitosa*. <https://www.dejusticia.org/column/bombardear-ninos-no-es-una-operacion-exitosa/>
- De Currea [2018]. *Historias de guerra para tiempos de paz. Relatos de la delegación de diálogos del Ejército de Liberación Nacional*. Planeta, Colombia.
- De la Rosa [16 de noviembre 2023]. *Polémica en Nariño: gobernador dice que grupo armados tienen control en 7 municipios*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/polemica-en-narino-gobernador-dice-que-grupos-armados-tienen-control-en-7-municipios->
- Díaz Gómez, C., Sánchez, N.C., Uprimny Yepes, R. [2009]. *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia).
- Echandía [2013]. *Auge y declive del Ejército de Liberación Nacional (ELN): Análisis de la evolución militar y territorial de cara a la negociación*. Fundación Ideas para la Paz (FIP), Zetta Comunicaciones, Colombia. <https://storage.ideaspaz.org/documents/529debc8a48fa.pdf>
- El Colombiano [11 de abril de 2023]. *Cuatro ex Farc han sido asesinados cada mes desde la firma de la paz: 2023 pinta menos violento para ellos*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/cuantos-excombatientes-de-las-farc-han-matado-y-como-va-el-acuerdo-de-paz-DF21066894>
- Elliott, J. y Mousnier, R. [1972]. *Revoluciones y rebeliones de la Europa moderna*, Alianza Editorial, España.
- ELN [2003]. *Paremos la guerra para construir la paz*, Colombia.
- El País [1994]. *Defensor pide a la guerrilla pronunciamiento sobre derechos humanos*. 24 de noviembre.
- El Tiempo [30 de marzo de 2016]. *Así está conformado el ELN, con el que comienza nueva negociación*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16549781>
- El Tiempo [2023]. *Colombia ha perdido \$ 1,4 billones por atentados al oleoducto Caño Limón-Coveñas*. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/colombia-ha-perdido-1-4-billonnes-por-atentados-al-oleoducto-cano-limon-covenas-819761>

- Estrada [2015]. *Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado*. En: Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas, Ediciones Desde Abajo, Colombia. https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CHCV.pdf
- Entrevista a Crisanto [nombre ficticio], [18 de noviembre de 2023] Campesino de Puerto Asís, Putumayo.
- Fajardo, D. [1986]. *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia. 1920-1980*, Universidad Nacional, Colombia.
- Fajardo, D. [2015]. *Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana*. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas, Ediciones Desde Abajo, Colombia. https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CHCV.pdf
- Fajardo, R. [1980]. *Soy el comandante 1*. Editorial La Oveja Negra, Colombia.
- Farc-Ep [1993]. *VIII Conferencia*, Colombia.
- Farc-Ep [1993]. *Informe a la VIII Conferencia*, Colombia.
- Fiscalía General de la Nación [2023]. *Informe de gestión: Fiscalía General de la Nación 2022-2023*.
- García [1992]. *Procesos de paz. De la Uribe a Tlaxcala*. Cinep, Colombia.
- Garzón [2005]. *La complejidad paramilitar: una aproximación estratégica*. Ramírez, Rangel, Garzón, Kalyvas, Arjona, Cuéllar, Cubides. *El Poder Paramilitar*, Planeta, Colombia.
- Gutiérrez [1962]. *Violencia y justicia*. Ediciones Tercer Mundo, Colombia.
- Guzmán, G., Fals, O., Umaña, E. [1962]. *La violencia en Colombia, Tomo I*. Ediciones Tercer Mundo, Colombia. https://books.google.com.co/books?id=8hmlDwAAQ-BAJ&printsec=copyright&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- Guzmán, C. G. [2005, reedición 2016]. *La Violencia en Colombia*. Tomo I. Bogotá: Aguilar.
- Guzmán, C. G. [2005, reedición 2016]. *La Violencia en Colombia*. Tomo I. Bogotá: Aguilar.
- Guzmán, D. [2009]. *Reparaciones para las mujeres víctimas de la violencia en Colombia*. En: Díaz Gómez, C., Sánchez, N.C., Uprimny Yepes, R. [2009]. *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Centro Internacional para la Justicia Transicional [ICTJ] y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [DeJusticia].
- Indepaz [2017]. *XII informe sobre presencia de grupos narcoparamilitares 2016*. Unidad Investigativa Indepaz, Colombia. <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/02/XII-INFORME.pdf>
- Indepaz [2021]. *5 años del Acuerdo de Paz. Balance en cifras de la violencia en los territorios*. Registros del Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz, Colombia. <https://indepaz.org.co/5-anos-del-acuerdo-de-paz-balance-en-cifras-de-la-violencia-en-los-territorios/>
- Indepaz [2022]. *Desafío a la paz total. Lo que recibió el gobierno de Gustavo Petro. Informe sobre presencia de grupos armados en Colombia*, Observatorio de conflictividades y DDHH de Indepaz, Colombia. <https://indepaz.org.co/informe-sobre-presencia-de-grupos-armados-en-colombia-2021-2022-1/>
- Indepaz [2023]. *Líderes sociales, defensores de DD. HH y firmantes de acuerdo asesinados en 2023*. Observatorio de DDHH, Conflictividades y Paz, Colombia. <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2023/>

- Infobae [29 de octubre de 2023]. *Asesinado en el Tolima otro firmante de paz durante la madrugada del domingo: van 37 exguerrilleros muertos en lo corrido de 2023*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/10/29/asesinado-en-el-tolima-otro-firmante-de-paz-durante-la-madrugada-del-domingo-van-37-exguerrilleros-muertos-en-lo-corrido-de-2023/>
- Instituto Anticorrupción [2022]. *Segundo informe de hallazgos*. Observatorio de Justicia e Impunidad, Colombia. <https://www.estudiosanticorruptcion.org/wp-content/uploads/2022/06/IA-Segundo-Informe-Hallazgos-V5.pdf>
- Jaramillo [2007]. *La Constitución de 1991: un análisis de sus aportes desde una perspectiva histórica*. Pensamiento Jurídico, No 20. Universidad Nacional, Colombia. https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/38626/pdf_237
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP] [2021]. *La JEP hace pública la estrategia de priorización dentro del caso 03, conocido como el de falsos positivos*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-hace-p%C3%BAblica-la-estrategia-de-priorizaci%C3%B3n-dentro-del-Caso-03,-conocido-como-el-de-falsos-positivos.aspx>
- Justicia Especial para la Paz [2022]. *La JEP realizará en Ocaña la audiencia pública de reconocimiento de militares procesados por 'falsos positivos' en Catumbo*. 2 de abril de 2022. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-realizar%C3%A1-en-Oca%C3%B1a-la-audiencia-p%C3%BAblica-de-reconocimiento-de-militares-procesados-por-falsos-positivos-en-Catumbo.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz. *Auto Sub D, Subcaso Antioquia 062*. Sala de Reconocimiento de Verdad de Responsabilidad y de Determinación, 30 de agosto de 2023.
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP] [2023]. *Principales estadísticas. Acumulado histórico*. <https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP-en-Cifras-octubre-27-2023.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP] [2023]. *Monitor de eventos de conflicto armado*. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZmYwNjE4MmYtZmRlMy00ZjI0LTk0ZmUtNjgwYWNINGY3Y2Y4liwidCI6ImQ3MjlkMmMxLTk4OWUtNDRINS1iN2M1LTE4MmM5MTRhYzYwNyI-slmMiOjR9>
- Jurisdicción Especial para la Paz. *Auto 033*. Sala de Reconocimiento de Verdad de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y de Conductas 14 de octubre de 2021.
- Jurisdicción Especial para la Paz. *Auto 104*. Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los hechos y de las conductas, 30 de agosto de 2022.
- Jurisdicción Especial para la Paz. *Auto 005*. Sala de Reconocimiento de Verdad de Responsabilidad, 17 de julio de 2018.
- MAS, I. s. [20 de febrero de 1983]. *El Procurador revela*. El Espectador .
- Lozano, C [2009]. *Quince años de prestación de Ayuda Humanitaria por Muerte en Colombia. Un estudio normativo*. En: Díaz Gómez, C., Sánchez, N.C., Uprimny Yepes, R. [2009]. *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Centro Internacional para la Justicia Transicional [ICTJ] y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [DeJusticia].
- Ministerio de Defensa [s. f.]. *Transformación y futuro de la fuerza pública 2010-2030*. Imprenta Nacional, Colombia. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia_planeacion/proyeccion/documentos/trasformacion_futuro_FP.pdf
- Ministerio de Defensa [2005]. *Directiva ministerial permanente N°29*. Sin imprenta, Colombia. <https://www.comisiondelaverdad.co/la-directiva-permanente-numero-29-de-2005>
- Molano [1978]. *Amnistía y violencia*. Cinep, Colombia. <https://revistacontroversia.com/index.php/controversia/article/view/952/774>

- Molano [2015]. *Fragmentos de la historia del conflicto armado (1920-2010)*. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas, Ediciones Desde Abajo, Colombia. https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CHCV.pdf
- Naciones Unidas [2021]. *El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia*. Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Colombia. https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2022/05/211214-Colombia_Documento-lecciones-aprendidas-y-observaciones-Paro-Nacional-2021.pdf
- Nussbaum, M. [2018]. La ira y el perdón: resentimiento, generosidad, justicia. Estados Unidos USA: Fondo de Cultura Económica.
- Preciado, A., Castillo, J., Acosta, M., Cajiao, A., Tobo, P., Marín, M., [2023]. *Paz Total, disputas e inseguridad en el primer año del gobierno Petro*, Fundación Ideas para la Paz [FIP], Colombia. https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_primeraniopetro01_finalv3.pdf
- Octava Brigada [1965]. *De la violencia a la paz*. Imprenta departamental de Caldas, Colombia.
- ODDR-UN [2010]. *Los procesos de desarme, desmovilización y reintegración: buenas prácticas y retos*. Universidad Nacional-Embajada de Suecia, Colombia. https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/4414/3584/9809/ODDR_Buenas_practicas_y_retos_mayo_2010.pdf
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz [2018]. *Discusión del punto 5*.
- Oquist [1978]. *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Biblioteca del Banco Popular, Colombia.
- Pardo [1988]. *Vida y obra de Eutiquio Leal*. Pijao Editores, Colombia.
- Pérez [1948]. *Los delitos políticos. Interpretación jurídica del 9 de abril*. Editorial Iqueima, Colombia.
- Pizarro [2017]. *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*. Grupo Editorial Penguin Random House, Colombia.
- Presidencia de la República. *Madres de Soacha. Ceremonia de Perdón*, 3 de octubre de 2023.
- Presidencia de la República. *CEV, E. I.*, 26 de mayo de 2022.
- Policía Nacional [1958]. *Revista Criminalidad*, Colombia. https://www.policia.gov.co/sites/default/files/revista_criminalidad_1958_1_s.pdf
- Policía Nacional [1964]. *Revista Criminalidad*, Colombia. https://www.policia.gov.co/sites/default/files/revista_criminalidad_1964_7s.pdf
- Policía Nacional [1965]. *Revista Criminalidad*, Colombia. https://www.policia.gov.co/sites/default/files/revista_criminalidad_1965_8s.pdf
- Radio Nacional de Colombia [13 de noviembre de 2023]. *En 2023 han sido asesinados 142 líderes sociales en Colombia* <https://www.radionacional.co/actualidad/asesinato-de-lideres-sociales-en-2023-van-142-segun-indepaz>
- Roldán [2003]. *A sangre y fuego. La violencia en Antioquia, 1946-1953*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colombia.
- Romero, Meisel [2019]. *Análisis demográfico de la violencia en Colombia*. Cuadernos de Historia Económica, No 50, Banco de la República, Colombia. https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9597/CHE_50.pdf
- Romero, M. A. [1994]. *Magdalena Medio*. Corporación AVRE. Bogotá
- Rivera [1960]. *Decreto del 17 de octubre de 1960*. Colombia.

- Ruiz [2022]. *No matarás, Relato histórico del conflicto armado en Colombia*, Comisión de la Verdad, Colombia. <https://www.comisiondelaverdad.co/no-mataras>
- Registro Único de Víctimas [RUV] [2023]. *Cifras sobre el desplazamiento forzado en Colombia desde 1985 hasta 2023*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/>
- Santos [2002]. *El Ejército en la guerra irregular de Colombia*. Imprenta de las Fuerzas militares, Colombia.
- Tribunal Superior de Cartagena, Sala Civil Especial de Restitución de Tierras, *Restitución Oposición Tekias S.A.S. y otros*, 30 de agosto de 2023.
- Toro [1953]. *Almanaque político. El libro blanco del conservatismo*. Imprenta de Amanecer, Colombia.
- Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas [UBPD] [2023]. *Unidad de Búsqueda avanza en la consolidación del universo de 104.602 personas desaparecidas en razón y contexto del conflicto armado*. <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/rendicion-cuentas-2022-ubpd-quinto-aniversario/>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas [2023]. *Registro Único de Víctimas*.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas [2023]. *Base de datos de víctimas en el exterior por hecho victimizante*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/transparencia-y-acceso-la-informacion-publica/publicacion-de-datos-abiertos/161>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas [2023]. *Registro Único de Víctimas*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas [2023]. *Ficha estratégica nacional con corte a septiembre de 2023*.
- Uprimy, R., Saffon, M. [2006]. *¿Al fin, Ley de justicia y paz? La Ley 975 de 2006 tras el fallo de la Corte Constitucional*. En: ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia. Bogotá: Ediciones Antropos, Colombia. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Justicia%20transicional%20sin%20transici%C3%B3n.pdf>
- Uribe [1990]. *Matar, rematar y contramatar*, Cinep, Colombia. <https://criticalatinoamericana.files.wordpress.com/2012/02/matar-rematar-contramatar1.pdf>
- Varela, M; Arrieta, S; Cuellar, C; Gómez, C; González, N; Guerrero, E; Herrera, D; Rodríguez, A. [2022]. *No enreden la Paz. Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz*, Panamericana Formas e impresos S.A. Colombia. https://bapp.com.co/wp-content/uploads/2022/08/1.03.3491_compressed.pdf
- Verdad Abierta [27 de julio de 2010]. *La “para-política”*. <https://verdadabierta.com/la-para-politica-sp-764685506/>
- Verdad Abierta [2008]. *Masacre de Segovia, Antioquia. Noviembre de 1988*. 17 octubre de 2008. <https://verdadabierta.com/masacre-de-segovia-antioquia-noviembre-de-1988/>
- Voz Proletaria [27 de agosto de 1964]. *No destruirán a Marquetalia* [p.8].

ANEXOS



**Sentencias Capítulo 3 - Verdades
en convergencia pendiente**

*Análisis jurídico de Stella Conto Díaz
del Castillo*



Repositorio general de sentencias

**ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO
DEL CONFLICTO ARMADO EN
COLOMBIA**

El libro “Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia”, realizado con fundamento en la alianza entre el *Consejo de Estado* y la *Defensoría del Pueblo* tiene como objetivo principal presentar de manera inédita los principales resultados de la documentación, investigación y observación de los hechos, consecuencias y juzgamiento acontecidos en el conflicto armado colombiano.

Se presenta un examen histórico de los orígenes y la evolución del conflicto, la precisión del contexto en el que se incubaron y desarrollaron los principales acontecimientos que lo han comprendido, las acciones encausadas, así como un análisis de la jurisprudencia producida por el *Consejo de Estado*, en lo que ha sido el juzgamiento de dicho conflicto.

El aporte más valioso de la obra está constituido en la posibilidad de brindarle al lector la comprensión de los principales motivos, efectos e impactos del conflicto armado, como también las acciones más relevantes emprendidas por la *Defensoría del Pueblo* y la *Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo* ante las violaciones surgidas de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. También comprende el estudio de las circunstancias que han impedido a las víctimas del conflicto el acceso a la justicia.

Todo este tratado, constituye la herramienta más significativa para extraer las lecciones aprendidas y generar conocimiento y comprensión de lo que, debe conducir a la prevención de las causas del conflicto, pero también sugiere la forma como afrontar las nuevas formas de violencia, la identidad de las víctimas, su situación actual, sus derechos y la medida en que sus derechos han sido o no protegidos.



www.consejodeestado.gov.co



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

www.defensoria.gov.co



TOMO II

ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

Rocío Araújo Oñate
Editora académica

www.defensoria.gov.co



ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

TOMO II



2024

Defensoría del Pueblo





ISBN: 978-628-7743-02-1

© Defensoría del Pueblo

© Consejo de Estado

© Rama Judicial

Obra de distribución gratuita.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente.

Colombia. Defensoría del Pueblo y Consejo de Estado

"Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia"

Bogotá, Colombia, Agosto 2024

Páginas: 308

Defensoría del Pueblo
<https://www.defensoria.gov.co/>

Consejo de Estado
<https://www.consejodeestado.gov.co/index.htm>

•••

Iris Marín Ortiz
Defensora del Pueblo

Roberto Molina Palacios
Vicedefensor del Pueblo

Margarita Barraquer Sourdis
Secretaría General

Constanza Clavijo Velasco
Secretaria Privado

COORDINACIÓN GENERAL

Secretaría Técnica del Comité Editorial:

Carolina Vergel Tovar

Directora Nacional de Promoción y

Divulgación de Derechos Humanos

Secretaría Técnica del Comité Editorial

EDITORA ACADÉMICA

Rocío Araújo Oñate

Ex consejera de Estado

CONSEJO DE ESTADO

Milton Chaves García
Presidente del Consejo de Estado 2024

Jaime Enrique Rodríguez Navas
Presidente del Consejo de Estado 2023

Rocío Araújo Oñate
Ex consejera de Estado
Directora Comisión de Relatoría hasta 2023

Wilson Ramos Girón
Consejero de Estado
Director Comisión de Relatoría 2024

AUTORES

Ramiro Pazos Guerrero

Carlos Prieto

Jaime Orlando Santofimio Gamboa

Nandy Melissa Rozo Cabrera
Enlace de la presidencia del Consejo de Estado

Natalia Yadira Castilla Caro
Nubia Yaneth Pajarito Navarrete
Guillermo León Gómez
Jorge Eduardo González Correa
Relatores Sección Tercera

Diseño y diagramación

EVML

Diseño de portada

Julian Toro

Corrección de estilo

Alejandra Restrepo

Fotografías

Banco de fotos de la Defensoría del Pueblo

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Impreso en Colombia

•••

Este documento debe citarse así: "Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia", Rocío Araujo Oñate, editora académica, Bogotá, Colombia, Editorial Imprenta Nacional, 2024

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Defensoría del Pueblo y del Consejo de Estado. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de apoyo de la Defensoría del Pueblo y del Consejo de Estado.

ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

TOMO II



2024

Defensoría del Pueblo

CONTENIDO

Capítulo 5 - La reparación integral en la encrucijada: análisis de la jurisprudencia sobre responsabilidad estatal por violaciones a derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el conflicto armado interno

Análisis jurídico de Ramiro Pazos Guerrero **6**

Capítulo 6 - Tomas y masacres guerrilleras y paramilitares

Contexto histórico por Carlos Prieto **104**

Capítulo 7 -El “Hecho del Tercero” y la “Inacción del Estado”: dos visiones jurídicas distintas, pero vivenciales en la Jurisprudencia Contenciosa Administrativa sobre el derecho de las víctimas y la responsabilidad del Estado, 1991-2023

Análisis jurídico de Jaime Orlando Santofimio Gamboa **138**

Referencias **296**



Capítulo 5

LA REPARACIÓN INTEGRAL EN LA ENCRUCIJADA:

ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE RESPONSABILIDAD ESTATAL POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS E INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN EL CONFLICTO ARMADO INTERNO

Análisis jurídico de Ramiro Pazos Guerrero¹

Introducción

Dos razones históricas de gran relevancia pública justifican en Colombia la existencia de una jurisdicción contencioso-administrativa conformada por un alto tribunal de cierre, el Consejo de Estado. Por una parte, el control del ejercicio del poder público en sus amplias expresiones de función administrativa, y por otra, la reparación de los daños injustos atribuidos al Estado.

Esta jurisdicción especializada ha cumplido una labor muy importante en la defensa y ga-

rantía de los derechos y libertades, lo que le ha merecido, en general, reconocimiento por su imparcialidad, independencia y autonomía frente a los poderes públicos.

A partir de 1914, siguiendo de cerca el modelo francés, comenzó a operar esta nueva jurisdicción de control de legalidad de las actuaciones estatales (Sarmiento, 2012)². Y desde 1964 se consolidó como el juez de la responsabilidad del Estado por daños³; esta competencia fue ratificada y fortalecida por la

¹ Abogado de la Universidad de Nariño, con especialización en Instituciones Jurídico Políticas de la Universidad Nacional de Colombia y doctor en Estudios Avanzados de Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Ha sido juez y magistrado del Consejo de Estado. Es profesor de la Universidad Nacional de Colombia, profesor invitado por la Pontificia Universidad Javeriana y consultor en derecho público.

² El Acto Legislativo 3 de 1910, desarrollado por la Ley 130 de 1913, creó la jurisdicción especializada denominada jurisdicción contencioso-administrativa, en cabeza del Consejo de Estado.

³ Con el Decreto Extraordinario 528 de 1964, la jurisdicción contencioso administrativa adquirió competencia general para conocer procesos de responsabilidad patrimonial y extracontractual del Estado, lo que marcó un hito en esa labor de afianzamiento dentro del sistema jurídico; la Ley 1437 de 2011, mediante la cual se adopta un nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ratificó dicha competencia al establecer que la reparación directa es un medio de control que puede ejercer la víctima frente a los daños antijurídicos causados por el Estado [Art. 140] y la acción

Constitución de 1991, al establecer una cláusula general de responsabilidad estatal por daños antijurídicos derivados del ejercicio de las funciones estatales, esto es, la función administrativa, la función legislativa y la función jurisdiccional; es decir, no existe entidad u organismo estatal que pueda ser inmune al control judicial por las acciones u omisiones de los agentes públicos cuando lesionan derechos, bienes o intereses jurídicamente tutelados, en lo que se denomina la institución de la responsabilidad extracontractual y patrimonial del Estado.

Si bien la tradición jurídica colombiana optó para reparar los daños materiales o inmateriales⁴ a través de una indemnización o compensación económica exclusivamente, el desarrollo actual de la responsabilidad del Estado ha alcanzado importantes avances bajo el principio de la reparación integral, reconocido por el derecho contemporáneo como derecho fundamental de las víctimas⁵.

En muchos casos, en especial frente a daños ocasionados por graves violaciones a los derechos humanos y/o infracciones al Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH), la indemnización económica de los daños materiales (lucro cesante o daño emergente) o de los daños inmateriales (morales, daño a la salud o afectaciones relevantes a los demás derechos constitucionales y convencionales) es insuficiente o tiene un alcance muy limitado, por lo cual se justifican otros mecanismos de reparación integral complementarios o, incluso, pueden ser más importantes por sus efectos destinados a rescatar la dignidad humana de los afectados, como las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual y colectiva; se pretende reparar material y simbólicamente los daños producidos y propiciar un efecto transformador que supere situaciones de injusticia estructural institucionales y sociales⁶.

de grupo como mecanismo judicial cuando se trata de conductas estatales que produjeron daños antijurídicos a un número plural de personas (Art. 145).

⁴ Los daños materiales son aquellas afectaciones, deterioros o pérdidas de carácter patrimonial. A su vez, se dividen en (i) daño emergente y (ii) lucro cesante. El primero, es el detrimento del patrimonio de la víctima, como la pérdida de un bien mueble o inmueble, los gastos realizados con ocasión del hecho dañoso, etc. El segundo, es la pérdida o disminución del incremento patrimonial, como por ejemplo los ingresos dejados de percibir por la víctima. Estos daños se evalúan o calculan bajo criterios económicos objetivos. Por su parte, los daños inmateriales son afectaciones o vulneraciones a los sentimientos, al honor, a la honra, al buen nombre, a la imagen o a la memoria. Pueden ser individuales o colectivos. Según la Corte IDH “El daño inmaterial puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia. No siendo posible asignar al daño inmaterial un preciso equivalente monetario, sólo puede, para los fines de la reparación integral a las víctimas, ser objeto de compensación.” Corte IDH, caso *Caesar vs. Trinidad y Tobago*, sentencia de 11 de marzo de 2005, párrafo 125.

⁵ Corte Constitucional, C-588, 2019.

⁶ En los últimos años, el principio de reparación integral y su aplicación tanto a nivel de la reparación administrativa por graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, como a nivel de la justicia contencioso-administrativa, ha suscitado importantes estudios, entre los que se destacan, entre otros: Centro Internacional para la Justicia Transicional, ICTJ y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, *Dejusticia, Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, Bogotá, 2009; GTZ, *Reparación judicial, principio de oportunidad en infancia en la Ley de justicia y paz*, Bogotá, 2009; Uprimny, R. y otros, *Reparaciones en Colombia, análisis y propuestas*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2009; GTZ, *Daño y reparación judicial en el ámbito de la Ley de Justicia y Paz*, Claudia López Díaz y otros [ed.] Bogotá, 2010; Centro Internacional para la Justicia Transicional, ICTJ, *Tareas Pendientes: Propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia*, Bogotá,

La consolidación de la jurisdicción contencioso-administrativa desde su creación, mediante la reivindicación de su especialidad y la consecución de su diferenciación funcional dentro del sistema jurídico, conlleva un análisis histórico e institucional complejo que abarca diferentes etapas, bajo las cuales es posible dar cuenta de las múltiples transformaciones que ha tenido la responsabilidad estatal por daños en Colombia, recientemente fortalecida por la perspectiva que incorpora el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y el Derecho Internacional humanitario (DIH).

Por lo anterior, el objeto principal de este estudio es analizar las características relevantes de las tres grandes etapas de desarrollo del instituto de la responsabilidad estatal en nuestro país, en clave de los mecanismos de reparación de daños atribuidos al Estado producidos en el contexto del conflicto armado interno, lo que permite identificar cuáles han sido los principales problemas a resolver, las respuestas jurisprudenciales, así como sus alcances, dificultades, insuficiencias y retos actuales.

La investigación busca visibilizar tres fenóme-

nos que se consideran relevantes:

(i) La prolongada y compleja situación de conflicto social y político, especialmente armado, que ha vivido nuestro país desde la formación de la república, ha propiciado una reflexión constante en materia de responsabilidad del Estado, en aras de responder a las demandas de justicia reparadora formuladas por las víctimas, lo cual ha suscitado desarrollos jurisprudenciales significativos.

(ii) La construcción y consolidación de la reparación integral de los daños antijurídicos atribuidos al Estado, gracias a la apertura y diálogo con el derecho internacional público, es uno de los avances más significativos porque ha fortalecido la fundamentación jurídica de la justicia contencioso-administrativa y ha permitido la incorporación de estándares internacionales en materia de derechos humanos y DIH con mayores niveles restaurativos. Esta es una labor en construcción, que, aunque ha logrado desarrollos importantes, puede enfrentar congelamientos o retrocesos. De allí la importancia de su visibilización y análisis crítico.

2010; Koteich Khatib, Milagros, La reparación del daño como mecanismo de tutela de la persona. Del daño a la salud a los nuevos daños extrapatrimoniales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2012; Guerra Moreno, Débora y Clavijo Cáceres, Darwin, Reparación integral: la justicia restaurativa como tendencia de la reparación directa en Colombia, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2015; Cáceres Mendoza, Alfredo Enrique, La reparación integral como derecho de las víctimas, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2015; VVAA, Justicia, verdad, reparación y garantía de no repetición, Gerardo Barbos, Magdalena Correa y Andrés Rolando Ciro (eds.), Universidad Externado de Colombia, Ejército Nacional de Colombia, Bogotá, 2017; VVAA, Reparación simbólica: jurisprudencia, cantos y tejidos, Yolanda Sierra León (ed.), Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2018; Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, El concepto de convencionalidad: vicisitudes para su construcción sustancial en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: ideas fuerza rectoras, 2ª edición, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018; Figueroa Bastidas, Gabriel Ernesto, La responsabilidad internacional agravada del Estado, 2ª edición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2018; Córdoba Caviedes, Álvaro Francisco, La reparación integral como elemento de la reinserción social en escenarios de transición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2020; M´ Causland, M. C., Equidad judicial y responsabilidad extracontractual, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2019; Santaella Cuberos, María Juliana, La reparación administrativa de perjuicios en la responsabilidad del Estado, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2021; Consejo de Estado y Comisión de la Verdad, Verdades en convergencia: análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado en diálogo con la Comisión de la verdad, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá, 2021.

(iii) Un balance general de la jurisprudencia en materia de responsabilidad por daños atribuidos al Estado indica que esta aún se orienta hacia la reparación individual y, en muchos casos, prescinde o desconoce el contexto en el cual se produjeron graves violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH, lo cual no ha permitido avanzar significativamente hacia la reparación colectiva.

Los anteriores fenómenos tienen especial relevancia para Colombia en las actuales coyunturas al enfrentar complejos fenómenos de violencia, procesos de paz inconclusos y demandas de justicia reparadora de amplios sectores de la población. Además, las respuestas jurisprudenciales del Consejo de Estado, más allá de su estudio crítico o con ocasión de este, constituyen un importante referente para el desarrollo de políticas públicas de reparación administrativa actualmente en curso y para la justicia transicional en cabeza de la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-

El presente estudio se estructura en cuatro secciones principales que abarcan en su conjunto las diferentes etapas de formación y transformación de la responsabilidad del Estado desde sus debates iniciales hasta la actualidad, con énfasis en las respuestas jurisprudenciales de reparación:

En la primera sección se estudian las características relevantes de la denominada etapa pretoriana o jurisprudencial anterior a 1991, cuando no existían principios normativos generales que recocieran la responsabilidad estatal, en donde se supera el paradigma de la irresponsabilidad estatal hacia un régimen de responsabilidad directa. Se trata del tránsito de los desarrollos conceptuales que se originan en la jurisdicción ordinaria en cabeza de la Corte Suprema de Justicia y, luego, de la jurisdicción contencioso-administrativa en cabeza del Consejo de Estado que, por vía jurisprudencial, fijan los parámetros de la responsabilidad

directa y subjetiva estatal, con fundamento en la teoría de la falla del servicio, y la responsabilidad objetiva bajo la vertiente del daño especial y del riesgo excepcional. En esta etapa la única respuesta de reparación de daños fue la indemnización o compensación pecuniaria tomada del derecho privado.

En la segunda sección se abordan los rasgos distintivos de la etapa de constitucionalización de la responsabilidad estatal a partir de la vigencia de la Constitución de 1991, la cual, por primera vez en el derecho colombiano, consagra un principio general de responsabilidad patrimonial de carácter público con fundamento en el daño antijurídico y la imputación al Estado. En esta etapa se destaca la construcción conceptual de la responsabilidad subjetiva (falla del servicio) por violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH y la responsabilidad objetiva con fundamento en el daño especial y el riesgo excepcional, con ocasión o en el contexto del conflicto armado interno. En esta etapa todavía las respuestas de reparación son exclusivamente pecuniarias.

En la tercera sección se estudia la última y más reciente etapa de apertura y diálogo con el derecho internacional público en materia de responsabilidad estatal, lo cual ha producido cambios significativos tanto en la fundamentación como en las respuestas de justicia, especialmente hacia mecanismos o modalidades de reparación integral. Se destaca el acercamiento a los desarrollos producidos por los sistemas universal y regionales de derechos humanos y los estándares elaborados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en la comprensión de la reparación integral.

En esta etapa, la jurisprudencia del Consejo de Estado adquiere una fundamentación no solo constitucional sino también de rango convencional, bajo la cual se logra un mayor

avance en el reconocimiento y protección de los derechos de las víctimas, especialmente del conflicto armado interno.

Finalmente, en la cuarta sección, se analizan algunas tendencias recientes en la jurisprudencia del Consejo de Estado en las cuales se observa un congelamiento de la aplicación de importantes precedentes sobre reparación integral, muchos de los cuales tienen fuerza vinculante por ser sentencias de unificación que materializan el avance alcanzado en los últimos años, especialmente en el reforzamiento de la fundamentación de la responsabilidad con el derecho internacional público, la relevancia de la prueba indirecta y su valoración, el análisis del contexto en el cual se producen graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, y la aplicación, cuando haya lugar, de mejores estándares de reparación integral con referencia a los construidos por el derecho internacional y los desarrollos legislativos internos en materia de reparación administrativa.

El recorrido propuesto pretende posicionar una idea de la responsabilidad estatal por daños antijurídicos acorde con el modelo del Estado constitucional en su función reparadora, bajo la cual se entiende que todo abuso o desbordamiento arbitrario del poder público que vulnere los derechos de los asociados y se mate-

rialice en daños o que, aun obrando legítimamente, produzca a alguien un sacrificio mayor que no esté en la obligación jurídica de soportar, genera para las entidades y autoridades públicas correspondientes un deber de restituir, restaurar, rehabilitar, satisfacer, indemnizar y garantizar su no repetición, según el caso, esto es reparar en forma integral a las víctimas.

Lo anterior, como desarrollo natural y obvio de un Estado auto limitado y controlado jurídicamente, bajo el cual ya no es posible tolerar manifestaciones del poder público ni incluso del constituyente primario, que atenten contra los derechos y libertades de los asociados⁷. La lucha contra todas las inmunidades del poder es una de las manifestaciones más relevantes del derecho contemporáneo⁸. De allí la importancia de las alertas tempranas para que no existan retrocesos sino fortalecimiento y avance en la construcción de mejores respuestas de justicia reparadora.

Es oportuno agradecer al abogado y profesor universitario Rubén Darío Revelo Jiménez por su lúcida contribución como auxiliar de investigación y a la Relatoría de la Sección Tercera del Consejo de Estado por su generosa colaboración en la información jurisprudencial.

⁷ Sin embargo, existe un espacio complejo, polémico y problemático de inmunidad estatal, es decir, de irresponsabilidad del Estado, en relación con los daños que podrían producir las acciones o las omisiones del poder constituyente. En Colombia, la respuesta de la justicia contencioso-administrativa ha sido la de inhibirse de conocer y resolver los conflictos de responsabilidad extracontractual que se han formulado contra el Estado por el hecho del constituyente. Se afirma que no es posible que un poder constituido como el judicial, asuma una competencia no asignada por el constituyente, cuya potestad es una manifestación clara y directa de la soberanía popular, que por esencia no tiene límites ni controles. Sobre un análisis crítico de esta posición ver: Pazos y otros (2013) La responsabilidad del Estado por la función constituyente: el caso colombiano; Ruiz, W. (2015) Responsabilidad del Estado social de derecho por los actos del constituyente; Agudelo, S, y Calderón, M. (2015), "Responsabilidad patrimonial del Estado colombiano por actos de reforma constitucional", en Justicia N° 29, pp. 99-118.

⁸ García de Enterría, E., "La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo [poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos]", Facultad de Derecho de Madrid, 1962, pp. 159-205.

En: [Downloads/Dialnet-laLuchaContraLasInmunidadesDelPoderEnElDerechoAdmi-2112627.pdf](https://dialnet-laLuchaContraLasInmunidadesDelPoderEnElDerechoAdmi-2112627.pdf) [30/09/2023]

1. De la irresponsabilidad del Estado a la responsabilidad directa y su génesis en el derecho colombiano

En la historia de la humanidad, desde la gestación de las primeras organizaciones sociales y políticas hasta las primeras manifestaciones del Estado moderno, predominó el principio de inmunidad, valga decir, de irresponsabilidad, bajo el cual, los detentadores de poder público o social no tenían el deber de reparar daños o perjuicios injustos producidos a los asociados. Por regla general, quien sufría una afectación a su integridad, a su vida, a su honra, a su núcleo familiar o a sus bienes, producida por un acto arbitrario del poder público, estaba abocado a soportarla, sin que existiera posibilidad jurídica para elevar una reclamación reparadora.

Si bien desde el derecho romano, en la antigüedad clásica, se consolidó el principio según el cual una persona es responsable de reparar un daño producido por un delito o culpa, a través de una indemnización a la víctima, esta institución solamente se aplicó entre personas particulares y no se consideró la posibilidad de ser aplicada a quien ejercía el poder público. Las únicas posibilidades de las víctimas eran soportar el agravio o promover la insurrección contra el tirano (Aragón, 1999).

Esta postura milenaria se justificó con la tesis de la soberanía absoluta del Estado en el siglo XV, según la cual el ejercicio del poder público es ilimitado, intemporal e irresponsable (Bodin, 1997). Bajo el modelo absolutista, el monarca poseía el control total del Estado y la soberanía recaía en él⁹.

Durante los siglos XVIII y XIX, con el pensamiento liberal, la ilustración y el desarrollo del contractualismo representado en la obra de Locke, Montesquieu y Rousseau, se llevaron a cabo grandes cambios políticos, sociales y económicos en oposición al absolutismo monárquico (Cárdenas, 2017). Sin embargo, la idea de la irresponsabilidad estatal predominó a pesar de la configuración de un orden social, político y económico distinto propiciado por las revoluciones burguesas.

Los movimientos sociales y políticos y los grandes debates filosóficos y culturales que se desataron a partir de la llamada revolución gloriosa (1688) en Inglaterra, la revolución francesa (1789), la independencia de Estados Unidos de América (1776) y los procesos de independencia latinoamericanos desde 1810, marcaron transformaciones significativas en las relaciones Estado y sociedad, y con las doctrinas del liberalismo económico que propugnaban por una autorregulación sin interferencia del Estado. De igual manera, el surgimiento del constitucionalismo materializó la idea de un ejercicio limitado y auto controlado del poder público hacia el respeto de los llamados derechos naturales individuales y el establecimiento de nuevos conceptos políticos y jurídicos como la soberanía popular, la república presidencialista o parlamentaria, la división de poderes, el principio de legalidad, las reglas de competencia, entre otros.

Es relevante cómo en la Declaración de los

⁹ Aún, actualmente, algunas Constituciones establecen el principio de la irresponsabilidad del Rey: por ejemplo, la Constitución de Bélgica prescribe: “La persona del Rey es inviolable, sus ministros son responsables” (artículo 63); la Constitución del Reino Unido de Dinamarca declara: “El Rey es irresponsable, su persona es sagrada. Los ministros son responsables de la conducta del gobierno” (artículo 13); la Constitución de Marruecos prescribe: “La persona del Rey es inviolable y sagrada” (artículo 23).

Derechos del Hombre y del Ciudadano¹⁰, documento emblemático de la revolución francesa de 1789, el único derecho natural que fue considerado inviolable y sagrado, cuya privación debía conllevar una justa indemnización, fue el derecho de propiedad. Ni siquiera la vida, la autonomía individual, el honor o la libertad se consideraron límites infranqueables para el poder público, cuya vulneración acarrearía una reparación. Esto demuestra que la fuerte protección a los bienes materiales individuales estaba en perfecta consonancia con

los intereses de la nueva clase social en ascenso, la burguesía, que reclamó seguridad política y jurídica, objetivos concordantes con la consolidación del sistema capitalista promovido por el liberalismo económico (Díaz, 1972).

Así las cosas, el instituto de la responsabilidad civil o patrimonial por daños imputables al Estado tuvo origen en un interés económico pragmático, la protección a la propiedad, y no en razones de mayor calado humanista o de amparo de la dignidad humana.

1.1 El principio de irresponsabilidad en las Constituciones republicanas de Colombia, las guerras civiles y la excepcional responsabilidad legislativa

Una característica de las constituciones políticas expedidas durante el siglo XIX, en el proceso de formación y consolidación de la república en Colombia, es el principio general de irresponsabilidad del poder público cuando producía daños injustos a los derechos y libertades de los asociados, lo cual era la tendencia imperante del mundo en esa época.

Las cartas constitucionales solamente ampararon a los propietarios cuando por necesi-

dad pública sus bienes debían pasar al dominio estatal, para lo cual los afectados debían, en general, ser previamente indemnizados, con lo cual se siguió la influencia de la revolución francesa al proteger la propiedad privada frente al Estado¹¹

La excepción a ese fenómeno fue la Constitución federal de Rionegro de 1863 la cual, si bien continuó protegiendo la propiedad privada frente al Estado, como lo hicieron las precedentes constituciones republica-

¹⁰ “Artículo 2°. La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. (...) Artículo 17. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie podrá ser privado de ella a no ser cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exija de modo manifiesto, y bajo la condición de una justa y previa indemnización.” Artola, Miguel, Los derechos del hombre, Alianza ediciones del Prado, Madrid, 1994, p. 104.

¹¹ La primera Constitución de la República de Colombia de 1821 ordenó una justa compensación al dueño de una propiedad que podría pasar al Estado por alguna necesidad pública (Art. 177). La Constitución de la República de Colombia de 1830 reconoció que cuando una propiedad pasa a uso público, el propietario debe recibir una previa y justa compensación (Art. 146). La Constitución del Estado de la Nueva Granada de 1832 dispuso una justa compensación al propietario, cuando su propiedad pase al Estado por una necesidad pública (Art. 193). La Constitución de la República de la Nueva Granada de 1843 reconoció que cuando una propiedad sea destinada al uso público, su propietario debería recibir una indemnización (Art. 162). La Constitución de la Nueva Granada de 1853 ordenó una previa y justa indemnización al propietario cuando su bien sea destinado a público (Art. 5, núm. 3). Y la Constitución de la Confederación Granadina de 1958 prescribió que cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública “judicialmente declarado, habrá previa indemnización.” Cfr. Constituciones de Colombia, recopiladas por Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra, Imprenta de Echeverría Hermanos, Bogotá, 1892.

nas, cuando alguien era privado de ella por un grave motivo de necesidad pública, judicialmente declarado, y por lo cual debía ser previamente indemnizado (Art. 15, núm. 5), contempló un principio de responsabilidad estatal patrimonial muy importante “por actos violatorios de las garantías individuales” (Art. 21), es decir, no solo por la vulneración del derecho de propiedad. En este sentido, la Constitución de Rionegro fue más lejos que la declaración francesa de 1789 al proteger más derechos y libertades que el derecho de propiedad.

Sin embargo, el alcance de la responsabilidad pública quedó circunscrita a leyes o decretos que reconocieran una indemnización económica. Así sucedió con la Ley 60 de 1878 que dispuso el deber del Estado de indemnizar a los particulares por los daños o afectaciones a sus bienes, ocasionados por los ejércitos o por los rebeldes en las guerras civiles¹². Por ello, la Corte Suprema Federal rechazaba las demandas que no se ajustaban a las exigencias legales, “a pesar de haberse probado el perjuicio”¹³.

Dicho principio más general de responsabilidad pública desapareció en la Constitución de 1886 que impuso un modelo de Estado centralista y unitario, que se caracterizó por el recorte de libertades, fuerte presidencialismo y debilitamiento de la autonomía regional y territorial¹⁴.

Durante el siglo XIX muchos fenómenos como la confiscación de bienes, la ocupación temporal de inmuebles por los ejércitos en acciones bélicas o la conocida desamortización de manos muertas¹⁵, entre otras acciones o medidas, se ejecutaron sin indemnización.

Lo anterior no impidió que se formularan demandas ante la justicia civil ordinaria de la nueva república por quienes se consideraban afectados por daños cometidos por las autoridades estatales, distintos de la expropiación o del reconocimiento expreso de la ley. Sin embargo, la respuesta inicial de los jueces civiles era la de inhibirse de conocer dichos reclamos, por cuanto no existía un fundamento normativo y una regla de competencia expresa que les permitiera llamar a estrados a la administración pública y definir

¹² <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1612187>.

¹³ Henao, J. C., “Presentación General de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Colombia, en Jornadas colombo-venezolanas de derecho público, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996, p. 734.

¹⁴ En materia de responsabilidad patrimonial, lo único que se protegió fue la propiedad privada frente al Estado. Cuando existieren graves motivos de utilidad pública, puede decretarse enajenación forzosa por mandato judicial, pero su propietario debe ser previamente indemnizado por la expropiación (Art. 32). “La nación será siempre responsable por las expropiaciones que el Gobierno haga por sí o por medio de sus agentes [Art. 33]. Luego, el Acto Legislativo N° 1 de 1936 que reformó la Constitución de 1886 estableció algunos casos de responsabilidad de carácter objetivo para proteger la propiedad, como la expropiación y la creación de monopolios, con indemnización [arts. 31, 32, y 33]

¹⁵ “En el caso de Colombia, el proceso de desamortización fue civil, los bienes amortizados pasaron a ser nacionales, y se vendieron en pública subasta; hay que precisar que los bienes vinculados a las manos muertas, según la legislación canónica, quedaban espiritualizados y, por lo tanto, no se podían comprar ni vender; además estaban exentos de impuestos. [...] Motivado tanto por las dificultades fiscales del gobierno, como por razones ideológicas [deseo de reducir la influencia de la Iglesia en la economía, la sociedad y la política, así como por la percepción de que era necesario para mejorar la circulación de la propiedad raíz y la eficiencia en su asignación] el gobierno del general Tomás Cipriano de Mosquera dictó el decreto del 9 de septiembre de 1861 de desamortización.” Posteriormente, en 1887, con la firma del Concordato con la Santa Sede, “el Gobierno Nacional se comprometió a indemnizarla por los bienes expropiados.” [Jaramillo & Meisel, 2008, pág. 4 y ss.].

los pleitos. El Código Civil (Ley 57 de 1887) solo establecía disposiciones jurídicas que regulaban la responsabilidad patrimonial por daños producidos entre particulares, pero, no frente a entidades públicas. El principio de irresponsabilidad estatal desamparaba a

los asociados frente a los daños injustos que se producían cuando las autoridades públicas atentaban contra los derechos y libertades, especialmente producidos durante las diversas guerras civiles.

1.2. Orígenes de la responsabilidad del Estado en el derecho privado: paradojas en su fundamentación y desarrollo doctrinal de la responsabilidad indirecta

La respuesta de los jueces de abstenerse de conocer y tramitar las demandas de justicia reparadora se volvió insostenible y fue así como se abrió por primera vez la posibilidad, por vía de la jurisprudencia, de la responsabilidad estatal dentro de los márgenes estrechos del derecho privado.

La Corte Suprema de Justicia, a través de sus salas de Casación Civil y de Negocios Generales¹⁶, consideró que no era posible a los jueces continuar con su respuesta inhibitoria, toda vez que podrían incurrir en responsabilidad por denegación de justicia¹⁷ y, en consecuencia, decidió acudir al principio de la analogía establecido en la Ley 153 de 1887, para aplicar en estos casos las disposiciones del Código Civil que regulaba la responsabilidad patrimonial extracontractual entre particulares (Hernández & Franco, 2007).

Esta fue una solución jurisprudencial inteligente y osada frente a un problema que pa-

recía irresoluble ante la ausencia normativa, puesto que implicaba admitir la posibilidad de que el Estado pudiese ser responsable por los daños causados por sus agentes, a pesar, de que al hacerlo implicaba tratarlo como si fuese un particular.

Resultaba paradójico que el Estado sea llamado a responder patrimonialmente si se tiene en cuenta que es el representante legítimo de la sociedad, está investido de potestad pública, es la fuente única del derecho y exige obediencia, dadas las especiales funciones y naturaleza pública del Estado moderno.

De esta forma, la solución de acudir al derecho privado para solucionar las demandas de justicia indemnizatoria por daños imputados al Estado abrió una importante etapa de la responsabilidad extracontractual pública, cuya primera respuesta fue la aplicación de la institución jurídica de la responsabilidad indirecta por el hecho ajeno¹⁸. Se consideró

¹⁶ La Constitución de 1886 atribuyó a la Corte Suprema de Justicia competencia para conocer: “De los negocios contenciosos en que tuviera parte la Nación o que constituyan litigio entre dos o más departamentos.” [Art. 151, núm.3°].

¹⁷ Según el artículo 48 de la Ley 153 de 1887, “Los jueces o magistrados que rehusaren juzgar pretextando silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, incurrirán en responsabilidad por denegación de justicia.” Por su parte, el artículo 48 de la misma ley prescribe: “Cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales del derecho.”

¹⁸ Corte Suprema de Justicia, sentencia de 22 de octubre de 1896. G.J. Año XI, número 565, 2 de noviembre de 1896, pp. 353-357. Ver: [https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20XI%20n.%200521-0572%20\[1895-1897\].pdf](https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20XI%20n.%200521-0572%20[1895-1897].pdf) [30/10/2023].

que, si bien las personas jurídicas públicas no son responsables penalmente, sí pueden serlo patrimonialmente por los daños derivados de un delito imputable a sus funcionarios públicos que no haya resarcido, toda vez que el Estado los eligió o tenía el deber de vigilarlos (Rodríguez, 2005) (Saavedra, 2003).

En tal sentido, la Corte Suprema de Justicia comenzó a aplicar la institución de la responsabilidad indirecta por el hecho ajeno consagrada en el Código Civil (arts. 2347 y 2349)¹⁹. Su fundamento es una especie de presunción de culpa por el acto de elección o culpa en la vigilancia de sus agentes, esto es, un reproche a la conducta negligente o descuidada de la administración pública en haber designado como sus agentes a los más incompetentes o que no tenían los requisitos legales para ejercer el cargo (*culpa in eligendo*) o un reproche a la conducta permisiva, tolerante o negligente frente a los agentes bajo su cuidado o dependencia, o lo que hoy en día se denomina

una posición de garante (*culpa in vigilando*).

En 1898, la Corte Suprema de Justicia resolvió un caso sucedido durante una guerra civil, en el cual un funcionario estatal terminó irregularmente un contrato de concesión de explotación de un bien público y lo adjudicó a otros. Se aplicó la tesis de la responsabilidad indirecta por el hecho ajeno y se ordenó una indemnización por los daños materiales producidos a los afectados.²⁰

De esta manera, frente a la tesis radical y milenaria de la irresponsabilidad del Estado, el hecho de considerar que, al menos, lo puede ser en forma indirecta por la conducta de sus agentes, fue un avance muy importante que allanó el camino para el posterior reconocimiento de la responsabilidad directa. Sin embargo, la única modalidad de reparación fue la indemnización de los daños materiales o patrimoniales que se hubieren probado (daño emergente o de lucro cesante).

¹⁹ Código Civil, artículo 2347: Responsabilidad por el hecho propio y de las personas a cargo. “Toda persona es responsable, no sólo de sus propias acciones para el efecto de indemnizar el daño sino del hecho de aquellos que estuvieren a su cuidado. // “Así, el padre, y a falta de este la madre, es responsable del hecho de los hijos menores que habiten en la misma casa.” Este inciso fue modificado por el artículo 65 del Decreto 2820 de 1974: “Así, los padres son responsables solidariamente del hecho de los hijos menores que habiten en la misma casa.”.

²⁰ Código Civil, artículo 2349. Daños causados por los trabajadores. “Los amos responderán del daño causado por sus criados o sirvientes, con ocasión de servicio prestado por éstos a aquéllos; pero no responderán si se probare o apareciere que en tal ocasión los criados o sirvientes se han comportado de un modo impropio, que los amos no tenían medio de prever o impedir empleando el cuidado ordinario y la autoridad competente; en este caso recaerá toda responsabilidad del daño sobre dichos criados o sirvientes.” La Corte Constitucional en sentencia C-1235 de 2005 declaró inexecutable las expresiones “amos”, “criados” y “sirvientes” y ordenó que en adelante deberá utilizarse en reemplazo de la expresión amo el vocablo “empleador” y en reemplazo de las expresiones “criados” y “sirvientes”, el término “trabajadores”. La tesis de la responsabilidad por el hecho ajeno fue tomada del Código Civil de Napoleón de 1804 [artículo 1384].

²⁰ Corte Suprema de Justicia, sentencia de 20 de octubre de 1898, G.J. Año XIV, números 685-686, 28 de marzo de 1900, pp. 54-57. Ver: [https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20XIV%20n.%200679-0732%20\[1900-1901\].pdf](https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20XIV%20n.%200679-0732%20[1900-1901].pdf) [30/10/2023].

1.3. El nacimiento del daño moral inmaterial: el caso Villaveces precursor de la reparación integral pública

Hasta el año de 1922 el único daño indemnizable en Colombia fue el daño material. Esto significa que no hubo ninguna compensación económica por las afectaciones emocionales o psíquicas internas de una persona producidas por un daño injusto, bajo la idea de que el sufrimiento no tiene precio, salvo que produjere efectos externos de detrimento patrimonial.

Esto comenzó a cambiar a partir de 1922, cuando la Corte Suprema de Justicia aceptó el reconocimiento del daño moral con carácter autónomo del daño material. Se trató del caso en el cual León Villaveces demandó el pago de una indemnización de perjuicios en contra del Municipio de Bogotá, por cuanto era propietario de una bóveda en donde reposaban los restos de su esposa, los cuales, sin su autorización, habían sido exhumados y llevados a una fosa común. Allí la Corte sostuvo que no solamente se puede dañar el patrimonio o la hacienda de una persona, sino también “infligiéndole ofensa en su honra o en su dignidad

personal o causándole dolor o molestia por obra de malicia o negligencia en el agente.”²¹

Lo interesante es que se trató de un caso de responsabilidad extracontractual del Estado, cuyo reconocimiento del daño moral autónomo trascendió de allí en adelante tanto al derecho público como al privado y su reparación a través de una indemnización, con fundamento en el Código Civil (artículos 2341 y 2356).

Además, el caso Villaveces es un precursor importante de los mecanismos de reparación integral, al reconocer una medida de restitución y satisfacción de la víctima, toda vez que se ordenó “entregar la lápida que cerraba la bóveda que contenía los restos humanos.” Y en sentencia posterior de casación se precisó que se ordenaba la entrega de la bóveda y de la lápida de mármol que cerraba dicha bóveda²². De esta manera, se buscó volver las cosas al estado anterior a la irregularidad.

1.4 La hegemonía conservadora y las demandas indemnizatorias

Con la promulgación de la Constitución de 1886, luego del triunfo militar del movimiento de la regeneración contra el radicalismo liberal y “producto de la imposición de los vencedores” (Duque J. , 2011, pág. 189) se cambió la fórmula política del Estado al pasar de un sistema federal a uno centralista y unitario, con un fuerte poder presidencial

que facilitó la concentración de funciones y se adoptó un modelo confesional de Estado (Melo, 1989). La nueva constitución suprimió el principio de responsabilidad pública por daños a los derechos individuales que se había prescrito en la Constitución de 1863.

Bajo la denominada Hegemonía Conservadora, el inicio del siglo XX en Colombia

²¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 21 de julio de 1922. Ver en: <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2022/03/21-07-1922-GJ-29-P-218.pdf> [27/10/2023].

²² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 22 de agosto de 1924. Ver en: <https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2019/12/22-08-1924-GJT-XXXI-P.-82.pdf> [27/10/2023].

estuvo marcado por tres hechos históricos que dejaron efectos importantes a nivel institucional:

El primero, la llamada Guerra de los Mil Días (1899-1902) en la cual se enfrentaron liberales y conservadores, lo que produjo múltiples demandas de justicia frente al Estado, por apropiaciones arbitrarias contra los bienes de los particulares, las cuales fueron resueltas por la justicia ordinaria bajo la tesis de la responsabilidad por el hecho ajeno (el de sus agentes) y que concluyeron en indemnizaciones económicas (Rodríguez, 2005).

El segundo hecho histórico fue la finalización de la dictadura del general Rafael Reyes, en cuyo gobierno se eliminó el Consejo de Estado como órgano consultivo, y se produjo la reforma constitucional de 1910, que ordenó la creación de la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con el artículo 42 de este instrumento, y dispuso que podría haber expropiación de bienes de particulares, con previa indemnización²³. A pesar de estas reformas, no se consagró en la constitución, un principio general de responsa-

bilidad pública por daños, no obstante, sí la indemnización por expropiación.

Y el tercero, fue la separación de Colombia del Istmo de Panamá en 1903, propiciado por Estados Unidos, lo que generó una gran inconformidad al interior del país y se reclamó al gobierno norteamericano que pidiera excusas y expresara arrepentimiento sincero (*sincere regret*), pretensiones que no fueron aceptadas, porque se consideró que era un “crimen contra los Estados Unidos” y un “ataque a su honor”. Sin embargo, posteriormente se aprobó una indemnización en favor de Colombia por veinticinco millones de dólares a través del tratado Urrutia-Thomson y se regularizaron las relaciones entre los dos países (Caballero, 2018).

Si bien no fue una decisión judicial, constituye un antecedente importante de un país que se consideró ofendido por la afrenta a su soberanía y pidió al Estado ofensor disculpas públicas, es decir, una medida de satisfacción a su integridad nacional como reparación del daño; sin embargo, se logró fue únicamente una indemnización pecuniaria.

1.5 La Corte de Oro y la responsabilidad estatal directa y subjetiva: los orígenes de la falla en el servicio

Al comenzar la década de los años 30 del siglo anterior, el partido liberal llegó al poder lo que le permitió emprender grandes cambios sociales, económicos y jurídicos desde la dirección del Estado. Este suceso permitió importantes reformas en las instituciones públicas orientadas a la modernización, de conformidad con los desarrollos y exigencias del sistema capitalista, de las econo-

mías de mercado y el desarrollo industrial, y enfrentar la creciente inconformidad de sectores mayoritarios de la población, urbanos y rurales, que reclamaban una respuesta estatal más robusta frente a la desigualdad social, la exclusión política y la desprotección de los trabajadores. Se buscó avanzar hacia una nueva concepción de Estado que interviene y regula las relaciones económi-

²³ “Artículo 5°. En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad en todo o en parte, sino por pena o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, podrá haber enajenación forzosa mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificarse la expropiación.”

co-sociales y propende por la protección de los trabajadores.

El periodo denominado de la Revolución en Marcha (1934-1938), liderado por el presidente Alfonso López Pumarejo, emprendió una ambiciosa reforma constitucional²⁴, que abarcó, entre otras materias, la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter objetivo, cuya causa no era una conducta culposa o ilegal de las autoridades públicas, sino las afectaciones causadas a los particulares frente a sus derechos de propiedad y sus bienes privados (Ardila, 2005), lo que significó un paso importante en el reconocimiento de la responsabilidad estatal a nivel constitucional.

Durante esta época se produjo un movimiento jurisprudencial en la Corte Suprema de Justicia (1935 a 1940) conocido como el período de la “Corte de Oro” (Hinestrosa,

2001)²⁵, liderado por magistrados de ideología liberal²⁶, quienes impulsaron una visión de la jurisprudencia como fuente creadora de derecho y con una impronta menos formalista, y que gestó cambios significativos en la interpretación de algunos preceptos del Código Civil y en el reconocimiento de principios jurídicos muy importantes, vigentes hasta nuestros días (Valencia, 1984)²⁷.

Es en ese contexto que se produjo un salto cualitativo en la visión de la responsabilidad pública por daños a los asociados. Siguiendo las construcciones doctrinales de la época, se abandonó la tesis según la cual el Estado no era directo responsable de los daños injustos, sino que solamente lo era de manera indirecta por la conducta de sus agentes. Se sostuvo que con fundamento en el artículo 2341 del Código Civil, la responsabilidad del Estado

²⁴ El Acto Legislativo N° 1 de 1936 introdujo importantes reformas sobre la función social de la propiedad y sobre la responsabilidad patrimonial pública al ser derogados los artículos 31 y 32 de la Constitución de 1886 y establecer que: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. // La propiedad es una función social que implica obligaciones. // Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa. // Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la Mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.” [Art. 10].

²⁵ Hinestrosa [2001], al referirse a este periodo señala: “[l]a adopción y el desarrollo por la Sala de Casación Civil de principios y figuras [...] ampliaron el radio de acción de la normatividad y le infundieron calor humano, sentimiento de justicia, sentido común y estética.” [Pág. 133].

²⁶ La denominada la “Corte de Oro” estuvo conformada por los juristas Ricardo Hinestrosa Daza, Arturo Tapias Pilonietta, Eduardo Zuleta Ángel, Antonio Rocha Alvira, Francisco Mujica, Liborio Escallón y Miguel Moreno Jaramillo [este último de ideología conservadora].

²⁷ Algunas de las construcciones jurisprudenciales más importantes, de esta Corte fueron: 1) La doctrina de abuso de los derechos [sentencias de 6 de septiembre de 1935, 5 de agosto de 1937 y 21 de febrero de 1938]; 2) La doctrina sobre enriquecimiento sin causa [sentencias de 30 de octubre de 1935, 5 de agosto de 1937 y 21 de febrero de 1938]; 3) La doctrina sobre la imprevisión en los contratos [sentencia de casación civil de 29 de octubre de 1936 y de sala plena de del mismo año; 4) La teoría de la apariencia de los derechos y sobre el principio de buena fe, especialmente sobre la buena fe exenta de culpa -error communis facit jus- [sentencia de 20 de mayo de 1936]; 5) La doctrina sobre el fraude a la ley [sentencia de 24 de marzo de 1939]; 6) Sobre posesión, servidumbres, régimen de aguas, entre otras [sentencia de 11 de junio de 1935]; 7) Sobre el error de derecho [sentencias del 29 de septiembre de 1935 y 12 de noviembre de 1936]; 8) Sobre la simulación de los negocios jurídicos [sentencia 27 de julio de 1935]; 9) La responsabilidad civil sobre daños causados en explotaciones peligrosas [sentencia de 14 de marzo de 1938] (Valencia, 1984) [Padilla, , Rueda, & Zafra, 2014].

era directa y subjetiva; directa por cuanto el Estado siempre actúa a través de sus agentes, por lo que su conducta es también la conducta de sus funcionarios; y subjetiva, porque es posible encontrar irregularidades derivadas de la deficiente o inexistente prestación de los servicios públicos²⁸.

Sin embargo, este cambio jurisprudencial desató enormes polémicas teóricas sobre el fundamento de la responsabilidad, que transitaban entre la aplicación de la teoría organicista²⁹ y, por otra parte, la teoría de la falla del servicio público, que fue la que se impuso finalmente.

La teoría de la falla del servicio público, de origen francés, superó las dificultades teóricas y prácticas que tenía la tesis del órgano y se consolidó en Colombia a partir de 1962 por la Corte Suprema de Justicia³⁰ (Hernández & Franco, 2007). Se produjo un cambio de visión de la responsabilidad pública, en

cuanto se sustituyó el centro de atención en la conducta individual de los agentes estatales y su posición y funciones dentro de la estructura de la administración, por la calificación del servicio público como deber primario del Estado. Es decir, la actuación dolosa o culpable de los agentes públicos es probatoriamente relevante en cuanto se produce en ejercicio o con ocasión de la prestación del servicio, lo que permite juzgar a la entidad representada por dichos agentes.

De esta manera, la teoría de la falla del servicio se consolidó como “un fundamento novedoso de la responsabilidad extracontractual de las personas públicas, aunque justificándose en el Código Civil” (Quintero, 2014, pág. 34). Pero, en materia de reparación de los daños atribuidos al Estado, la única modalidad siguió siendo la indemnización pecuniaria por los daños materiales y por los daños morales o inmateriales.

²⁸ Corte Suprema de Justicia, sentencia de 21 de agosto de 1939, G. J., tomo XLVIII, abril y mayo de 1939, número 1947, p. 656. Ver: [https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20XLVIII%20n.%201947-1952%20\(1939-1940\).pdf](https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20XLVIII%20n.%201947-1952%20(1939-1940).pdf) [30/10/2023].

²⁹ La denominada teoría organicista se aplicó por la Corte Suprema de Justicia en diferentes pronunciamientos: sentencias del 15 de mayo de 1944, 27 de octubre de 1947, 16 de abril de 1955, 6 de diciembre de 1959, y 30 de junio de 1962, entre otras. En esta última providencia se señaló: “a) En toda entidad jurídica, privada o pública, hay agentes representativos, depositarios de la voluntad de la persona moral y agentes auxiliares, no representativos ni depositarios de esa voluntad; b) Sólo la culpa de los primeros repercute directamente sobre la entidad moral, dado el carácter representativo que ostentan; en tanto que la culpa de los agentes auxiliares, por carecer de dicho carácter no genera sino una responsabilidad del ente colectivo.” Si bien fue un avance aceptar que el Estado, al menos, era responsable por daños cometidos por sus representantes jurídicos, en la práctica esto produjo muchas dificultades para definir qué clase de responsabilidad se generaba, si directa o indirecta, por los daños producidos por agentes que, si bien no ostentaban el más alto carácter jerárquico y por, ende, eran subordinados, al tiempo tenían competencias propias en el ámbito de sus funciones que les conferían poder jerárquico sobre otros agentes.

³⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, sentencia de 30 de noviembre de 1962, G. J., tomo C, septiembre a diciembre de 1962, número 2265, p. 886-887. Ver: [https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20C%20Parte%202%20n.%202265%20\(1962\).pdf](https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20C%20Parte%202%20n.%202265%20(1962).pdf) [30/10/2023].

1.6. El paso definitivo hacia la autonomía del derecho público y la responsabilidad estatal

Si bien la Ley 167 de 1941 atribuyó competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer litigios contra el Estado por daños causados por hechos u operaciones administrativas³¹, la justicia ordinaria continuó conociendo los conflictos en materia de responsabilidad estatal. Esta situación problemática se resolvió con la expedición del Decreto 528 de 1964³² que asignó a la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia general y definitiva para conocer procesos de responsabilidad del Estado, la cual fue ratificada tanto por el Decreto 01 de 1984 como por la Ley 1437 de 2011³³.

Esa asignación general de competencias marcó un hito en la historia de la responsabilidad estatal, toda vez que se abandonó el fundamento exclusivo en el derecho privado y se inició un tránsito complejo y novedoso hacia el derecho público. Ya desde inicios de la década de los años sesenta el Consejo de Estado comenzó a indagar en cómo enfrentar el problema de la inexistencia de fuentes normativas generales que reconocieran la responsabilidad pública, difi-

cultad que en su momento asumió la Corte Suprema de Justicia.

La pregunta central era si se debería continuar aplicando el derecho privado para resolver dichos conflictos cuando se juzgaba la conducta del Estado, toda vez que existen diferencias sustanciales con los sujetos privados, puesto que el Estado persigue la satisfacción de necesidades públicas o colectivas y no intereses particulares, es el supremo gestor de los servicios públicos, toma decisiones unilaterales y crea situaciones jurídicas como persona jurídica, utiliza sus propios procedimientos y está sometido a una jurisdicción especial. Estos aspectos lo ubican dentro de una mayor jerarquía sobre los actores sociales.

Esta reflexión le permitió al Consejo de Estado construir un sistema autónomo, basado en principios de derecho público, y abandonar la fundamentación en el derecho privado, al entender que la responsabilidad del Estado no puede ser estudiada y decidida con base en las normas civiles que regulan la responsabilidad extracontractual entre par-

³¹ La Ley 167 de 1941, “sobre organización de la jurisdicción Contencioso-administrativa”, prescribió en su artículo 67: “La persona que se crea lesionada en un derecho suyo establecido o reconocido por una norma de carácter civil o administrativo podrá pedir que además de la anulación del acto se le restablezca en su derecho. La misma acción tendrá todo aquel que se hubiere hecho parte en el juicio y demostrado su derecho.” A su vez, el artículo 68 dispuso: “También puede pedirse el restablecimiento del derecho cuando la causa de la violación es un hecho o una operación administrativa. En este caso no será necesario ejercitar la acción de nulidad, sino demandar directamente de la Administración las indemnizaciones o prestaciones correspondientes.”

³² Decreto 528 de 1964, sobre normas de organización judicial y competencia, el artículo 20 de esta norma prescribió: “La jurisdicción contencioso-administrativa está instituida para definir los negocios originados en las decisiones que tome la administración, en las operaciones que ejecute y en los hechos que ocurran con motivo de sus actividades, con excepción de los casos contemplados en los numerales 2° y 3° del artículo 73 de la Ley 167 de 1941.” Estos numerales se refieren a decisiones en juicios de policía penales o civiles, sentencias por fraude a las rentas y correcciones disciplinarias.

³³ La Ley 1437 de 2011, por la cual se adopta un nuevo “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, contempla en su artículo 140 la “reparación directa” como un medio de control que puede ejercer la víctima frente a los daños antijurídicos causados por el Estado.

ticulares, sino a la luz de los principios y doctrinas del derecho administrativo³⁴.

Esta necesidad práctica impulsó el esfuerzo hermenéutico que permitió deducir principios jurídicos sobre un reconocimiento más general de la responsabilidad estatal, a pesar de que la Constitución de 1886 no lo contemplaba de manera expresa, y, de esta manera, se comenzó a configurar un fundamento constitucional a esta institución bajo la óptica del derecho público (Hernández & Franco, 2007).

Así, del artículo 2º constitucional³⁵, que consagraba un principio medular que define y caracteriza al Estado de derecho, según el cual los poderes públicos se ejercen en los términos que establece la Constitución, se dedujeron los principios de legalidad y de autolimitación del poder público, y, como una consecuencia lógica, el principio de responsabilidad, si las autoridades trasgredían o desbordaban dichos límites.

También del artículo 16 constitucional³⁶ que definía el objeto y el fin de las autoridades de protección a los asociados en sus derechos y bienes, se dedujo otro principio de responsabilidad, según el cual los daños que produzcan los agentes públicos, debe tener, al menos, la misma consecuencia de los particulares.

El Consejo de Estado conoció el caso de una misión evangélica establecida desde 1943 en las poblaciones de Yopal y El Morro (Casana-re), en donde sus fundadores construyeron unas edificaciones que tuvieron que abandonar por la ola de violencia política que azotaba a los Llanos Orientales en 1950. Estas propiedades fueron ocupadas por el Ejército Nacional y luego destruidas. En el fallo se condenó al Estado a pagar a los afectados una indemnización por los daños materiales y por los daños morales o inmateriales, como tradicionalmente se había hecho, y de conformidad con el derecho privado, aunque con fundamento en la interpretación del deber de reparar de conformidad con un criterio de derecho público. Dijo el Consejo de Estado:

El deber de la administración es proteger a las personas contra la agresión jurídica proveniente de los particulares, pero con mayor razón aún tutelarlas contra los actos y hechos de las propias autoridades. Si la lesión ocasionada por un tercero implica la indemnización del daño, la que es causado por el mismo protector de ese derecho, ha de determinar, por lo menos, idénticas consecuencias jurídicas. La violación del derecho por parte de la administración pública encargada de la misión concreta y específica de ampararlo, conlleva una mayor responsabilidad porque ella

³⁴ Consejo de Estado, sentencia de 30 de septiembre de 1960, Anales del Consejo de Estado, T. LXIII, números 392-396, p. 728.

³⁵ El artículo 2º de la Constitución de 1886 prescribía: “La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece.” Hoy, la Constitución de 1991 prescribe en el artículo 3º: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”

³⁶ El artículo 16 de la Constitución de 1886, con la reforma introducida por el Acto Legislativo N° 1 de 1936, prescribía: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” La Constitución de 1991 prescribe: “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.”

debe actuar, por mandato expreso de la Carta, dentro de los límites de la legalidad. Si el Estado hiere el derecho particular y ocasiona daño, necesariamente ha de responder de su acto.³⁷

En esta decisión se reprochó a la jurisprudencia y a la doctrina nacionales de la época, no percatarse de la transformación sustancial del derecho público en el mundo y seguir aplicando “un agudo criterio civilista” y “un sistema inadaptable a nuestro derecho positivo”.

1.7. El año de 1964: emblemático y problemático en el contexto del conflicto armado interno

Como se afirmó anteriormente, 1964 fue muy importante para la jurisdicción contencioso-administrativa al adquirir plena competencia en materia de responsabilidad patrimonial estatal por los daños injustos producidos a los asociados.

Es una gran coincidencia que, en este año, mientras se producían estas importantes transformaciones en el derecho público colombiano, la conflictiva situación social, política e institucional del país se había agravado y no se visualizaban salidas democráticas. Surgió una nueva fase del conflicto armado interno, cuyos efectos se han prolongado hasta el presente (Pazos, 2013, pp. 93-98).

En 1964 nacieron las autodenominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (Farc-EP), como organización guerrillera insurgente de ideología comunista, que se enfrentó al Estado hasta su desmovilización en 2017, luego de los Acuerdos de Paz (Villamizar, 2017). Igualmente, en ese mismo año nació el Ejército de Liberación Nacional -ELN-, a iniciativa de

estudiantes universitarios, como una organización guerrillera insurgente de izquierda, vigente hasta nuestros días (Medina, 2019). Desde entonces, estas fuerzas insurgentes han tenido gran protagonismo en el accionar armado contra el Estado, lo cual ha generado respuestas institucionales, especialmente del Ejército Nacional y de la Policía Nacional, en cuyos enfrentamientos y contraofensivas se han producido infracciones al DIH por las fuerzas en combate y graves violaciones a los derechos humanos, que han generado, en muchos casos, condenas judiciales al Estado por responsabilidad por daños.

Es necesario precisar que la jurisdicción contencioso-administrativa solo adquirió competencia para conocer y resolver demandas por daños atribuidos al Estado y no frente a otros actores violentos como las fuerzas insurgentes, los grupos paramilitares u otras organizaciones armadas y de delincuencia común, lo cual corresponde, en general, a la justicia penal y hoy también a la justicia transicional, en determinados casos.

³⁷ Consejo de Estado, Sala de Contencioso Administrativo, sentencia de 2 de noviembre de 1960, radicación 298. En Consejo de Estado, Graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, T. I, 2a. edición, Bogotá, 2022, p. 482.

2. El desarrollo jurisprudencial de la dimensión subjetiva de la responsabilidad estatal: la calificación de la conducta pública contraria a derecho

El constituyente de 1991 no se encontró con una página en blanco en materia de la institución de la responsabilidad estatal por daños, sino con importantes desarrollos jurisprudenciales, señalados anteriormente e, igualmente, a nivel conceptual, con el reconocimiento de la existencia de dos grandes dimensiones de la responsabilidad directa pública: (i) la subjetiva, con fundamento en la tesis de la falla del servicio; y (ii) la objetiva, en sus modalidades de daño especial y de riesgo excepcional.

La responsabilidad directa y subjetiva se fundamenta en la idea según la cual la conducta de las instituciones públicas (el mundo del ser) puede y debe ser contrastada con el derecho (mundo del deber ser) y, así, concluir si existe o no algún juicio de reproche al Estado; de existir alguna irregularidad, tanto por acción como por omisión, que haya producido daños, surge el deber de repararlos.

De esta manera, el Estado, representante legítimo de la sociedad política, es llamado a comparecer a juicio como persona jurídica pública dotada de plena capacidad para auto determinarse, ejercer derechos y contraer obligaciones dentro de los causes del sistema jurídico. Como su conducta se materializa o se expresa a través de sus agentes, lo que estos hagan o dejen de hacer, en ejercicio o con ocasión del servicio público, se transmite a la entidad u órgano que representan y así lo comprometen; de allí que esté llamado a responder en forma directa y no indirecta cuando su conducta fue contraria al mundo jurídico y produjo daños.

Hasta el presente, la responsabilidad subjetiva se fundamenta en la teoría de la falla o falta del servicio público (omisión, retardo, irregularidad, ineficiencia o ausencia del servicio). Aquí lo que se juzga es el servicio público que debió prestarse de conformidad con el orden jurídico, es decir, el resultado de la conducta.

A diferencia de la responsabilidad indirecta en la cual era relevante demostrar que fueron determinados agentes públicos, plenamente identificados, los que produjeron el daño y, por ende, el Estado asume responsabilidad no directa sino indirecta, por haberlos designado o no vigilado (responsabilidad por el hecho ajeno como cuando los padres responden por la conducta de sus hijos bajo su dependencia), en la responsabilidad directa y subjetiva del Estado se califica el servicio público, el cual se esperaba que se desarrollase de conformidad con el orden jurídico.

Lo anterior no significa que sea irrelevante demostrar en juicio la conducta ilegal o arbitraria de los agentes públicos; por el contrario, existen dos razones de gran importancia para establecer que fueron agentes públicos en servicio o con ocasión de él quienes produjeron daños contrarios a derecho: (i) como el Estado actúa a través de sus agentes, la conducta activa u omisiva de cualquiera de estos lo comprometen en forma suficiente de manera directa; (ii) y las pruebas de la conducta arbitraria o ilegal de estos agentes públicos serán la base para establecer si estos se encuentran obligados a devolver de su propio patrimonio lo que tuvo que pagar el Estado en cumplimiento de una condena judicial

(como sucede en un proceso de repetición o en un llamamiento en garantía). Además, dichas pruebas pueden ser importantes en un juicio disciplinario o penal, según el caso, en contra de los agentes públicos.

Algunos casos ilustran cómo el Consejo de Estado analiza la conducta de agentes oficiales para definir si la entidad pública demandada por daños es o no responsable de los mismos:

Un primer caso es cuando las investigaciones penales, disciplinarias o las pruebas del proceso contencioso administrativo logran identificar e individualizar a los agentes públicos que obraron por fuera de ley, en actos o con ocasión del servicio. Así, por ejemplo, con ocasión de la ejecución extrajudicial de un campesino por miembros del ejército nacional quienes lo retuvieron, lo torturaron y asesinaron, y luego informaron que este había sido dado de baja en un combate contra la subversión, sin que esto fuese cierto, se declaró la responsabilidad extracontractual por falla presunta del servicio. El Consejo de Estado afirmó que la entidad pública estaba obligada a asumir una posición de garante que implicaba unos deberes de protección de las personas detenidas. En este caso se logró la individualización de los militares que cometieron el grave ilícito en actos del servicio, por lo cual su conducta se transmitió a la entidad estatal a la cual se encontraban vinculados y, desde luego, surgió el juicio de responsabilidad pública.³⁸

Un segundo caso es cuando no es posible identificar y individualizar quienes fueron los agentes públicos que incurrieron en actos contrarios al orden jurídico y en actos o con ocasión de la prestación del servicio. Para las víctimas o los afectados puede ser muy difícil o imposi-

ble demostrar quién fue el agente público que produjo el daño, especialmente cuando en una operación participaron varios servidores públicos. Aquí lo importante es demostrar que en efecto existió esa participación.

Así, por ejemplo, el Consejo de Estado conoció los casos relacionados con la toma del palacio de justicia por parte de la guerrilla del M-19 y la posterior retoma del palacio a manos de la fuerza pública en noviembre de 1985, que culminó con un lamentable saldo de un centenar de muertos y varios desaparecidos. Sostuvo que se había configurado una falla del servicio por parte del Estado, debido a que, existiendo previamente informes de inteligencia, no se procuró la seguridad necesaria a las instalaciones del palacio de justicia en Bogotá, es decir, se reprochó el actuar estatal negligente y culposos; de igual manera, se reprochó la desproporcionalidad del operativo militar de retoma como excesivo e inhumano, contrario al derecho de gentes y al DIH y que fue la causa de que muchas personas hubiesen perecido. Estas razones se consideraron suficientes para declarar la responsabilidad estatal, sin necesidad de individualizar la conducta de los agentes estatales que actuaron en el operativo.³⁹

Esta visión de la responsabilidad basada en la calificación de la conducta estatal ha permitido a las víctimas superar en casos complejos las exigencias probatorias de identificar quién fue el agente que produjo el daño. En muchas ocasiones esto es imposible de probar. Basta con demostrar que un daño injusto es imputable al Estado por la conducta de sus agentes que actuaron por fuera del orden jurídico o que se abstuvieron de actuar, estando legalmente obligados a hacerlo.

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 17 de junio de 1998, exp. 10650.

³⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 19 de agosto de 1994, exp. 9276.

3. Desarrollo jurisprudencial de la dimensión objetiva de la responsabilidad estatal: daño especial y riesgo excepcional

A diferencia de la responsabilidad directa y subjetiva del Estado, en la dimensión directa y objetiva no se realiza algún juicio de reproche a la conducta estatal; por el contrario, se parte de la base que la actuación pública es legítima y lícita y, sin embargo, paradójicamente produce

un daño personal, concreto y anormal cuya víctima no tiene el deber jurídico de soportar. Dos importantes modalidades de responsabilidad objetiva han sido construidas y reconocidas tanto por la doctrina como por la jurisprudencia: el daño especial (i) y el riesgo excepcional (ii).

3.1. Paradojas de un daño especial: actuación legal y sacrificio injustificado

A primera vista, no es posible aceptar que las autoridades públicas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, produzcan afectaciones o vulneraciones a los derechos y bienes jurídicamente protegidos de los asociados. Como sucede en muchas ocasiones, la realidad desborda las previsiones normativas u exige respuestas razonables. Este es el caso del denominado daño especial que se presenta cuando las entidades estatales, cumpliendo sus deberes jurídicos u obrando en beneficio de la comunidad, produce a alguien un perjuicio superior al que normalmente están obligados a soportar todos ciudadanos por el hecho de vivir en comunidad y bajo la potestad del Estado. La paradoja es que si bien las autoridades públicas obran legítimamente y de conformidad con el orden jurídico, causan una afectación real, cierta, particular y concreta a alguien en sus derechos o bienes que no está llamado a soportar. El Consejo de Estado ha justificado esta modalidad de responsabilidad objetiva “en razón de la especial naturaleza de los poderes y actuaciones del Estado, rompiéndose así la

igualdad de los mismos frente a las cargas públicas, o la equidad que debe reinar ante los sacrificios que importa para los administrados la existencia del Estado.”⁴⁰

Dos casos muy importantes producidos en el contexto de inestabilidad institucional, el primero, y de conflicto armado interno, el segundo, dieron lugar al reconocimiento y aplicación de la tesis de la responsabilidad objetiva por daño especial en Colombia:

3.1.1. El cierre del periódico El Siglo y el restablecimiento del orden institucional

El 10 de julio de 1944, en la ciudad de Pasto, se produjo un alzamiento militar y un intento de golpe de Estado al presidente Alfonso López Pumarejo, el cual fracasó. El gobierno nacional declaró el estado de sitio por grave alteración del orden público y en ejercicio de estas funciones ordenó la suspensión del periódico El Siglo, propiedad de la oposición conservadora y dirigido por el político Lau-

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de octubre de 1976, exp. 1482 [caso Banco Bananero del Magdalena]. Esta providencia es muy importante para la historia de la responsabilidad extracontractual en Colombia, porque documentó de manera detallada diversos pronunciamientos jurisprudenciales desde el siglo XIX, rescatándolos del olvido.

reano Gómez. Luego del levantamiento de la medida, los dueños del periódico demandaron en responsabilidad al Estado por los daños ocasionados de detrimento patrimonial.

El Consejo de Estado consideró que, si bien la actuación estatal se encontraba de conformidad con el ordenamiento jurídico, toda vez que se trataba de reestablecer el orden público gravemente turbado, se habían causado unos daños patrimoniales que los afectados no debían soportar y, por primera vez, aplicó la tesis del daño especial y ordenó al Estado reparar los perjuicios sufridos por dicho medio de comunicación mediante una indemnización económica.⁴¹

3.1.2. La muerte de Efraín Gonzáles y sus efectos colaterales

Uno de los actores de la violencia política de las décadas de los años 50 y 60 del siglo anterior fue el denominado bandolero Efraín Gonzales, de ideología conservadora, cuyo grupo produjo graves hechos de violencia contra sectores liberales y la población civil⁴². Ante su negativa de acogerse a una amnistía ofrecida por el gobierno se expidió la orden de perseguirlo. Fue sorprendido en Bogotá y en su huida se refugió en una vivienda al sur de la ciudad y se enfrentó a la fuerza pública, a la cual le produjo varias muertes y heridos. Al final fue dado de baja y la casa en la cual se atrincheró quedó destruida (9 de junio de 1965). Posteriormente, su propietaria demandó al Estado por la pérdida de su único patrimonio. En 1973, el Consejo de Estado

retomó la tesis olvidada del daño especial y la aplicó para condenar al Estado a pagar una indemnización por la pérdida del bien inmueble, con ocasión de la actividad legítima de la autoridad pública⁴³.

Esta tesis abrió una línea jurisprudencial muy importante que se ha mantenido hasta el presente y se ha aplicado en muchos casos, entre los que se destacan aquellos relacionados con el ejercicio de la función coercitiva de las fuerzas militares o de policía en desarrollo de una actuación legítima y no por fuera de la ley.

Por ejemplo, el Consejo de Estado declaró la responsabilidad del Estado y ordenó la indemnización de perjuicios en favor de un ciudadano que sufrió un detrimento patrimonial en calidad de propietario de un inmueble, por cuanto la alcaldía municipal y la policía se abstuvieron de adelantar un desalojo para evitar una afectación grave al orden público, lo cual era previsible. El daño especial fue la consecuencia directa de la decisión administrativa que se consideró razonable, a pesar de que se trataba de una omisión de cumplimiento de la ley, que privó a su titular del derecho de dominio, lo cual conllevó al rompimiento del principio de igualdad de las cargas públicas del afectado⁴⁴.

De igual manera, el Consejo de Estado declaró la responsabilidad pública bajo la tesis del daño especial en un caso de la muerte de un ciudadano por un instrumento explosivo, cuando ocurría una confrontación entre las fuerzas del orden y un grupo de indigentes que se oponían violentamente a un operativo de recuperación del espacio público. Se con-

⁴¹ Consejo de Estado, sentencia de 29 de julio de 1947, Anales del Consejo de Estado, Año XIX, Tomo LVI, No 357-361 [caso “El Siglo S.A.”].

⁴² Cfr. Steiner, Claudia “Un bandolero para el recuerdo: Efraín González también conocido como el siete colores”, Antípoda N° 2, enero-junio de 2006, pp. 229-252.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 23 mayo de 1973, exp. 978.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 8 de febrero de 1985, exp. 3504.

sideró que, si bien la actuación de la policía fue legítima, se produjo el rompimiento del principio de igualdad de las cargas públicas de los afectados, y que resultaba inocuo determi-

nar la autoría del causante del daño. Lo cierto es que la muerte ocurrió en medio de la confrontación, y se ordenó una indemnización por razones de equidad⁴⁵.

3.2. El Estado crea riesgos: alcances de su responsabilidad

Dentro de la dimensión de la responsabilidad objetiva del Estado, en la cual la actuación de las autoridades públicas se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico, pero, produce un daño particular, concreto a un afectado que no tiene el deber jurídico de soportarlo, la jurisprudencia administrativa también ha aplicado la tesis del riesgo excepcional o riesgo creado. Se trata de aquellos casos en los cuales la administración pública, de manera consciente y deliberada, desarrolla actuaciones, ejecuta obras o utiliza instrumentos que se califican como peligrosos, lo cual es propio a su naturaleza, es decir, el Estado crea un riesgo y si este se materializa en daños, desde luego no deseados, generan responsabilidad patrimonial pública. En estos casos, igualmente, se ha considerado que tales perjuicios rompen el principio de igualdad de las cargas públicas que normalmente deben soportar los asociados y, por ende, se debe propender por su restauración.

La primera vez que se aplicó la tesis del riesgo excepcional fue en 1984 en un caso en el cual se declaró la responsabilidad patrimonial del Municipio de Quimbaya (Quindío) por los daños que sufrió el propietario de una finca ganadera, cuando redes de conducción de energía eléctrica que atravesaban la finca cayeron y produjeron un incendio y la muerte de unos semovientes. El Consejo de Estado sostuvo que la tesis del riesgo excepcional o

riesgo creado tiene ocurrencia cuando la administración, en desarrollo de una obra de servicio público utiliza recursos o medios que colocan a los particulares o a sus bienes en situación de quedar expuestos a “un riesgo de naturaleza excepcional”, el cual, dada su gravedad, excede las cargas que normalmente deben soportar los mismos particulares como contrapartida de los beneficios que emanan de los servicios públicos. Si el riesgo ocasiona un daño cierto, particular y concreto, sin culpa de la víctima, hay lugar a responsabilidad estatal, “así no haya habido falta o falla del servicio”, por lo cual se trata de otra modalidad jurisprudencial de responsabilidad objetiva⁴⁶.

Posteriormente, la jurisprudencia calificó a otras actividades legítimas como esencial y naturalmente peligrosas como el uso de armas de fuego, el uso de aeronaves y de vehículos automotores, el transporte de gas o de petróleo, entre otras.

Igualmente, se han reconocido distintas modalidades de riesgo excepcional: (i) riesgo-peligro, cuando se trata de actividades o cosas que por su propia naturaleza son riesgosas y que pueden ocasionar un daño potencial, como las armas de fuego, explosivos, almacenamiento o transporte de gas o petróleo, uso de vehículos automotores, etc.; (ii) riesgo-beneficio es el riesgo que se está dispuesto a asumir a cambio de una potencial ganancia o beneficio, como es el caso pionero de la elec-

⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 12 de febrero de 2014, exp. 28675.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 2 de febrero de 1984, exp. 2744.

trificación rural que se hace en beneficio de la comunidad; (iii) el riesgo alea, el cual se trata de “un riesgo que es conocido por la ciencia médica, pero que se torna irresistible en tanto su concreción depende, muchas veces, de la ineludible mediación del azar”⁴⁷, como sucede con la infecciones que puede adquirir un paciente al interior de un centro hospitalario (infecciones nosocomiales) y que si producen daños podría generar responsabilidad

al prestador del servicio; (iv) el riesgo conflicto, que se estudia a continuación.

En la práctica puede presentarse una combinación de modalidades, como es el caso de realizar una actividad o procedimiento o utilización de elemento que por su naturaleza es esencialmente peligroso y al mismo tiempo se espera que no se produzca un daño sino un beneficio o ganancia esperados.

3.3. Tesis del riesgo-conflicto o riesgo provocado por el conflicto armado

En relación con el conflicto armado interno, la tesis del riesgo excepcional ha tenido una importante aplicación. En 2012, el Consejo de Estado reconoció una modalidad de riesgo excepcional denominado riesgo-conflicto, destinada a fortalecer la protección de la población civil cuando sufre afectaciones a sus derechos y bienes jurídicamente protegidos por los actos violentos desatados en el marco del conflicto armado y con la participación de fuerzas estatales⁴⁸. Dijo la Corporación:

30. Históricamente, la jurisprudencia ha definido tres modalidades básicas de responsabilidad por riesgo: el riesgo-peligro; el riesgo-beneficio y el riesgo-álea. Sin embargo, los casos que involucran daños derivados de ataques guerrilleros a bienes o instalaciones del Estado plantean una nueva categoría de riesgo, que no encaja dentro de las anteriores, y que se deriva de la confrontación armada que surge de la disputa por el control del territorio y el

monopolio del uso de la fuerza.

31. Esta categoría de riesgo, que podría denominarse riesgo-conflicto, surge del reconocimiento de que, dada la situación de conflicto armado, el cumplimiento de ciertos deberes legales y constitucionales genera para la población civil un riesgo de naturaleza excepcional en la medida en que la pone en peligro de sufrir los efectos de los ataques armados que los grupos guerrilleros dirigen contra los bienes e instalaciones que sirven como medio para el cumplimiento de esos deberes y el desarrollo de dichas actividades.

Se trató de un caso de daños producidos a una compañía privada tras un incendio desatado por la explosión de un oleoducto de la empresa estatal Ecopetrol por parte de un grupo de guerrilleros de las Farc en 1991, en zona rural del municipio de Albán (Cundinamarca). Se declaró la responsabilidad del Estado por riesgo excepcional.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de septiembre de 2014, exp. 27771.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de octubre de 2012, exp. 18472.

4. La constitucionalización de la responsabilidad estatal en Colombia: un derecho público para una sociedad en conflicto

Una de las grandes paradojas de la compleja historia constitucional de Colombia, es que a través de un Decreto de Estado de Sitio (Decreto 1926 de 1990) que convocó al pueblo a la elección de una asamblea constituyente, con el propósito inicial de reformar la Constitución de 1886, se produjo un fenómeno político jurídico sin precedentes que condujo a la derogatoria de la Constitución de 1886 y a la expedición de una nueva Carta, la cual, en forma tardía (en relación con el constitucionalismo contemporáneo) rediseñó la estructura del poder público bajo el modelo del Estado constitucional, social y democrático de derecho.

Dicho modelo está edificado sobre dos pilares básicos: la Constitución como norma jurídica plena y el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos y libertades de los seres humanos y demás bienes tutelados.

Según el primer pilar, la validez, interpretación y aplicación de todo el ordenamiento jurídico no solo depende del cumplimiento de formas y procedimientos legales, si no de su concordancia sustancial con el texto

constitucional (que reconoce principios y valores éticos) y el derecho internacional. En efecto, si la actividad estatal —efecto vertical— o incluso los particulares —efecto horizontal— desconocen este conjunto normativo, el control judicial opera con el fin de hacer respetar el carácter inmune y preservar la eficacia de las normas constitucionales (Ferrajoli, 2008).

De acuerdo con el segundo pilar, la razón de ser de los poderes públicos es la protección y garantía de los derechos reconocidos a la persona humana en su dimensión individual como colectiva, así como también de los demás bienes tutelados, como el medio ambiente y la naturaleza.

Dentro de este contexto, el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado cumple una función muy importante al ser, por una parte, un mecanismo de control constitucional de los poderes públicos y, por otra parte, un instrumento de protección de los derechos y bienes jurídicos tutelados cuando han sido lesionados por la conducta estatal (Aragón, 1999).

4.1 Una cláusula general de responsabilidad pública

Una de las tareas más importantes que asumió el constituyente de 1991 fue resolver el problema de los fundamentos normativos constitucionales de la responsabilidad patrimonial del Estado. En este sentido, se encontró con importantes desarrollos doctrinales y jurisprudenciales desde finales del siglo XIX.

Como se dijo anteriormente, ante la ausencia de principios constitucionales o legales generales que de manera general fundamentaran la resolución de conflictos que los asociados formulaban insistentemente ante los jueces por los daños producidos por la conducta de los poderes públicos, se configuraron varias respuestas:

Por una parte, la de la jurisdicción ordinaria, en cabeza de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual se reconoció, inicialmente, la responsabilidad indirecta del Estado con fundamento en la institución de derecho privado denominada responsabilidad por el hecho ajeno, y luego, con el reconocimiento de la responsabilidad directa y subjetiva.

Por otra parte, los desarrollos de la jurisdicción contencioso-administrativa, en cabeza del Consejo de Estado, que fundamentó la responsabilidad en principios de derecho público, los cuales fueron inferidos por vía interpretativa, sin estar expresamente formulados en la Constitución de 1886. Igualmente, el reconocimiento de las dos grandes dimensiones de la responsabilidad pública: la dimensión subjetiva con fundamento en la tesis de la falla en el servicio, y la dimensión objetiva en sus dos manifestaciones de daño especial y riesgo excepcional.

Sin embargo, a pesar de ese importante desarrollo jurisprudencial anterior a la Constitución de 1991, la responsabilidad patrimonial del Estado albergó tres limitaciones o insuficiencias: (i) si bien el derecho a la vida y a la integridad personal fueron reparados por afectaciones arbitrarias de los agentes públicos, fue en esencia la propiedad y demás bienes materiales los bienes jurídicos tutelados, por lo que podría afirmarse que en sentido estricto no existió una mayor protección a otros derechos esenciales de los asociados, no obstante la carencia de reclamaciones indemnizatorias significativas por daños provenientes de afectaciones a otra clase de derechos y libertades públicas; (ii) los daños indemnizados provenían de la conducta o de las actuaciones de las autoridades públicas en función administrativa y, en consecuencia, no hubo desarrollos significativos en relación con afectacio-

nes a los derechos y libertades que podían provenir de las funciones jurisdiccional o legislativa, que en principio, carecían de reparación (Hernández & Franco, 2007); y (iii) la única respuesta reparadora fue la indemnización pecuniaria o compensación económica, tanto de daños materiales (daño emergente y lucro cesante) como daños inmateriales (en su única modalidad de daños morales).

Si bien se hizo un esfuerzo interpretativo valioso para deducir principios de derecho público sobre una constitución que no los contenía de manera expresa, ese empeño no alcanzó para superar los límites estrechos de las respuestas del derecho privado de exclusiva reparación pecuniaria. En este sentido, la pretendida autonomía del derecho público en materia de reparación de daños producidos por el Estado fue relativa, puesto que solo alcanzó un nivel importante de fundamentación jurisprudencial, pero insuficiente en la respuesta de justicia reparadora integral.

En consecuencia, las limitaciones o insuficiencias de la tradición colombiana en la materia fueron motivos claros para buscar consolidar y avanzar en el diseño de un instituto que respondiera a la necesidad de fortalecer la protección integral de los derechos y libertades frente al Estado, y en concordancia con los desarrollos del derecho público contemporáneo.

En ese sentido, no fue casual la redefinición de los fundamentos conceptuales de la responsabilidad patrimonial del Estado, puesto que significó una decisión intencional y deliberada de la Asamblea Nacional Constituyente (Esguerra, 2004) (Serrano & Tejada, 2017). Se consideró que la definición de la responsabilidad pública no podía centrarse en la calificación de la conducta del ente estatal, bajo la noción de la falla del servicio, sino

en la calificación del daño, esto es, un daño antijurídico cuando quien lo padece no tiene por qué soportarlo⁴⁹.

Estas ideas se plasmaron en el artículo 90 constitucional, a partir del cual se estructura la responsabilidad del Estado teniendo como fundamento el daño antijurídico y su imputabilidad:

El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

Quiso el constituyente que esta cláusula constitucional de responsabilidad patrimonial estatal, que por primera vez se introdujo en el derecho público colombiano, tuviera efectos inmediatos y no quedara reservada al desarrollo legislativo, sino jurisprudencial,

siguiendo la experiencia histórica anterior.

Se trata de una cláusula general de responsabilidad pública por cinco motivos básicos: (i) es un mecanismo de control de los poderes públicos que abarca la totalidad de funciones estatales: ejecutiva o administrativa, jurisdiccional y legislativa⁵⁰; (ii) no existe inmunidad de control de alguna autoridad o manifestación estatal, ya sea permanente o temporal; (iii) está destinada a amparar a todos los derechos y libertades y demás bienes jurídicos reconocidos y protegidos, tanto por el derecho doméstico como internacional; (iv) integra tanto la responsabilidad por daños que se origina en los contratos y convenciones suscritos por los entes públicos, como la responsabilidad extracontractual pública por la producción de daños antijurídicos (Zapata, 2019); y (v) comprende las dos dimensiones de la responsabilidad extracontractual directa: la subjetiva, con fundamento en la teoría de la falla del servicio, y la responsabilidad objetiva tanto legislada como jurisprudencial.

4.2. *El concepto de daño antijurídico*

Con gran economía de recursos lingüístico-jurídicos, el instituto de la responsabilidad patrimonial pública se construyó con dos elementos esenciales: (i) la existencia de un daño antijurídico y (ii) la imputación del mismo al

Estado, por acción u omisión.

Si bien el artículo 90 constitucional no define qué se entiende por daño antijurídico, esta tarea le correspondió a la jurisprudencia; luego de consultar los antecedentes de los debates

⁴⁹ Como lo señalaron los constituyentes Esguerra Portocarrero y Arias López, ponentes de la iniciativa, esto implica que: “[S]e desplaza el fundamento de la responsabilidad administrativa, del concepto subjetivo de la antijuridicidad de la acción del Estado al concepto objetivo de la antijuridicidad del daño producido por ella. Esta antijuridicidad habrá de predicarse cuando se cause un detrimento patrimonial que carezca de título jurídico válido y que exceda el conjunto de las cargas que normalmente debe soportar el individuo en su vida social”. Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional No. 77, 1991, p. 9.

⁵⁰ No obstante, existe un debate en torno a si el Estado es responsable por el ejercicio de la función constituyente, que es la fuente de las demás funciones públicas. En Colombia hasta ahora ni la jurisprudencia administrativa ni constitucional ha admitido abiertamente la existencia de responsabilidad patrimonial. Sin embargo, se han planteado interrogantes y posiciones doctrinales que la sustentan, como se señaló anteriormente.

de la Asamblea Nacional Constituyente y encontrar un fundamento de derecho comparado como fue la Constitución española de 1978, el Consejo de Estado interpretó que dicho concepto implicaba verificar si la víctima se encontraba en el deber jurídico de soportar un daño, independientemente de la licitud o ilicitud de la conducta del agente estatal, por lo cual abarca tanto la dimensión subjetiva de la responsabilidad como la objetiva.⁵¹

Y de igual forma precisó que “[l]a noción de daño antijurídico es invariable cualquiera sea la clase (contractual o extracontractual) o el régimen de responsabilidad de que se trate; consistirá siempre en la lesión patrimonial o extrapatrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar”⁵². Es importante señalar que este pronunciamiento reconoce que el daño antijurídico puede ser de naturaleza patrimonial, entendida como la afectación al patrimonio o a los bienes materiales de la víctima, y extrapatrimonial, es decir, la vulneración a sus bienes inmateriales más allá si tiene o no efectos económicos, como la vida, la libertad, el honor, la autonomía, etc.

Es interesante observar que el constituyente calificó el daño, es decir, no se trata de cualquier daño que pueda ser atribuido al Estado, sino aquel que vulnera el principio de igualdad general o aún más el que trasgrede el derecho fundamental de igualdad ante las cargas públicas, reconocido en el artículo 13 constitucional. Esta afectación que alguien sufre no tiene justificación jurídica, se convierte en injusta y desproporcionada y, por lo tanto, surge el derecho a reclamar para que, en lo

posible, las cosas vuelvan al estado anterior y sean reparados los perjuicios producidos.

A diferencia del daño antijurídico, igualmente existe su contrario, el daño jurídico. Este último se fundamenta en el principio de igualdad de las cargas públicas y en la existencia de una razón jurídica para imponerlas, por lo cual no genera responsabilidad por daños. Son ejemplos de este tipo de afectaciones el pago de los impuestos y el obediencia general de las normas y reglas jurídicas (como las señales de tránsito), las cuales están dirigidas a todos los asociados. Igualmente, aquellas afectaciones o perjuicios que el ordenamiento jurídico impone a una persona determinada, luego de un debido proceso y en donde el implicado tuvo las garantías de defensa y contradicción, como sucede con las sanciones disciplinarias de destitución o suspensión de los funcionarios públicos, las sanciones de restricción a la libertad que imponen los jueces penales, las afectaciones a la propiedad como consecuencia de la imposición de multas, etc. En todas las anteriores, el daño es jurídico por cuanto existe una justificación o razón para que quien las sufre esté en la obligación jurídica de soportarlas⁵³.

Caso distinto es aquel de quien se encuentra en una situación de discriminación y sufre un perjuicio que no tiene razón jurídica para soportarlo, como sucede, por vía de ejemplo, con la privación injusta de la libertad, las afrentas al honor y al buen nombre, las ejecuciones extrajudiciales, el desplazamiento forzado, la violencia sexual. Igualmente,

⁵¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 13 de julio de 1993, exp. 8163.

⁵² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 8 de mayo de 1995, exp. 8118.

⁵³ “[C]uando el daño no reviste el carácter de antijurídico, en razón a que recae sobre un interés que no goza de la tutela del derecho o que el sujeto pasivo tiene el deber jurídico de soportar en detrimento de su patrimonio, no se configura la responsabilidad del Estado y éste no se obliga a pagar una indemnización.” Corte Constitucional, sentencia C-965 de 2003.

te, aquellos casos en los cuales la conducta del Estado es legítima, pero produce daños particulares en su desarrollo, como ocurre cuando la fuerza pública se enfrenta legítimamente con la subversión o con la delincuencia común y en esos hechos resultan personas civiles y/o sus bienes materiales afectados. De allí que el concepto de daño antijurídico abarca tanto las dimensiones de la responsabilidad estatal subjetiva (con fundamento en la teoría de la falla del servicio), como objetiva, en sus versiones de responsabilidad legislada o jurisprudencial, como se señaló anteriormente.

En sentido similar la Corte Constitucional que, en su primer pronunciamiento al respecto, definió el daño antijurídico como el menoscabo que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo⁵⁴.

Así las cosas, la fuente de la responsabilidad

patrimonial del Estado es un daño, calificado de antijurídico, no porque en todos los casos la conducta del autor sea contraria al ordenamiento legal, sino porque la víctima que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportarlo y, por tanto, debe ser objeto de reparación.⁵⁵

Es oportuno precisar que el juicio de responsabilidad pública se produce por la existencia de un daño antijurídico cierto, actual, determinado o determinable y anormal, y por lo cual surge la obligación de repararlo. Esto significa que si no hay daño no hay reparación, porque puede haber casos de afectaciones o amenazas a los derechos o bienes jurídicos tutelados, sin que se produzcan necesariamente daños⁵⁶ (Zavala, 1990) (Lorenzetti, 1995). Es decir, siempre trata de una lesión injusta real u no hipotética que debe ser indemnizada⁵⁷.

4.3. *El juicio de atribución: razones de imputación al Estado*

Según el orden constitucional derivado del artículo 90 superior, si bien el daño antijurídico es un elemento *sine qua non* o indispensable de la responsabilidad patrimonial del Estado, no es el único requisito para que

se produzca la obligación de reparación. Se debe acreditar la imputación o atribución del daño a la entidad estatal, pues de lo contrario no habrá lugar a la reparación por parte de esta.

⁵⁴ Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996.

⁵⁵ El daño, desde el punto de vista físico o natural, es una lesión o afectación que padece una persona como consecuencia de una conducta suya o de un tercero, y también proveniente de fenómenos naturales [De Cupis, 1975]. No obstante, el instituto de la responsabilidad se enfoca no en el sentido físico o natural del daño [Serrano & Tejada, 2017], sino jurídico, en el que el daño objeto de reparación, el daño resarcible, no es aquel cuyo efectos se limitan a constatar una alteración o cambio del universo ontológico o del ser, en la medida en que muchas de sus manifestaciones no interesan al universo del derecho [Zapata, 2019], como por ejemplo, las medidas de confinamiento a causa de la pandemia del Coronavirus Covid-19 soportadas por todos los habitantes en Colombia, que si bien se trata de una afectación a la libre circulación, no supone, en principio, un daño particular resarcible en sentido jurídico, sino una carga basada en el principio de igualdad.

⁵⁶ Por ejemplo, cuando la entidad estatal no contesta un derecho de petición, de la violación de dicho derecho fundamental no se sigue necesariamente la producción de efectos negativos y adversos para el titular del derecho, salvo que se demuestre que se produjeron.

⁵⁷ Corte Constitucional, sentencias C-333 de 1996 y C-832 de 2001.

En consecuencia, la base de la responsabilidad estatal se encuentra en la imputación que se materializa en las razones, fundamentos, criterios o títulos de naturaleza jurídica para atribuir un daño a una entidad pública (títulos de imputación). Si bien la cláusula constitucional exige que el daño antijurídico debe ser “causado” por la acción u omisión de las autoridades (Mcausland, 2019), para que se estructure un juicio de responsabilidad deben existir razones jurídicas en esencia que permitan atribuirle dicho daño al Estado⁵⁸.

Como lo ha señalado tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, el artículo 90 permite incorporar como títulos de atribución o imputación aquellas tesis o criterios desarrollados tradicionalmente por la jurisprudencia como la falla del servicio, el daño especial y el riesgo excepcional, y otros que puedan identificarse como tales en el derecho contemporáneo, por lo cual no puede existir una lista acabada⁵⁹.

5. El fortalecimiento del sistema de fuentes: el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el bloque de constitucionalidad y sus efectos en la reparación integral

El constituyente de 1991 adoptó el modelo del Estado constitucional de derecho contemporáneo que se caracteriza porque las diversas disposiciones constitucionales que consagran valores, principios, derechos, reglas, son normas jurídicas plenas, las primeras y las más importantes del sistema jurídico, tienen eficacia normativa y vinculan a todos los poderes públicos y al orden social.

A pocos años de vigencia de la nueva Constitución surgió un problema de dogmática jurídica, es decir, de interpretación, comprensión y sistematización normativa, por la supuesta contradicción entre el artículo 4° y el artículo

93 constitucionales. El primero define al modelo del Estado constitucional al declarar que “[l]a Constitución es normas de normas” y que en todo caso de incompatibilidad entre ella y cualquier norma jurídica, “se aplicarán las disposiciones constitucionales”. El segundo artículo firma que los tratados y convenios de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ratificados por el Congreso de la República y que prohíbe su limitación en los estados de excepción, “prevalecen en el orden interno”, con lo cual el constituyente les confirió un reconocimiento fundamental y prevalente, como razón histórica y justifica-

⁵⁸ A nivel doctrinal y jurisprudencial existe un importante debate sobre la causalidad como fenómeno fáctico o natural y la omisión como valoración normativa, en donde se pone en cuestión que exista una relación causal en la omisión, como impropriamente se infiere del artículo 90 Constitucional. (Serrano & Tejada, 2017). A nivel jurisprudencial ver, entre otros, los siguientes pronunciamientos: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 9 de junio de 2010, rad. 19385 y sentencia el 31 de agosto de 2017, rad. 28.223.

⁵⁹ Por ejemplo, la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, establece tres modalidades que pueden generar responsabilidad estatal: el error judicial, la privación injusta de la libertad y el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia. A nivel doctrinal y jurisprudencial se habla como criterios de imputación el desequilibrio de las cargas públicas, la vulneración a la confianza legítima, el no enriquecimiento sin causa, la violación a los principios de justicia y equidad, etc.

ción jurídica de la existencia del Estado y de la construcción de una sociedad democrática⁶⁰. ¿Cómo entender que si la Constitución es la norma suprema, que da sentido y plenitud al sistema jurídico, al mismo tiempo se reconozca que existan normas que prevalecen en el orden interno, lo que podría interpretarse como más importantes y superiores a la misma Constitución?

La aparente contradicción fue resuelta por la Corte Constitucional al acudir a una teoría de origen francés denominada “bloque constitucional”, según la cual cuando se integran al orden jurídico interno otras normas por mandato de la Constitución, lo hacen con igual jerarquía al orden constitucional, esto es, amplían y fortalecen a la propia Constitución y pueden ser utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes⁶¹. “Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional.”⁶²

En consecuencia, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, entre otras mate-

rias, se vinculan al orden interno con la misma jerarquía de las normas constitucionales y conforman con esta un bloque de constitucionalidad, con lo cual se amplió y se fortaleció el estatuto constitucional.

Uno de los tratados más importantes, que hacen parte del bloque de constitucionalidad, es la Convención Americana sobre Derechos Humanos denominada “Pacto de San José”, aprobada mediante Ley 16 de 1972, mediante la cual Colombia se convirtió en Estado Parte del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

La incorporación del Estado al sistema interamericano ha generado efectos y compromisos muy importantes a nivel interno, entre ellos la vinculación de los jueces nacionales al derecho convencional; de tal manera que al entrar en conflicto normas de derecho interno con el derecho convencional, los jueces están obligados a ejercer un control de convencionalidad, de conformidad con el artículo 2 del Pacto de San José⁶³. Es decir, que los jueces nacionales tienen una competencia clara y fuerte de protección

⁶⁰ Art. 93: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”

El artículo 94 de la Constitución dispone que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.”

⁶¹ Corte Constitucional, sentencia C-225 de 1995.

⁶² Según la Corte Constitucional, el bloque de constitucionalidad es un concepto que permite armonizar las disposiciones constitucionales que establecen la supremacía de la carta dentro del sistema jurídico, y la exigencia de hacer prevalecer en el orden interno los derechos humanos no susceptibles de suspensión contemplados en los tratados internacionales. “frente a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario (CP arts. 93 y 214 numeral 2º) es que éstos forman con el resto del texto constitucional un “bloque de constitucionalidad”, cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas (CP Art. 4º), con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción (CP Art. 93)”.

⁶³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Almonacid Arellano vs. Chile, sentencia de 26 de septiembre de 2006.

del orden jurídico, de control del poder público y de garantías de los derechos y libertades. “Lo anterior indica, claramente, que el juez nacional no solamente está llamado a aplicar y respetar su propio ordenamiento jurídico, sino que debe proyectarse sobre esta una “interpretación convencional”, de manera tal que pueda constatar si las mismas son o no “compatibles”, o se corresponden con los mínimos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos y en otros tratados y normas de derecho internacional de los derechos humanos y de derecho internacional humanitario”⁶⁴

En protección del Estado democrático de derecho y de los derechos y garantías ciudadanas, los jueces están llamados a ejercer tres grandes controles: un control de legalidad, un control de constitucionalidad y un control de convencionalidad. En especial, este último control debe ejercerse *ex officio*, es decir, sin que medie petición expresa.⁶⁵ De tal manera, en cualquier caso, si se produce un conflicto o incompatibilidad entre una norma y el ordenamiento constitucional o convencional, los jueces nacionales están obligados a que prevalezca este último.

Lo anterior significa que los jueces nacionales, al formar parte del sistema interamericano de derechos humanos y según el ámbito de su competencia, están llamados a producir la primera, la más completa y, por ende, la más importante respuesta de justicia. Los mecanismos internacionales del sistema regional solamente entran a operar cuando las víctimas, luego de agotar los recursos internos o cuando se superó un tiempo de espera razonable, no obtuvieron las debidas garantías y protección judiciales⁶⁶, con lo cual opera el principio de complementariedad (Moraga, 2018).

De conformidad con el Pacto de San José, la Corte IDH es el intérprete auténtico de la convención y, por lo tanto, las interpretaciones que realice sobre sus disposiciones tienen fuerza vinculante para los Estados miembros⁶⁷.

En materia de responsabilidad internacional del Estado por violaciones a los derechos humanos, la Corte IDH es el juez límite del sistema interamericano y sus decisiones judiciales están investidas de fuerza jurídica vinculante en sentido fuerte a nivel interno de cada uno de los Estados Parte⁶⁸.

⁶⁴ Santofimio Gamboa, J. O., El concepto de convencionalidad: vicisitudes para su construcción sustancial en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: ideas fuerza rectoras, 2ª edición, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 783.

⁶⁵ “Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.” Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Trabajadores Cesados del Congreso [Aguado Alfaro y otros] Vs. Perú, sentencia de 24 de noviembre de 2006.

⁶⁶ Según el artículo 46 de la Convención Americana, para que una denuncia o queja de violación de la Convención por un Estado pueda ser admitida [por la Comisión Interamericana], se requiere, entre otros requisitos, que el peticionario: “Haya interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos”.

⁶⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988.

⁶⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Trabajadores Cesados del Congreso [Aguado Alfaro y otros] Vs. Perú, sentencia de 24 de noviembre de 2006.

Desde el punto de vista funcional, la jurisdicción contencioso-administrativa al formar parte del sistema interamericano de derechos humanos y constituir la respuesta de justicia interna, entre otras materias, sobre responsabilidad extracontractual del Estado, se encuentra vinculada de manera directa a la convención y a las interpretaciones jurisprudenciales que sobre su alcance ha producido la Corte IDH.

Los estándares de la justicia internacional en materia de protección de los derechos humanos constituyen un referente muy importante para el diseño y aplicación de mecanismos de justicia interna en materia de reparación integral de las víctimas. Es decir, al haber alcanzado los derechos humanos una preocupación universal, los estándares más altos de protección deben ser tenidos en cuenta por los distintos sistemas jurídicos.

Las víctimas como sujetos de derechos, especialmente de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, han ganado un reconocimiento muy importante que les permite perseguir, no solamente que se haga justicia y se conozca la verdad, sino también una reparación satisfactoria a nivel de la jurisdicción penal y contencioso-administrativa. De igual manera, han alcanzado

un protagonismo inusitado en procesos de justicia transicional en el mundo, que posibilitan el paso de regímenes autocráticos o dictaduras o de graves situaciones de violaciones de derechos y libertades, como es el caso colombiano, hacia mejores espacios de respecto, garantía y protección.

Un avance de derecho internacional muy importante fue la aprobación por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, de la cual hace parte Colombia, de la Resolución 60/147 de 2005, mediante la cual se reconocen los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.” Luego de arduas y prolongadas discusiones, hubo pleno acuerdo en deducir los principios sobre el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral. Lo relevante es que se superó la tradicional y exclusiva medida indemnizatoria pecuniaria hacia diversos mecanismos destinados a recuperar, en lo posible, la dignidad de las víctimas. Se reconoce el derecho a obtener medidas efectivas de restitución, compensación, satisfacción, rehabilitación y medidas de no repetición.

6. El concepto de reparación integral y los estándares internacionales de reparación

Un concepto de reparación integral que sigue las líneas tradicionales construidas por el derecho privado y tomadas por el derecho público en forma acrítica, sostiene que alberga de un lado, “el derecho que tiene toda persona a no sufrir un daño injusto en sus intereses personales o patrimoniales y, de otro lado, por el derecho a obtener la indemnización y/o compensación que cubra en toda su dimensión los

efectos causados por el daño, lo que consiste, efectivamente, no solo en el reproche jurídico sino en la constatación práctica y suficiente de la reparación de todos los perjuicios que estén en relación causal directa con el actuar del responsable.” (Sandoval, 2013, pág. 272). De esta manera, la víctima se considera suficientemente reparada con la entrega de parte del ofensor de una cantidad de dinero proporcional al

daño causado y solo hasta ese límite, en orden a evitar un enriquecimiento injustificado.

En cambio, desde una *perspectiva de derechos humanos*, la discusión se centra en construir un concepto de reparación integral que responda a la idea de dignidad humana. Es decir, la pretensión ética y de justicia de la reparación es el restablecimiento “del valor de la igual dignidad de las personas, y por tanto del respeto y de la libertad de elección” (Martínez, 2009), lo cual descarta una simple entrega de bienes pecuniarios. De tal manera que el derecho a la reparación integral implica reconocer máximas de optimización que puedan producir efectos restauradores y, aún transformadores, porque la pretensión de volver al estadio anterior al daño puede significar reproducir relaciones de subordinación y exclusión que hicieron posible la vulneración de los derechos (Uprimny, 2009).

No se trata solo de reparar un daño particular y concreto a través de una indemnización o compensación económica, que incluso en determinadas situaciones puede ser ofensiva para el sufrimiento de las víctimas, sino de reparar en su complejidad condiciones de dignidad injustamente violentadas (entre ellas el auto respeto de la víctima por la humillación de la agresión) y de reconstruir el tejido social que siempre se afecta (Yamin, 2018, pp. 45-74). Se trata de reconocer que las víctimas son seres humanos vulnerables al sufrimiento, que han sido violentados en su capacidad de elección moral sobre sus vidas y, por lo tanto, el derecho debe dar una respuesta satisfactoria a los daños y perjuicios que recibieron sin merecerlo (Nussbaum, 2006, pp. 18-31).

De allí que lo más grave que le puede suceder a un conjunto social con pretensiones de construcción democrática es la impunidad, que la víctima tenga que soportar el agravio. Si esto es grave cuando el ofensor es un particular, con mayor razón cuando es el propio

Estado, el garante de derechos, que produce daños injustos. Esto marca una diferencia esencial en la valoración de las conductas y en sus consecuencias, toda vez que el juicio de reproche debe ser más fuerte.

Por lo anterior, la reparación integral es un derecho fundamental de todas las víctimas individuales y colectivas que padecen un daño injusto, patrimonial o material o extrapatrimonial o inmaterial, como consecuencia de una acción u omisión, por lo cual el ofensor tiene la obligación jurídica de restablecer, restaurar o mejorar las condiciones de dignidad humana afectadas, a través de diversos mecanismos o estrategias adecuados, efectivos y rápidos, según el caso, como la restitución, satisfacción, rehabilitación, compensación o indemnización y garantías de no repetición.

En ese sentido, los sistemas internacionales de protección de derechos humanos han venido construyendo una definición de reparación integral que abarca otras dimensiones y que complementan la visión estrictamente indemnizatoria. Es así como, en 2004, la jurisprudencia del sistema interamericano se pronunció sobre la reparación especial que amerita el daño inmaterial:

El daño inmaterial, hace referencia a los efectos lesivos de los hechos que no tienen carácter económico o patrimonial, por lo que puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o de su familia. Esto implica que no es posible asignar al daño inmaterial un preciso equivalente monetario, por eso, para los fines de la reparación integral, este puede ser objeto de compensación mediante dos maneras: en primer lugar, mediante el

pago de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, que el juez determine en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad. Y, en segundo lugar, mediante la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos, tales como la transmisión de un mensaje de reprobación oficial a las violaciones de los derechos humanos de que se trata y de compromiso con los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir y que tengan como efecto la recuperación de la memoria de las víctimas, el reconocimiento de su dignidad o el consuelo de sus deudos.⁶⁹

Y es en 2005 cuando, a nivel mundial y sin salvedades por algún Estado Parte, la Asamblea General de Naciones Unidas profirió la Resolución 60/147 que contiene los principios sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

La importancia que tiene este instrumento internacional es que de manera explícita supera el estricto marco pecuniario indemnizatorio

como único mecanismo de reparación de daños injustos atribuibles al Estado y reconoce otros mecanismos que en muchos casos pueden ser más efectivos, más respetuosos y adecuados para la dignidad de las víctimas. “Su fuerza vinculante como catálogo de las obligaciones de los Estados radica en la aplicación concomitante de las distintas fuentes de derecho internacional público en función del derecho de las víctimas a obtener reparaciones” (Comisión Colombiana de Juristas, 2007, pág. 19).

Bajo estas directrices se entiende que la reparación deber ser integral, adecuada, efectiva, rápida y proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido⁷⁰. Las medidas de reparación deben abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima y comprende medidas individuales (restitución, satisfacción, rehabilitación e indemnización) y colectivas (medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición).

En consecuencia, el derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas por violaciones a los derechos humanos se concreta en cinco importantes principios (García, Fierro, & Lisitsyna, 2019), así:

6.1. Principio de Restitución

Busca, en la medida de lo posible, borrar los efectos de las conductas ilegales y restablecer plenamente la situación que probablemente existiría si no se hubiesen cometido (*restitutio in integrum*). “La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida fa-

miliar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes” (Resolución 60/147 de 2005, IX, 19).

Según la Corte IDH la medida de restitución es preferente, porque debe ser la primera que debe adoptarse en relación con las demás. Este criterio ha sido adoptado en múltiples

⁶⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala [Reparaciones] Sentencia de 19 de noviembre de 2004.

⁷⁰ Como se establece en los principios 15,16,17 y 18 de los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas a obtener reparaciones.

decisiones judiciales⁷¹.

6.2. Principio de satisfacción

Hace referencia al logro de un estado emocional o de impacto positivo en la psicología individual o colectiva de las víctimas por la respuesta recibida y de un alto valor simbólico. En las modalidades de satisfacción se encuentran las disculpas públicas, el reconocimiento por parte del Estado de haberse incurrido en una violación a los derechos humanos (que en sí misma puede significar una forma de reparación), el enjuiciamiento de los autores responsables de los hechos a través de las acciones penales o disciplinarias o la reapertura de dichas investigaciones, la búsqueda de personas desaparecidas o de sus cadáveres, la recuperación del honor o del buen nombre, la garantía del derecho a la verdad, las reformas legislativas o eliminación de prácticas discriminatorias o ilegales, la formación en derechos humanos de agentes estatales, los monumentos, conmemoraciones y homenajes a las víctimas y demás

medidas de impacto cultural individual y/o colectivo, según el caso⁷².

La Corte IDH ha ordenado, entre otras, las siguientes medidas de satisfacción: la creación de centros educativos a nombre de las víctimas; la designación de un día de conmemoración en honor a las víctimas; la creación de una base de datos sobre desaparecidos; la creación de sistemas de información genética para identificar a desaparecidos; mejoramiento de las condiciones de vivienda e infraestructura; la implementación de programas de vivienda en beneficio de sobrevivientes de las regiones afectadas por la violencia sistémica; el mantenimiento y mejoramiento de sistemas de carreteras, alcantarillado y agua potable, el establecimiento de centros de salud; la publicación de la verdad de los hechos ocurridos, la historia de vida de la víctima (Calderón, 2013).

⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso López Lone y otros vs. Honduras, sentencia de 5 de octubre de 2015; caso Rodríguez Vera y otros [Desaparecidos del Palacio de Justicia], vs. Colombia, sentencia de 14 de noviembre de 2014; caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988.

⁷² Según la Resolución 60/147 de 2005, núm. “22. La satisfacción ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas siguientes: // a) Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones; // b) La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones; // c) La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad; // d) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; // e) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades; // f) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones; // g) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas; // h) La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.”

6.3. Principio de rehabilitación

Busca alcanzar los máximos niveles posibles de restauración de las víctimas desde el punto de vista físico, psíquico, funcional, educativo y/o ocupacional, producidos por la violación de sus derechos y libertades, y con el objetivo de una reintegración social adecuada. Se trata de que las víctimas tengan la oportunidad de alcanzar, en la medida de lo posible, “el máximo de autonomía y de funciones y puede entrañar ajustes en su entorno físico y social. La rehabilitación de las víctimas debe centrarse en el restablecimiento, en toda la medida de lo posible, de su independencia física, mental, social y profesional y en la inclusión y participación plenas en la sociedad.” (Naciones Unidas, 2012, párr. 11).

La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, fue el primer instrumento de Naciones Unidas que concibió la rehabilitación como una medida de reparación integral. Este mecanismo de reparación integral ha tenido un importante desarrollo en la jurisprudencia de

la Corte IDH desde 2001, al ordenar a los Estados atención médica, psicológica o psiquiátrica y psicosocial a las víctimas. Las medidas psicosociales han tenido lugar cuando “se ha constatado que los daños sufridos por las víctimas se refieren no sólo a partes de su identidad individual sino a la pérdida de sus raíces y vínculos comunitarios”.⁷³ De igual manera, ha ordenado que los Estados brinden servicios educativos, médicos o servicios similares o becas a sobrevivientes y familiares afectados.

Según la Corte IDH “la rehabilitación debe tener el carácter permanente y los programas deben tener un enfoque multidisciplinario a cargo de expertos en la materia, sensibilizados y capacitados en la atención de víctimas de violaciones a los derechos humanos, así como un enfoque de atención colectiva. Esta rehabilitación, debe ser gratuita y prestada a través de las instituciones públicas especializadas respectivas más cercanas a las víctimas, de forma adecuada y efectiva” (García, Fierro, & Lisitsyna, 2019, pág. 91).

6.4. Principio de compensación o indemnización económica

Por regla general, tanto en el derecho privado como en el derecho público es posible reparar los daños materiales o patrimoniales en sus modalidades de daño emergente y lucro cesante a través de una compensación económica calculada o medida objetivamente y, por consiguiente, es suficiente para el afectado. En cambio, no es posible compensar los daños inmateriales; el sufrimiento carece de un valor en el mercado y, además, es imposible “borrar” las consecuencias perjudiciales sufridas por la

víctima. De allí que la entrega de una suma de dinero destinada a reparar el daño inmaterial es a título indemnizatorio no compensatorio; la indemnización le permitirá paliar o atenuar o mitigar el sufrimiento no deseado ni merecido (Koteich, M., 2012, pág. 329). En realidad, tiene una función “esencialmente satisfactoria” para el afectado (Cortés, E., 2003, pág. 338).

De acuerdo con los principios y directrices de las Naciones Unidas, “la indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcio-

⁷³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños vs. El Salvador, sentencia de 25 de octubre de 2012, párr. 352.

nal a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso”; y entre los perjuicios a reparar económicamente se encuentran: el daño físico o mental; la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y pres-

taciones sociales; los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; los perjuicios morales; los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales⁷⁴.

6.5. Garantías de no repetición

Constituyen medidas de carácter general o colectivo, esenciales, necesarias, preventivas y con efectos futuros, a partir de los hechos vulneratorios de los derechos humanos, con el objeto de que no se repitan. Según la Resolución 60/147 (numeral 23) estas garantías han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de las siguientes medidas preventivas:

- a) El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad;
- b) La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad;
- c) El fortalecimiento de la independencia del poder judicial;
- d) La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos;
- e) La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad;
- f) La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de

las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales;

g) La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales;

h) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan.

Igualmente, en el “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, de Naciones Unidas expedido en 2005, se definió el alcance de la garantía de no repetición, así:

El Estado deberá adoptar medidas adecuadas para que las víctimas no puedan volver a ser objeto de violaciones de sus derechos. Con ese fin, los Estados deben emprender reformas institucionales y otras medidas necesarias para asegurar el respeto del imperio de la ley, promover y mantener una cultura de respeto de los derechos humanos, y restaurar o establecer la confianza pública en las instituciones gubernamentales (Principio 35).

En diferentes sentencias, la Corte IDH ha establecido la necesidad de que las medidas que así lo requieran tengan una adecuada di-

⁷⁴ Resolución 60/147 de 2005, núm. 20.

fusión y que aspectos específicos para su ejecución deben ser concertados entre el Estado y los representantes de las víctimas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Rochela contra Colombia, 2007).

Los desarrollos teóricos de la reparación que implican consecuencias prácticas significati-

vas en el derecho internacional no se agotan con estos mecanismos y estrategias. En los siguientes apartados se abordarán, por una parte, la relación conceptual de la reparación integral con los derechos a la verdad y a la justicia y, por otra, la dimensión colectiva del derecho a la reparación integral.

7. La reparación integral y su relación inescindible con los derechos fundamentales a la verdad y a la justicia

En relación con los derechos humanos, los Estados tienen las siguientes obligaciones básicas: (i) el deber de promoción: en general, consiste en el deber de difusión de los derechos y sus mecanismos de protección, con el objeto de transformar la conciencia pública a través de procesos educativos dirigidos al empoderamiento ciudadano de sus derechos y libertades; (ii) el deber de respeto: consiste en que los Estados se encuentran obligados a respetar los derechos reconocidos en los tratados internacionales y en el derecho interno; (iii) el deber de garantía: significa garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos reconocidos a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción; y (iv) el deber de protección: es la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos protegidos (Defensoría del Pueblo, 2014).

Lo anterior, implica la obligación de los Estados de: (i) investigar, con los medios a su alcance, las vulneraciones a los derechos que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción; ii) identificar, procesar y sancionar, a través de las leyes penales y disciplinarias, según el caso, a los responsables individuales o colectivos de las conductas que atentan contra los derechos y libertades; y (iii) el deber de reparar el daño causado y hacer ce-

sar las consecuencias de las vulneraciones, es decir, garantizar el derecho de las víctimas a obtener una adecuada reparación por parte de los victimarios (Naciones Unidas, 1993).

De esta manera, la reparación integral tiene un alto grado de importancia jurídica y ética y se encuentra en la misma jerarquía de las obligaciones mínimas de los Estados de garantizar niveles de justicia material, que no haya impunidad y que se conozca la verdad de los hechos; es decir, el derecho fundamental a la reparación integral se encuentra en una relación sustancial inescindible con los derechos fundamentales a la justicia y a la verdad. Incluso la verdad y la justicia en situaciones concretas poseen un significado de reparación integral, como modalidades de satisfacción de las víctimas. De allí que el derecho a la reparación tiene una pretensión de corrección de las injusticias que hicieron posible el daño injusto (Alexy, 2005). Y esto solo es compatible con la búsqueda o construcción de una sociedad y de un Estado democráticos e incompatible con el ejercicio ilegítimo o arbitrario del poder público, las dictaduras o las situaciones de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos. Así las cosas, los derechos fundamentales a la justicia, a la verdad y a la reparación son expresión directa

y necesaria del modelo de Estado constitucional, social y democrático de derecho⁷⁵.

Según la Corte IDH son inadmisibles disposiciones de amnistía, prescripción de las acciones penales o establecimiento de motivos excluyentes de responsabilidad, que pretendan impedir la investigación y la sanción de los responsables de violaciones graves de los derechos humanos como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas⁷⁶.

En su jurisprudencia, la Corte IDH ha instado a los Estados a combatir la impunidad por todos los medios legales pertinentes, puesto que esta propicia la repetición de los atentados contra los derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares y, además, impiden conocer la verdad de los hechos. De allí que el logro de niveles de verdad en una situación concreta constituye una expresión de reparación integral (párr. 289).

8. Cambio constitucional y continuidad de la tradición pretoriana en reparación de daños: periodo 1991-1998

Desde 1991 y hasta los primeros años del siglo XXI, el Consejo de Estado fundamentó y resolvió los casos de responsabilidad estatal por daños antijurídicos en el marco exclusivo del derecho y de los desarrollos jurisprudenciales internos. Esto significa que hubo una visión optimista del importante logro alcanzado por el derecho público con la definición constitucional de una cláusula general de responsabilidad patrimonial estatal, al considerarse suficiente para resolver el universo de casos de demandas de justicia por daños, desde afectaciones a la propiedad hasta las más graves violaciones a los derechos humanos o infracciones relevantes al DIH.

Tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional fueron coincidentes en sostener que el artículo 90 constitucional incorpora a plenitud los desarrollos históricos de la jurisprudencia contencioso administrativa anteriores a 1991, en especial las dos

dimensiones subjetiva y objetiva de la responsabilidad y los denominados títulos de imputación, bajo la nueva arquitectura constitucional del concepto de daño antijurídico, según el cual es aquel que quien lo padece no está obligado jurídicamente a soportarlo, y la imputabilidad o atribución de este al Estado en ejercicio de sus diferentes funciones (administrativa, jurisdiccional, legislativa).

Si bien la nueva Constitución de 1991 incorpora de manera clara el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el DIH, reconocido por Colombia e integrados al bloque de constitucionalidad, en sus primeros siete años de vigencia no tuvieron una incidencia significativa en los juicios de responsabilidad estatal por daños antijurídicos atribuidos al Estado, y especialmente en su reparación.

Las graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH atribuidas a las autoridades públicas, por acción u omisión,

⁷⁵ Consejo de Estado y Comisión de la Verdad (2021). Verdades en convergencia. análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado en diálogo con la Comisión de la Verdad. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

⁷⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia, sentencia de 11 de mayo de 2007.

siguieron enmarcadas, según el caso, bajo las tesis de “la falla presunta” en el servicio o el daño especial.

En materia de reparación de daños continuó de manera acrítica la aplicación de los criterios del derecho privado al optar únicamente por la indemnización pecuniaria de los daños materiales o patrimoniales (daño emergente

y lucro cesante) e, igualmente, de los daños inmateriales o extrapatrimoniales, como el daño moral.

En la tabla 1 se presenta una muestra de casos de graves violaciones a los derechos humanos, en los cuales se declaró la responsabilidad del Estado, en decisiones que se produjeron en el periodo 1991-1998.

Tabla 1

**Responsabilidad del Estado por violaciones a los DD.HH. y al DIH
Muestra de sentencias proferidas entre 1991 y 1998**

Sentencias Consejo de Estado, Sección Tercera	Hechos	Decisión	Título de imputación	Tipo de medidas de reparación
Sentencia, 5 de julio, 1991, exp. 6014	Guerrilleros del M-19 atacaron y destruyeron un cuartel de policía, municipio de Herrera (Tolima). Pérdida del inmueble arrendado de un particular.	Revocó el fallo que negó pretensiones y declaró responsabilidad estatal	Daño especial	Reconoció indemnización perjuicios materiales en abstracto (daño emergente y lucro cesante)
Sentencia, 24 de abril, 1991, exp. 6110	Una niña murió en operativo militar contra guerrilleros del M-19 en Cali	Confirmó el fallo que accedió pretensiones y declaró responsabilidad estatal	Riesgo excepcional	Reconoció indemnización por daño moral
Sentencia, 22 de mayo, 1992, exp. 6027.	Homicidio y lesiones personales a civiles por miembros fuerza pública, sin justificación	Confirmó sentencia que declaró responsabilidad Estado	Falla presunta del servicio (el Estado no desvirtuó la presunción de daño por armas de fuego de dotación oficial)	Reconoció indemnización por perjuicios materiales y daño moral

Sentencia, 15 noviembre, 1992, exp. 7555	Durante operativo de captura y muerte del comandante del M 19, Álvaro Fayad, resultó muerta una civil	Declaró responsabilidad estatal	Falla en el servicio	Reconoció indemnización por perjuicios materiales y morales
Sentencia, 30 de julio, 1992, exp. 6828	Daño total a vivienda aledaña a instalación militar por artefactos bélicos de grupos armados ilegales	Confirmó sentencia que reconoció responsabilidad del Estado	Daño especial	Reconoció indemnización perjuicios materiales
Sentencia, 21 de abril, 1994, exp. 8725	Asesinato de un concejal del partido político Unión Patriótica	Revocó fallo que negó pretensiones y declaró responsabilidad estatal	Falla en el servicio de vigilancia por omisión	Reconoció indemnización perjuicios materiales y morales
Sentencia, 2 de febrero, 1995, exp. 9273	Desaparición forzada y homicidios a personal administrativo y a magistrados de Corte Suprema de Justicia, toma guerrilla del M-19 y retoma por Fuerzas Militares Palacio de Justicia	Confirmó sentencia que reconoció responsabilidad del Estado	Falla en el servicio	Reconoció indemnización perjuicios materiales y daño moral
Sentencia, 28 de julio, 1996, exp. 9617	Líder sindical acusado de pertenecer a ELN fue torturado y asesinado en Cali	Confirmó fallo que declaró responsabilidad estatal.	Falla en el servicio por privación de la libertad y tortura de víctima. Fundamenta en normas internacionales	Reconoció indemnización por perjuicios morales

Sentencia, 14 de diciembre, 1998, exp. 12169.	Ejecución extrajudicial de dos civiles por militares, presentados como guerrilleros dados de baja en supuesto combate	Revocó sentencia y reconoció responsabilidad de Estado	Falla presunta en el servicio (Estado no desvirtuó presunción de daño por armas de fuego de dotación oficial)	Reconoció indemnización por perjuicios materiales y daño moral
Sentencia, 7 de septiembre, 1998, exp. 10921	Agente de Policía muerto en toma guerrillera a estación improvisada para cuidar centro petrolero	Confirmando fallo que declaró responsabilidad estatal	Falla en el servicio	Reconoció indemnización por perjuicios morales (materiales no fueron probados)

Fuente: el cuadro se elaboró con sentencias tituladas por la Relatoría de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

9. El carácter tradicional de la jurisprudencia y la ausencia del derecho internacional

El proceso de acercamiento de la jurisprudencia nacional al derecho internacional en materia de responsabilidad estatal por daños y su reparación integral, fue lento, inestable, pero ascendente. Durante el periodo 1991 a 2007, el Consejo de Estado resolvió muchos casos de responsabilidad estatal por violaciones a los derechos humanos y al DIH, producidos en el marco del conflicto armado interno, en general, con fundamento exclusivo en el derecho interno y en los precedentes jurisprudenciales nacionales.

Por ejemplo, en 1998, en un caso de la retención de un ciudadano que fue torturado y luego ejecutado por el ejército nacional, bajo la justificación falsa de haber sido dado de baja en combate con la guerrilla, el Consejo de Estado afirmó que se trataba de una falla del servicio, en donde el Estado asumía una posición de garante que le implicaba unos deberes de protección de las personas detenidas. Afirmó que por negligencia de las autoridades los hechos quedaron en la impunidad, toda vez que la jurisdicción penal militar que absolvió a los implicados. En relación con las reparaciones se limitó a confirmar las indemnizaciones pecuniarias por daño material y daño moral, puesto que las víctimas no habían expresado alguna inconformidad⁷⁷.

En 2003, el Consejo de Estado revocó una sentencia mediante la cual se exoneraba de responsabilidad al Estado por el asesinato a un escolta privado quien, luego de haber arrojado el arma al suelo y rendirse, fue eje-

cutado por miembros de la Policía, quienes adujeron legítima defensa. Se indemnizó a los demandantes por los daños morales y materiales. En este caso era evidente la necesidad de adelantar con celeridad y efectividad, por parte de las autoridades competentes, los procesos disciplinarios contra los agentes implicados y los procesos penales en curso, para evitar la impunidad⁷⁸.

En otro caso miembros del Ejército Nacional irrumpieron en una discoteca del municipio de Chaparral (Tolima) y dispararon en forma indiscriminada con el fin de dar de baja a un subversivo, y produjeron la muerte y heridas a varios campesinos. Según los testigos, los militares pusieron armas en los cuerpos sin vida de las víctimas y munición en sus bolsillos, dos mujeres fueron obligadas a desnudarse y hurtaron varios bienes de los caseríos vecinos. El Consejo de Estado declaró la responsabilidad objetiva del Estado por riesgo excepcional, por cuanto consideró que los militares obraron en ejercicio legítimo de sus funciones al erradicar un supuesto foco subversivo⁷⁹.

En 2007, el Consejo de Estado declaró la responsabilidad del Estado con fundamento en la tesis de la falla del servicio, por el homicidio de un ciudadano por parte de miembros de las fuerzas militares en colaboración con grupos paramilitares, y a quien hicieron pasar por un supuesto guerrillero muerto en combate. En la providencia se indemnizó a los demandantes por los daños morales y materiales⁸⁰.

⁷⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 17 de junio de 1998, exp. 10650.

⁷⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de febrero de 2003, exp. 14515.

⁷⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de febrero de 2003, exp. 14345.

⁸⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 7 de marzo de 2007, exp. 16341.

Los casos anteriores son una muestra de una problemática muy grave en materia de derechos humanos e infracciones al DIH, ocurrida en la última década del siglo XX y en la primera década del siglo XXI en Colombia, en cuyos hechos se demostró la participación activa de agentes públicos o su omisión de protección, estando obligados y en posibilidad de hacerlo.

Estos hechos no solamente constituían delitos agravados de conformidad con la legislación penal y faltas disciplinarias graves o gravísimas en el orden interno, sino también claros incumplimientos injustificados del Estado a los compromisos internacionales por violaciones graves a los derechos humanos o al DIH, según el caso, que comprometían su responsabilidad internacional.

10. Nuevos tipos de daños inmateriales, su reparación indemnizatoria y su relación con el conflicto armado interno

Durante el periodo 1991 a 2007, el Consejo de Estado reconoció una nueva tipología de daños extrapatrimoniales o inmateriales, la cual se sumó al daño moral y, por ende, debía ser indemnizada. Si bien este reconocimiento fue inestable y controversial, posteriormente evolucionó a lo que hoy es el daño a la salud⁸¹.

En 1993, se reconoció una nueva categoría de daño inmaterial, diferente del daño moral, denominada perjuicio fisiológico o daño a la vida de relación que se produce como consecuencia de una lesión física (por ejemplo, una invalidez o la desfiguración corporal o daño a un órgano humano), por lo cual habría que reparar a quien lo padece la imposibilidad de realizar “otras actividades vitales, que aunque no producen rendimiento patrimonial, hacen agradable la existencia.”⁸²

Posteriormente, en 1997, el Consejo de Estado criticó la anterior definición de perjuicio fisiológico, bajo el entendido que lo fisiológico hace referencia a disfunciones orgánicas, por lo cual “no resulta adecuado para calificar el desarrollo de actividades esenciales y placenteras de la vida diaria (recreativas, culturales, deportivas, etc.)”⁸³ Esto conllevó a que en el año 2000 el Consejo de Estado reconoció el daño a la vida de relación en su carácter autónomo e independiente del daño moral.⁸⁴ Lo definió como el daño que imposibilita al afectado continuar relacionándose de manera normal con el mundo exterior y poder desarrollar actividades rutinarias y placenteras, por lo cual “su privación deviene en una frustración existencial”, como la muerte de un ser querido (González, 2009, pág. 36)⁸⁵.

⁸¹ Sobre un análisis crítico de este proceso de reconocimiento de nuevos daños inmateriales ver: Henao, J. C., *El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*, Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 264 y ss.; Koteich, M., *op. cit.*, pp. 206 y ss.; Gil Botero, E., *Responsabilidad extracontractual del Estado*, V Edición, Temis, Bogotá, 2011, p. 181.

⁸² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de mayo de 1993, exp. 7428.

⁸³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de septiembre de 1997, exp. 10421.

⁸⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 19 de julio de 2000, exp. 11842.

⁸⁵ Esta tesis del daño a la vida de relación se aplicó en muchos casos relacionados con el conflicto

En 2007, el Consejo de Estado recogió la tesis del daño a la vida de relación y reconoció otra tipología: “daño por alteración grave a las condiciones de existencia” (M’Causland, 2019, pág.141). Consideró que ofrece una mayor amplitud que el denominado daño a la vida de relación, porque abarca no solo la relación de la víctima con el mundo exterior, sino, de manera más general, “esos cambios bruscos y relevantes a las condiciones de una persona en cuanto tal y como expresión de la libertad y albedrío atributos esenciales a la dignidad humana”⁸⁶

Este cambio jurisprudencial tiene especial relevancia por dos motivos: el primero, porque se originó a raíz de una acción de grupo presentada por unos soldados que demandaron la reparación de los daños de orden psicológico y de incapacidad producidos por el conflicto armado interno, lo cual afectó de manera drástica y grave su vida profesional y su relación social; el segundo motivo, porque el Consejo de Estado para fundamentar este nuevo tipo de daño inmaterial y ordenar su reparación indemnizatoria, acudió a estándares internacionales de derechos humanos, como lo es la jurisprudencia de la Corte IDH.

Este es otro caso, en la historia de la responsabilidad del Estado por daños antijurídicos, en donde la intensidad y degradación del conflicto armado interno ha producido graves y, muchas veces, irreparables afectaciones a la salud física y mental de las víctimas, y a una pluralidad de bienes jurídicos tutelados, y no solamente a la población civil, sino también a los propios combatientes.

En relación con la reparación de los daños in materiales como es el daño moral y las distintas denominaciones de daños como el daño fisiológico, el daño a la vida de relación o el daño por alteración grave a las condiciones de existencia, durante todo este periodo, 1991 a 2007, la jurisdicción contencioso-administrativa siguió utilizando como única fórmula reparadora la indemnización económica.

Sin embargo, es de resaltar que en los últimos años de dicho periodo se produjo un acercamiento discreto, pero importante, al sistema interamericano de derechos humanos a través de la jurisprudencia de la Corte IDH, uno, para presumir el daño moral en favor de los afectados en caso graves violaciones a los derechos humanos y, dos, para fundamentar las alteraciones en las condiciones de existencia de las víctimas.

Uno de los primeros casos en los cuales el Consejo de Estado acudió a los desarrollos jurisprudenciales de la Corte IDH en materia probatoria, fue en 2002 al decidir una demanda de responsabilidad estatal por la captura y posterior desaparición forzada de un ciudadano por parte de la fuerza pública. Se reconoció la existencia de un daño moral a partir de una presunción construida por la Corte IDH, según la cual “dicho daño se presume, dada la naturaleza misma de las violaciones, así como el hecho de que es propio de la naturaleza humana que toda persona sometida a agresiones y vejámenes experimente un sufrimiento moral”. Igualmente, se reconoció que dicha presunción se extiende a los familiares de las víctimas, “de allí que la gravedad e intensidad del sufrimiento causado a las vícti-

armado interno, como fue el caso de un fiscal que fue amenazado y luego asesinado en Cúcuta cuando realizaba unas investigaciones en contra de paramilitares. Se demostró y declaró la responsabilidad estatal, por lo cual su compañera permanente y sus hijas fueron indemnizadas, además del daño moral, por el cambio negativo que sufrieron sus vidas, primero por la persecución y amenazas y luego por el rompimiento de su estructura familiar como consecuencia del asesinato. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 23 de mayo de 2012, exp. 41142.

⁸⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 15 de agosto de 2007, exp. AG 2003-385.

mas, constituyen criterios determinantes para valorar el perjuicio sufrido por aquellos.”⁸⁷

La decisión anterior en materia probatoria

fue un avance discreto pero importante en el acercamiento al derecho internacional y a los estándares internacionales de protección.

11. Reconocimiento legislativo de la reparación integral de daños y su interpretación restrictiva: periodo 1998-2008

Si bien la aplicación de la cláusula constitucional de responsabilidad general del Estado por daños del artículo 90 constitucional no quedó sujeta a desarrollo legislativo, sino a la interpretación y aplicación jurisprudencial, como en efecto se hizo, en 1998 se expidió la Ley 446 que produjo una importante reforma a los procedimientos judiciales con el objeto de armonizarlos con el espíritu de la Constitución de 1991, que propende por el logro de una justicia material y efectiva.

En dicha norma, por primera vez en el derecho colombiano se incorpora la noción de reparación general integral en el artículo 16 que establece lo siguiente: “Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales.”⁸⁸

Esta disposición está llamada a aplicarse en todos los procesos judiciales, no solamente de responsabilidad del Estado sino en todos aquellos en los cuales se debata sobre la existencia de daños y su reparación, como ocurre generalmente en materia civil, penal, laboral,

comercial, de derecho de familia, contencioso-administrativa a través de las acciones o medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho de actos administrativos. Los principios de reparación integral y de equidad y los criterios actuariales (actualización monetaria a valor presente), implican una noción más completa que supera la clásica indemnización o compensación pecuniaria, tanto de perjuicios patrimoniales como extrapatrimoniales, y más acordes con el nuevo orden constitucional.

Durante la década 1998-2008, el principio de reparación integral, reconocido por la Ley 446 de 1998, comenzó a ser reconocido en los juicios de responsabilidad estatal por daños antijurídicos atribuidos al Estado bajo una interpretación economicista o estrictamente patrimonial. Todo parece indicar que, siguiendo la lógica del derecho privado, se consideró que la responsabilidad estatal tenía un alcance exclusivamente resarcitorio a través de una única modalidad que es afectar el patrimonio del ofensor en beneficio del afectado, bajo la denominada regla de oro según la cual “se debe indemnizar el daño causado, todo el daño causado y nada más que el daño causado.”⁸⁹

⁸⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 7 de febrero de 2002, expediente 21266.

⁸⁸ Sobre un estudio crítico respecto de la aplicación del principio de equidad por las jurisdicciones ordinaria y contencioso-administrativa, ver: M´Causland, M. C., Equidad judicial y responsabilidad extracontractual, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2019.

⁸⁹ Hinestrosa, F. 2017. “Devenir del derecho de daños”. Revista de derecho Privado. 32 [jul. 2017], 10. En: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/5019/6007> [30/09/2023]

En este sentido, reparación integral se interpretó como reparación económica plena y autosuficiente, tanto para los daños materiales o patrimoniales como para los daños inmateriales o extrapatrimoniales. En relación con estos últimos, como no es posible medir en términos económicos el precio del dolor o del sufrimiento, continuó la jurisprudencia administrativa con la tradición del derecho privado de “mitigar, paliar o atenuar, en la medida de lo posible, las secuelas o padecimientos que afectan a la víctima”, a través de una indemnización pecuniaria⁹⁰.

Todavía era muy fuerte la dependencia y falta de autonomía del derecho público hacia el derecho privado en materia de responsabilidad estatal y reparación, a pesar de que había cambiado (tardíamente en Colombia) en 1991 el modelo de Estado legislativo de derecho hacia el modelo de Estado constitucional, social y democrático de derecho, en donde la institución de la responsabilidad pública general se reconoce constitucionalmente y se fortalece con nuevos alcances (Calderón, 2013).

Es interesante observar que en la fundamentación de la responsabilidad se habla de principio de reparación integral y en el interés por reconocer una reparación más plena; sin embargo, la reparación del nuevo tipo de daño inmaterial se concretó en una medida económica indemnizatoria. Al respecto, se expresó:

El daño sufrido por la víctima debe ser indemnizado de acuerdo con el principio de la reparación integral que debe guiar la materia de la responsabilidad. Es decir, debe dejar indemne a la persona como si el daño no hubiera ocurrido. Para que esto suceda la indemnización del perjuicio debe ser plena o integral, esto es, resarcir el daño en sus diferentes manifestaciones y modalidades.⁹¹

En la Tabla 2 se presenta una muestra de casos de violaciones a los derechos humanos atribuidas al Estado, cuyas decisiones judiciales se produjeron entre 1998 a 2008, en donde se observa un acercamiento restringido y no lineal, al principio de reparación integral y una invocación o referencia al derecho internacional, concretamente al sistema interamericano de derechos humanos.

⁹⁰ Es ilustrativa una sentencia de la Corte Suprema de Justicia que justifica la indemnización pecuniaria de los daños inmateriales: “[A]unque se trata de agravios que recaen sobre intereses, bienes o derechos que por su naturaleza extrapatrimonial o inmaterial resultan inasibles o inconmensurables, en todo caso, ello no impide que, como medida de satisfacción, el ordenamiento jurídico permita el reconocimiento de una determinada cantidad de dinero, a través del llamado *arbitrium juris* [margen de apreciación de los jueces], encaminada, desde luego, más que a obtener una reparación económica exacta, a mitigar, paliar o atenuar, en la medida de lo posible, las secuelas o padecimientos que afectan a la víctima.” Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 13 de mayo de 2008, exp. 11001-3103-006-1997-093327-01.

⁹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de enero de 1999, exp. 12623.

Tabla 2**Sentencias de responsabilidad estatal por violaciones a los DD.HH. y al DIH 1998-2008**

Sentencias Consejo de Estado, Sección Tercera	Hechos	Decisión	Título de imputación	Reparación: tradicional/integral
Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 12623, 28 de enero, 1999	Caso Palacio de Justicia. Desaparición forzada de personal administrativo	Modificó la sentencia del tribunal y declaró la responsabilidad del Estado por desaparición forzada de un empleado de la cafetería	Falla en el servicio	1. Reconoció indemnización de perjuicios materiales y daño moral. 2. Reparación no pecuniaria: órdenes para que aparezca la persona desaparecida o los restos mortales.
Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 11645 de 15 de junio, 2000	Lesiones personales causadas por un policía que activó su arma de dotación contra un ciudadano que lo había agredido	Declaró responsabilidad del Estado	Falla presunta en el servicio (el Estado no desvirtuó la presunción de daño por armas de fuego de dotación oficial)	Reconoció indemnización por daños materiales, morales y por daño fisiológico
Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 11413 de 25 de enero, 2001	Vulneración del derecho a la honra por el Departamento Administrativo de Seguridad del Estado que acusó sin fundamento a un ciudadano de ser autor de una masacre, situación que lo puso en riesgo. Acusación se hizo por medios masivos de comunicación	Modificó la sentencia del tribunal que declaró la responsabilidad del Estado. Juez debe hacer uso de sus facultades interpretativas de la demanda y reconocer una reparación por un perjuicio no pedido expresamente	Falla en el servicio	1. Reconoció indemnización por perjuicios materiales y daño moral. 2. Reconoció indemnización por el daño a la vida de relación [vulneración del derecho a la honra]. Ya no era pertinente una rectificación

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 13231, 3 de mayo, 2001	Homicidio de un civil a manos de militares en un operativo, donde se pretendía dismantelar una banda de delinquentes	Declaró la responsabilidad del Estado	Falla presunta del servicio [Estado no desvirtuó presunción de daño por armas de fuego de dotación oficial]	Reconoció indemnización por perjuicios materiales y daño moral.
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 13741, 23 de agosto, 2001	Tortura y posterior homicidio de un joven por parte de miembros de la policía quienes lo torturaron, luego de que intentara cometer un hurto	Revocó la sentencia del tribunal y declaró la responsabilidad del Estado	Falla presunta en el servicio [Estado no desvirtuó la presunción de daño por armas de fuego de dotación oficial]	Reconoció indemnización por perjuicios materiales, morales y daño a la vida de relación
Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 9013, 1 de noviembre, 2001	Lesiones a un civil por un militar que activó su arma accidentalmente	Modificó la sentencia de tribunal y declaró responsabilidad del Estado	Falla presunta en el servicio [Estado no desvirtuó presunción de daño por armas de fuego de dotación oficial]	Reconoció indemnización de perjuicios materiales, daño moral y daño a la vida de relación
Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 14694, 27 de noviembre, 2003	Homicidio de dos conductores por la subversión, que prestaban servicios de transporte a entidad pública y también transportaban materiales del Ejército	Revocó la sentencia del tribunal y declaró la responsabilidad del Estado	Falla en el servicio	Reconoció indemnización por perjuicios materiales y daño moral.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 08875, 21 de abril, 2004	Lesiones a un civil por militares en operación de neutralización a un grupo guerrillero que huía en un bus de servicio público	Modificó la sentencia de tribunal y declaró responsabilidad del Estado	Falla presunta en el servicio [Estado no desvirtuó la presunción de daño por armas de fuego de dotación oficial]	Reconoció perjuicios Indemnización por materiales, morales y daño a la vida de relación
Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 1537, 24 de noviembre, 2005	Lesiones a un civil por un policía que activó su arma en un altercado	Modificó la sentencia de tribunal y declaró la responsabilidad del Estado	Falla presunta en el servicio [Estado no desvirtuó la presunción de daño por armas de fuego de dotación oficial]	Reconoció indemnización de perjuicios materiales, daño moral y daño a la vida de relación
Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 29273, 19 de octubre, 2007	Masacre del Aro, cometida por miembros de la Fuerza Pública contra civiles indefensos. Caso de un familiar de las víctimas directas que no acudió a la jurisdicción internacional	Modificó la sentencia del tribunal y declaró la responsabilidad del Estado	Falla en el servicio y cosa juzgada internacional	Reconoció indemnización de perjuicios morales. Se fundamentó en el principio de reparación integral de la Ley 446 de 1998 y en los desarrollos jurídicos del Sistema Interamericano del DD.HH.
Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 32793, 28 de septiembre, 2007	Aprobación de acuerdo conciliatorio entre el Estado y las víctimas, en cumplimiento del informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Caso del homicidio de defensor de derechos humanos asesinado por terceros y que no fue protegido por autoridades, a pesar de haber hecho públicas las amenazas en su contra.	Aprobó una conciliación	No aplica	El acuerdo conciliatorio introdujo elementos de reparación integral no pecuaria con fundamento en el derecho internacional

<p>Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 00385, 15 de agosto, 2007</p>	<p>Acción de grupo de comunidades afrodescendientes del Naya, víctimas de desplazamiento forzado, homicidios sistemáticos y persecución por parte de actores armados ilegales con la aquiescencia del Estado</p>	<p>Modificó la sentencia del tribunal y declaró la responsabilidad del Estado</p>	<p>Falla en el servicio</p>	<p>1. Reconoció indemnización de perjuicios materiales, morales y daño por alteración grave de las condiciones de existencia.</p> <p>2) Ordenó como medida de reparación no pecuniaria: publicación de extracto de la sentencia en un diario de amplia circulación.</p>
<p>Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 16996, 20 de febrero, 2008</p>	<p>Desaparición forzada y ejecución extrajudicial de civiles por miembros de la policía, luego de detención y custodia</p>	<p>Modificó sentencia del tribunal y declaró responsabilidad del Estado</p>	<p>Falla en el servicio</p>	<p>1. Reconoció indemnización por perjuicios materiales, morales y daño a la vida de relación.</p> <p>2. Ordenó medidas de reparación integral no pecuniarias: (i) presentar excusas públicas; (ii) diseñar e implementar un sistema de promoción y respeto de derechos humanos; (iii) publicación de la parte resolutive de la sentencia.</p>
<p>Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 16920, 1 de octubre, 2008</p>	<p>Muerte de dos civiles que se movilizaban en un automóvil en inmediaciones de instalación militar que sufrió un atentado por parte de terceros</p>	<p>Modificó la sentencia del tribunal y reconoció responsabilidad del Estado.</p>	<p>Riesgo excepcional: Instalación de retén en una vía rápida que "creó una trampa mortal"</p>	<p>Reconoció indemnización por perjuicios materiales y morales</p>

Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 15821, 16 de julio, 2008	Homicidio de dos civiles ocasionado por un intercambio de disparos en lugar público entre un grupo armado ilegal y la fuerza pública	Modificó la sentencia del tribunal y declaró responsabilidad del Estado	Falla en el servicio	Reconoció indemnización por perjuicios materiales y morales
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 00605, 2 de octubre, 2008	Acción de grupo: daños a viviendas aledañas a una estación de policía atacada por subversivos con explosivos y armamento pesado	Revocó la sentencia del tribunal y declaró responsabilidad del Estado	Riesgo excepcional	Reconoció indemnización de perjuicios materiales y morales

Fuente: base de datos de la Relatoría de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Se utilizaron como descriptores: violaciones a los derechos humanos y DIH.

Es importante señalar que en algunas providencias de este periodo se avanza, en forma insular y novedosa, hacia otros mecanismos de reparación no pecuniaria que buscan una mejor restitución o satisfacción de derechos de las víctimas.

Es ilustrativa la sentencia del Consejo de Estado de 28 de enero, 1999, exp. 12623, relacionada en la Tabla 2, sobre uno de los casos relacionados con la toma y retoma del Palacio de Justicia, en donde, además de las clásicas indemnizaciones se ordenó una medida de reparación no pecuniaria consistente en la búsqueda de la víctima desaparecida o de sus restos mortales.

Igualmente, es muy importante la sentencia de 25 de enero de 2001, exp. 11413, en la cual se manifestó que el juez administrativo debía interpretar la demanda y reconocer un perjuicio inmaterial, distinto del daño moral, no expresamente pedido, pero sí demostrado en el proceso como es el daño a la vida de relación por afectación a la honra del afectado, al ser señalado injustamente por el Estado como autor de una masacre. Como ya no era pertinente ordenar una rectificación por el paso del tiempo, lo cual podría generar una revictimización, se ordenó una indemnización pecuniaria.

12. Observaciones de la Corte Interamericana a la jurisdicción contencioso-administrativa

En relación con Colombia, la Corte IDH ha cuestionado a la jurisdicción contencioso-administrativa por no permitir el ade-

cuado cumplimiento de obligaciones internacionales en relación con la reparación integral de las víctimas.

12.1. Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia:

Algunos los familiares de las víctimas de la masacre interpusieron demandas de reparación directa ante la jurisdicción contencioso-administrativa colombiana para obtener la reparación de los daños patrimoniales y morales e, igualmente, acudieron ante el sistema interamericano de derechos humanos, en reclamo de sus derechos.

En 2005, la Corte IDH al declarar la responsabilidad internacional de Estado por los hechos, evaluó la efectividad de las acciones o mecanismos contencioso-administrativos, para determinar “si los procesos internos permitieron que se garantizara un verdadero acceso a la justicia conforme a los estándares previstos en la Convención Americana” (párrafo 211). Llegó a la conclusión “que la re-

paración integral de una violación a un derecho protegido por la Convención no puede ser reducida al pago de compensación a los familiares de la víctima”. Sin embargo, valoró las reparaciones por conceptos de daño material e inmaterial, las cuales tomó en cuenta al momento de fijar las reparaciones pertinentes, “a condición de que lo resuelto en esos procesos haya hecho tránsito a cosa juzgada y que sea razonable en las circunstancias del caso.” (párrafo 24)⁹².

Este es el primer pronunciamiento que hizo la Corte IDH en donde puso de presente su preocupación por la insuficiencia de la reparación de daños atribuidos al Estado colombiano a través de una indemnización pecuniaria.

12.2. Caso de La Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia

Los familiares de 39 de las víctimas de la masacre y de la desaparición forzada de Pueblo Bello presentaron demandas de reparación directa en contra del Estado, para que se lo declare responsable por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales, inclusive los derivados de “la alteración de la vida familiar, social y afectiva”. Así mismo, acudieron al sistema interamericano en reclamo de sus derechos.

Para la fecha que se profiere el fallo internacional ninguno de los procesos había terminado con sentencia, acuerdo o desistimiento.

En 2006, la Corte IDH, al declarar la responsabilidad internacional del Estado, manifestó que “el proceso contencioso administrativo no constituye *per se* un recurso efectivo y adecuado para reparar en forma integral” las vio-

⁹² Sobre la observación respecto a la insuficiencia de la reparación integral de las víctimas, la Corte citó un pronunciamiento de la Corte Europea de Derechos Humanos, en el caso *Yasa vs. Turquía* en la cual afirmó que la obligación de los Estados es identificar y castigar a los responsables de los crímenes. “Tal obligación no puede ser satisfecha mediante una simple indemnización de daños”, pues de lo contrario la obligación del Estado “podría desvanecerse”. Corte Europea de Derechos Humanos, sentencia de 2 de septiembre de 1998.

laciones a los derechos humanos. Cuestionó, además, los resultados de las investigaciones penales, por lo cual concluyó que los procedimientos internos no han sido recursos efectivos para garantizar, entre otros derechos, la reparación de las consecuencias de las viola-

ciones. “Por ende, el Estado es responsable por la violación de los artículos 8.1 y 25 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de los familiares de las personas desaparecidas y privadas de la vida del presente caso.” (párrafo 212).

12.3. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia

En 2006, la Corte IDH se pronunció de fondo sobre estas masacres y declaró la responsabilidad del Estado tanto por acción como por omisión. Verificó que a nivel interno se presentaron 15 demandas de reparación directa contra el Estado ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Dos de ellas fueron falladas en contra de los demandantes. En uno de los procesos, el tribunal de instancia consideró que el daño (la muerte) no fue probado, puesto que no se aportó el registro civil de defunción, “a pesar de que éste fue solicitado en diferentes ocasiones a las autoridades estatales, quienes no realizaron la exhumación del cadáver de la presunta víctima”. Y si bien en algunos casos se llegó a una conciliación, según la Corte IDH, las actas no contienen una manifestación de responsabilidad estatal por la violación de los derechos humanos. “De igual manera, no contiene aspectos relativos a la rehabilitación, la verdad, la justicia, el rescate de la memoria histórica, como tampoco medidas de garantía de no repetición.” (párrafo 337). Y en relación con la reparación integral de los daños afirmó:

340. La Corte ha señalado que en casos de violaciones de derechos humanos el deber de reparar es propio del Estado, por lo que si bien las víctimas o sus familiares deben tener amplias oportunidades también en la búsqueda de una justa compensación, este deber no puede descansar exclusivamente en su iniciativa procesal o en la aportación privada de elementos probatorios. De tal manera, en los términos de la obligación de reparación que surge como consecuencia de una violación de la Convención (infra párr. 346), el proceso contencioso administrativo no constituye per se un recurso efectivo y adecuado para reparar en forma integral esa violación.

341. Una reparación adecuada, en el marco de la Convención, exige medidas de rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición. Recursos como la acción de reparación directa o la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando está de por medio un acto administrativo que pueda producir daños, tiene unos alcances mínimos y unas condiciones de acceso no apropiadas para los fines de reparación que la Convención Americana establece.

12.4. Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia

En este cuarto pronunciamiento en relación con Colombia, la Corte IDH verificó que algunas de las víctimas habían presentado demandas de reparación directa contra el Estado; sin embargo, las decisiones de los tribunales administrativos no contenían una manifestación de responsabilidad estatal por la violación de derechos como la vida y la integridad personal, entre otros derechos consagrados en la Convención Americana, ni aspectos relativos a la rehabilitación, la verdad, la justicia, el rescate de la memoria histórica ni garantías de no repetición. Además, afirmó que la reparación integral de los daños proferidos por una violación a un derecho protegido por la Convención no puede ser reducida al pago una compensación económica a los afectados, tal como ya lo advirtió en los casos de la Masacre de Mapiripán, la Masacre de Pueblo Bello y las Masacres de Ituango, antes referidas (párrafos 216 y 219). Y concluyó: “los procesos y procedimientos internos no han constituido recursos efectivos para

garantizar el acceso a la justicia y el derecho a la verdad, la investigación y sanción de los responsables y la reparación integral de las consecuencias de las violaciones.” (párr. 225)

Los anteriores pronunciamientos jurisprudenciales del tribunal internacional son claros, uniformes y reiterados sobre el incumplimiento del Estado colombiano de sus obligaciones jurídicas de reparar integralmente los daños que le son atribuidos por las graves violaciones a los derechos y libertades de los asociados. De manera específica y concreta cuestiona las decisiones de la jurisdicción contencioso-administrativa en acudir a un solo mecanismo de reparación, como lo es la indemnización pecuniaria.

Esta insuficiencia en la reparación judicial integral de los daños injustos ha conllevado a que los afectados se vean obligados a acudir a las instancias internacionales de protección, cuando debían tener a nivel interno una justicia oportuna, plena y suficiente.

13. El avance de la justicia transicional: en busca de la reparación integral por vía administrativa y judicial

Cuando se trata de graves, masivas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos, producidas en contextos difíciles de impunidad y de tardía respuesta de los mecanismos judiciales ordinarios, los programas masivos de reparación administra-

tiva en el marco de la justicia transicional⁹³, constituyen una respuesta adecuada que evita a los afectados su revictimización y largas esperas y, además, pueden contribuir a la construcción de confianza cívica, reconciliación nacional y construcción de

⁹³ “El concepto de justicia transicional hace referencia a una decisión de política criminal según la cual, con el fin de cumplir propósitos superiores dentro de la finalidad de existencia del Estado, como en este caso es la paz y la convivencia nacional, se hace necesario flexibilizar la justicia, la cual no desaparece sino que temporalmente toma una dimensión diferente, pero siempre manteniendo su núcleo esencial, pues ella no puede ser eliminada en forma absoluta y menos en el contexto de un Estado social de derecho.” Agencia GTZ, 2010, pág. 13.

paz (De Greiff, 2008). En esta dirección, las políticas y los programas de reparación administrativa con los cuales se busca reparar a una gran cantidad de víctimas, atendiendo criterios de equidad, están dirigidos “a integrar a las víctimas en el nuevo orden social, por medio del reconocimiento de su sufrimiento y el esfuerzo por aliviarlo, y ofreciéndoles posibilidades de una vida decente” (Sánchez y Uprimny, 2010, pág. 193). De allí que pueden tener un importante efecto transformador de injusticia crónicas y estructurales.

En Colombia, los estándares jurídicos formulados por las disposiciones y órganos de derecho internacional tuvieron una repercusión significativa en la adecuación de políticas internas de justicia transicional y de reparación administrativa de las víctimas de grupos armados organizados al margen de la ley.

Una primera aproximación a mecanismos masivos de reparación integral, en el marco de la justicia transicional, es la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, que estableció medidas de alternatividad penal y beneficios jurídicos en favor de los victimarios (paramilitares) a cambio de su efectiva desmovilización. Se reconocen novedosas medidas de reparación individual a víctimas de violación de sus derechos fundamentales por la acción criminal de “grupos armados organizados al margen de la ley” – GAO-MIL- que se hayan desmovilizado. El alcance es restrictivo, por cuanto no abarcó, entre otras, a “las víctimas afectadas por delitos cometidos por acción u omisión de servidores públicos” (GTZ, 2010, p. 25).

Se reconoce el derecho de las víctimas a la reparación integral en sus diferentes modalidades de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición de las conductas de conductas criminales. Y la obligación de los desmovilizados, beneficiarios de la ley, a reparar íntegramente a las víctimas a través de un proceso judicial especial.

La Corte Constitucional, al ejercer control de constitucionalidad de la referida ley, reconoció de manera expresa y clara que son derechos fundamentales de las víctimas la justicia, la verdad y la reparación integral, y que muchas de estas medidas se fundamentaron en la Resolución 60/147 de Naciones Unidas⁹⁴.

Posteriormente, con la Ley 1448 de 2011, conocida como “Ley de Víctimas y Restitución de Tierra”, en el marco de la justicia transicional, se dio un paso muy importante en la búsqueda de garantizar los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno; se creó un sistema público de atención, asistencia y reparación integral con importantes innovaciones jurídicas e institucionales, y un conjunto de medidas preferenciales y diferenciales para garantizar los derechos de las víctimas.

Además, se adoptó un marco normativo en el que se consagran principios, procedimientos e instituciones especiales para el cumplimiento de objetivos de justicia transicional, entre ellos, la acción de restitución de tierras despojadas o abandonadas.

En relación con la reparación integral por vía administrativa, en favor de víctimas del conflicto armado interno, es importante

⁹⁴ La Corte Constitucional, al efectuar el control de constitucionalidad de la Ley 975 de 2005, afirmó: “... [x] la reparación tiene una dimensión doble [individual y colectiva] y en el plano individual abarca medidas de restitución, indemnización y readaptación; [xi] en el plano colectivo, la reparación se logra a través de medidas de carácter simbólico o de otro tipo que se proyectan a la comunidad; [xii] dentro de las garantías de no repetición, se incluye la disolución de los grupos armados acompañada de medidas de reinserción”. Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2006.

destacar tres avances legislativos importantes: (i) el derecho de las víctimas a ser reparadas “con independencia de quién sea el responsable de los delitos.” (Art. 9°), con los cual se superan las restricciones de la ley anterior en relación al victimario; (ii) las víctimas tienen “derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido” (Art. 25); y (iii) 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.” (Art.25).

La Corte Constitucional hizo una precisión relevante: (i) la reparación administrativa, en contextos de justicia transicional, es una vía expedita que facilita el acceso de víctimas masivas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria, en muchos casos es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido. (ii) La reparación judicial busca otorgar justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. La vía judicial puede adelantarse ya sea a través del incidente de reparación dentro del proceso penal contra el responsable del delito o ante la

jurisdicción contencioso-administrativa a través de la acción de reparación directa. “Ambas vías deben estar articuladas institucionalmente, deben guiarse por el principio de complementariedad entre ellas, y deben garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas.”⁹⁵

Por otra parte, la Corte Constitucional precisó que, si bien la ley dispone que las víctimas también pueden acudir a los jueces administrativos en ejercicio de la acción de reparación directa, se deberá valorar y tener en cuenta el monto de la reparación que recibieron por vía administrativa (Art. 9° Ley 1448 de 2011). Esto no implica una indebida limitación a los poderes y al campo de acción de la justicia administrativa ni de ninguna otra autoridad, quienes “conservan la plenitud de sus facultades y la posibilidad de adoptar las decisiones que consideren pertinentes y necesarias para hacer efectivo el derecho de las víctimas a la reparación integral”.⁹⁶

En consecuencia, es claro que tanto la reparación por vía administrativa, en el contexto de la justicia transicional, como la reparación por vía judicial contencioso-administrativa, a través del mecanismo ordinario de la reparación directa, están guiadas por el objetivo y búsqueda de garantizar el derecho fundamental a la reparación integral, a través de medidas indemnizatorias y demás medidas no pecuniarias, cuando el caso las justifique.

⁹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-912 de 2013.

⁹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-581-de 2013.

14. Apertura y diálogo con el derecho internacional: la fase más avanzada de la responsabilidad estatal y de la construcción de la reparación integral

La última y más reciente etapa de desarrollo de la responsabilidad extracontractual del Estado es la que se caracteriza por la apertura y diálogo con el derecho internacional público, en especial con el Derecho Internacional

de los Derechos Humanos (DIDH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH), con énfasis en aquellos asuntos relacionados con graves violaciones a los derechos y a las libertades públicas.

14.1. Incorporación progresiva y no lineal de estándares internacionales de reparación integral

A partir de 2007, se produjo al interior del Consejo de Estado, en forma paulatina, inconstante, pero progresiva, un interesante proceso de reflexión y autocrítica que condujo a cambios significativos en la jurisprudencia en materia de reparación de los daños antijurídicos atribuidos a las entidades públicas.

Por ejemplo, con ocasión del asesinato de una niña por miembros de la Policía Nacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos profirió recomendaciones al Estado, por lo cual se llegó a un acuerdo conciliatorio con los afectados de indemnización de daños materiales e inmateriales. En primera instancia el tribunal desestimó el acuerdo, pero el Consejo de Estado le otorgó plena validez.

Consideró que, de conformidad con el artículo 93 constitucional, los tratados de derechos humanos prevalecen en el orden interno, por lo cual al ser Colombia parte del sistema interamericano de derechos humanos está obligada a acatar sus disposiciones relacionadas con la competencia de la Corte

Interamericana y su respectiva Comisión. En consecuencia, la conciliación “resulta acorde con la vinculación a que se sometió el Estado frente a la recomendación de la Comisión Interamericana, realizada en interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos, porque dicha recomendación, cuando es aceptada, obliga a los Estados”.⁹⁷

En ese mismo año, se produjo otra decisión paradójica, puesto que, si bien el Consejo de Estado invocó en el análisis general importantes desarrollos del derecho internacional sobre derechos humanos, negó la demanda de responsabilidad estatal. Se trató de un caso de desaparición forzada del abogado Gustavo Salgado Ramírez, quien pertenecía a una ONG de derechos humanos que fue objeto de investigación por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), por presuntamente ser “fachada” del grupo subversivo ELN. Según la providencia, no se logró demostrar que el desaparecido fue privado de la libertad por agentes estatales.⁹⁸

⁹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 22 de febrero de 2007, 26036.

⁹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 3 de octubre de 2007, exp. 19286. Ver extracto en: Consejo de Estado, Graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, Tomo I, 2022, pág. 419.

En 2008, el Consejo de Estado produjo un cambio significativo al invocar la Convención Americana de Derechos Humanos como un fundamento principal en materia de reparación integral, en un caso de graves violaciones a los derechos humanos en el contexto del conflicto armado interno. Se trató de la desaparición forzada y ejecución extrajudicial de dos hermanos por parte de la Policía Nacional⁹⁹

Sostuvo que era preciso romper los parámetros de la indemnización pecuniaria como única fórmula de reparación de daños y avanzar, aún de oficio, en otras medidas de reparación integral. Tuvo como referente las decisiones adoptadas por la Corte IDH en las cuales se había hecho un uso amplio de otras medidas restaurativas, así: “[L]a reparación integral propende por el restablecimiento efectivo de un daño a un determinado derecho o interés jurídico y, por lo tanto, en cada caso concreto, el juez de la órbita nacional deberá verificar con qué potestades y facultades cuenta para lograr el resarcimiento del perjuicio, bien a través de medidas netamente indemnizatorias o, si los supuestos fácticos lo permiten (transgresión de derechos humanos en sus diversas categorías), mediante la adopción de medidas o disposiciones de otra naturaleza.”

Afirmó que con el fin de proteger y restablecer los derechos humanos, las autoridades y, concretamente, los jueces cuentan con amplias facultades otorgadas por el ordenamiento jurídico, de manera principal, por la Constitución, “toda vez que es un imperativo categórico adoptar todas las medidas posibles dirigidas a la satisfacción de las garantías básicas del ser humano, en especial las de naturaleza fundamental (primera generación), como quiera que el propio texto constitucio-

nal reconoce que son de aplicación inmediata (Art. 85 C.P.), sin que sea necesaria ningún tipo de regulación y reglamentación para que sean adoptadas las medidas para su protección y promoción.”

Además, afirmó que era propósito fundamental de la jurisdicción contencioso-administrativa, lograr una justicia reparadora que evite el desplazamiento de la justicia interna hacia los tribunales internacionales.

Como medidas de reparación integral se ordenaron las siguientes: (i) excusas públicas por el director de la Policía Nacional; (ii) el diseño e implementación por dicha entidad de un sistema pedagógico de promoción y respeto de los derechos humanos dirigido a la comunidad; (iii) la publicación de la parte resolutive de la sentencia en el Comando de Policía, por seis meses; (iv) y una indemnización pecuniaria.

Si bien en el fallo no se acudió a la tipología de la Resolución 60/147 de 2005, este primer pronunciamiento judicial fue un avance muy significativo hacia la búsqueda de mejores mecanismos de reparación integral, especialmente en casos de graves violaciones a los derechos humanos.

En los años siguientes, el Consejo de Estado, fortaleció la conceptualización de la responsabilidad del Estado a partir de la noción de reparación integral con fundamento en la Ley 446 de 1998 y en los fallos de la Corte IDH. En la siguiente tabla se observa una muestra, no lineal ni constante, de incorporación de algunas medidas de reparación integral en el juicio de responsabilidad pública, por casos de graves violaciones a los derechos humanos:

⁹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de febrero de 2008, exp. 16996 [caso hermanos Carmona Castañeda].

Tabla 3**Sentencias de responsabilidad estatal por violaciones a los DD.HH. y al DIH 2009-2011**

Sentencias	Hechos	Decisión	Régimen de imputación	Reparación tradicional/ integral
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 30340, 28 de enero, 2009	Tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes y homicidio, cometidos por miembros de la Policía Nacional a una persona privada de la libertad	Declaró la responsabilidad del Estado	Falla en el servicio	Ordenó indemnización de perjuicios materiales y daño moral. Medida de restitución: excusas públicas de la autoridad, entre otras medidas
Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 15793, 25 de febrero, 2009	Lesiones personales causadas por un grupo armado ilegal a un conscripto, quien fue expuesto a un riesgo inminente por sus superiores al confiarle tareas de inteligencia en zona rural	Declaró la responsabilidad del Estado	Falla presunta en el servicio (No se desvirtuó presunción de falla por armas de fuego de dotación oficial)	Indemnización de perjuicios por daños materiales, morales y por daño fisiológico
Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 16836, 1 de abril, 2009	Desaparición forzada de un ciudadano que fue objeto de amenazas y hostigamientos por sus posturas críticas frente a las autoridades. Se demostró negligencia de protección que facilitó su desaparición forzada por terceros	Declaró la responsabilidad del Estado	Falla en el servicio	Indemnización por perjuicios materiales y daño moral. Se limita a lo pedido en la demanda.
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 17994, 26 de marzo, 2009	Desaparición forzada de unos ciudadanos por parte de terceros. Administración incurrió en una omisión grave al no cumplir con el deber de garante y protección [había un retén militar muy cerca del lugar de los hechos]	Revocó la sentencia del tribunal y declaró la responsabilidad del Estado	Falla en el servicio	Reconoció (i) indemnización por perjuicios materiales y daño moral y (ii) medidas de satisfacción

Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 17414, 23 de septiembre, 2009	Actos de violencia contra civiles cometidos por el grupo Gaula de la Policía en un operativo de rescate de un secuestrado. El operativo fue excesivo y desproporcionado, afectó a viviendas, causó lesiones con armas a los pobladores y capturas ilegales	Revocó la sentencia del tribunal y declaró la responsabilidad del Estado	Falla presunta en el servicio (el Estado no desvirtuó la presunción de daño por armas de fuego de dotación oficial)	Reconoció indemnización por perjuicios materiales, morales y daño a la vida de relación
Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 18960, 14 de abril, 2010	Privación injusta de la libertad a un ciudadano víctima de un operativo irregular de la policía, y la apertura de un proceso penal en su contra con varias irregularidades	Declaró la responsabilidad del Estado	Error judicial	Reconoció perjuicios materiales y daño moral. Ordenó medidas de reparación integral, como garantías de no repetición
Consejo de Estado, sección Tercera, sentencia 18436, 18 de febrero, 2010	Desplazamiento forzado y homicidios selectivos cometidos contra integrantes de 250 familias que ocupaban la hacienda Bellacruz, por paramilitares con aquiescencia de las fuerzas militares	Declaró la responsabilidad del Estado	Falla en el servicio por omisión al deber de garante del Estado	Reconoció indemnización de perjuicios materiales y daño moral. Ordenó medidas de reparación integral dentro de la justicia restaurativa y garantías de no repetición y plena satisfacción
Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 19031, 14 de septiembre, 2011	Lesiones causadas a un joven que prestaba el servicio militar (pérdida del 95% de su extremidad).	Declaró la responsabilidad del Estado	Daño especial (responsabilidad objetiva)	Reconoció indemnización por perjuicios materiales y morales. Ordenó medidas de restitución y satisfacción: servicios médicos y atención psicosocial a las víctimas.
Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 18850, 26 de octubre, 2011	Desaparición forzada, detención ilegal y ejecución extrajudicial por miembros de la Policía	Declaró la responsabilidad del Estado	Falla en el servicio	Reconoció indemnización por perjuicios materiales y morales. Ordenó la publicación de la sentencia y disculpas públicas por parte de las autoridades

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 20145, 14 de abril, 2011	Ejecuciones extrajudiciales por miembros del Ejército Nacional. Víctimas fueron presentados como integrantes de grupos armados ilegales.	Declaró la responsabilidad del Estado	Falla en el servicio y cosa juzgada internacional	Reconoció indemnización por perjuicios morales y materiales. Se fundamentó en el principio de reparación integral reconocido en el Sistema Interamericano de DD.HH. y en la Ley 446 de 1998
Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 38222, 14 de septiembre, 2011	Lesiones personales por un grupo armado ilegal a un conscripto (servicio militar obligatorio), expuesto a un riesgo inminente por sus superiores al ordenarle tareas de inteligencia en zona rural	Declaró la responsabilidad del Estado	Falla en el servicio	Reconoció una indemnización por perjuicios morales y materiales con fundamento en el principio de reparación integral reconocido en el Sistema Interamericano de DD.HH. y en la Ley 446 de 1998
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 18617, 26 de enero, 2011	Homicidio perpetrado por terceros a un líder político que por sus posiciones críticas había recibido amenazas y hostigamientos. Pese a haber denunciado las amenazas no recibió la protección suficiente	Declaró la responsabilidad del Estado	Falla en el servicio	Reconoció una indemnización por perjuicios materiales y morales.
Consejo de Estado, sección Tercera, sentencia 20046, 21 de febrero, 2011	Desaparición y forzada y ejecución extrajudicial por agentes del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-	Declaró la responsabilidad del Estado	Falla en el servicio	Reconoció una indemnización de perjuicios materiales y morales. Ordenó la publicación de la sentencia, disculpas públicas por parte de las autoridades y una directriz institucional para proteger los derechos de las víctimas

Fuente: el cuadro se construyó con información jurisprudencial de la Relatoría de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

En 2012 se produjo otro importante pronunciamiento jurisprudencial en el que, por primera vez, se fundamentaron las medidas de reparación integral en la Resolución 60/147 de Naciones Unidas:

Ahora bien ¿en qué consiste dejar indemne a la víctima? La reparación integral tiene que ver, de un lado, con lograr que las víctimas puedan mejorar la situación en la que las sumergió el daño, superar el miedo, la zozobra y la desesperanza así como recuperar su dignidad y autoestima de modo que les sea factible ejercer a cabalidad sus derechos y, de otro, con mostrar que el Estado se encuentra atento al restablecimiento de la confianza institucional resquebrajada frente a las víctimas directas e indirectas y la comunidad política que no entendería que causado el daño y habiéndole sido atribuido a su autoridades no se tenga que indemnizar plenamente.

En pocas palabras, la reparación, hace relación a un grupo de medidas que se encaminan a lograr que las víctimas reciban una respuesta o reparación integral y a establecer [un conjunto] de medidas para garantizar el fin de las atrocidades y prevenir o evitar que estas se vuelvan a cometer.

Para efectos de determinar los alcances de la reparación integral en el asunto de la referencia, la Sala tendrá en cuenta la Resolución 60/147 del 21 de marzo de 2006, adoptada por la Asamblea General de las

Naciones Unidas. Este documento –que ha sido acogido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se ha proyectado asimismo sobre la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional y por esta Corporación–, contiene los principios y directrices básicos en la materia”. (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 14 de junio de 2012).

Se trató del caso del asesinato de Luis Armando Holguín Jurado (12 agosto de 1993) en Yarumal, Antioquia, perpetrado por el grupo paramilitar de “Los Doce Apóstoles”, en desarrollo de acciones antsubversivas y de exterminio social, con la participación de integrantes de la fuerza pública (por acción y omisión).

En 2013, en otro caso relacionado con el conflicto armado interno, se declaró la responsabilidad del Estado por su participación en la desaparición, tortura y ejecución extrajudicial de Luis Fernando Lalinde Lalinde, estudiante de sociología y defensor de derechos humanos. El Consejo de Estado reconoció el carácter de derechos fundamentales de la justicia, la verdad y la reparación, y de la importancia del principio de equidad, con fundamentación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.¹⁰⁰ Por primera vez, como medida de reparación integral, ordenó realizar un documento audiovisual sobre la vida de Lalinde con el fin de contribuir a la verdad y a la memoria, como medida de rehabilitación del buen nombre de la víctima, de

¹⁰⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 27 de septiembre de 2013, ex. 19939. Dice la providencia: “Cuando de reparar delitos de lesa humanidad como la desaparición forzada se trata, los principios de justicia, de verdad y de reparación integral han sido catalogados por la jurisprudencia interamericana –de lo que ha hecho eco la jurisprudencia constitucional–, como derechos fundamentales que rigen en virtud del *ius cogens*, por lo que no cabe alegar obstáculos de orden normativo interno para abstenerse de protegerlos. Es claro que no podría entenderse cumplido el deber de garantizar verdad, justicia y reparación integral frente a las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos y/o del derecho internacional humanitario –como sucede con el delito de desaparición forzada–, si no se examinan las circunstancias del caso concreto a la luz del principio de equidad lo que impone simultáneamente aplicar criterios tales como el de buena fe, favor debilis y el de efectividad de la indemnización integral.”

satisfacción y de no repetición¹⁰¹

Igualmente, en 2013 el Consejo de Estado reconoció que la justicia interna “está llamada a actuar como juez interamericano a nivel nacional en los casos de graves violaciones a derechos humanos” y, en tal sentido, “ejercerá un control

de convencionalidad a la conducta omisiva del Estado.” También fue un caso de graves violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno, consistente en la desaparición forzada de unos comerciantes¹⁰²

14.2. Criterios de reparación integral de daños inmateriales por afectaciones a derechos constitucionales y convencionales: unificación jurisprudencial

Es interesante observar cómo se reitera y se ratifica la condición del juez administrativo nacional como juez del sistema interamericano y, por lo tanto, de su obligación de verificar y velar por el cumplimiento estatal de los deberes de respeto y garantía de los derechos humanos, según el artículo 1 de la Convención Americana.

Si bien existen diferencias entre la responsabilidad internacional del Estado en derechos humanos, basada en la violación de un compromiso contenido en normas internacionales (hecho ilícito internacional) y la responsabilidad extracontractual del Estado por daños an-

tijurídicos que le sean imputables, a nivel interno, “hay intersecciones axiológicas comunes, ya que la jurisdicción contencioso-administrativa se erige, ante todo, en juez de derechos humanos”, según afirma la referida sentencia.

En relación con violaciones sistemáticas a los derechos humanos o infracciones al DIH, el derecho internacional ha establecido medidas diferenciales o tratamientos reforzados en favor de las víctimas que son imprescindibles para abordar su complejidad, especialmente en materia probatoria, como es el caso de las ejecuciones extrajudiciales.

¹⁰¹ Igualmente, se ordenó la construcción de un monumento conmemorativo, el cual no fue aceptado por la madre del desaparecido Fabiola Lalinde y se cambió por una obra comunitaria. “En vez de elaborar el monumento que descartó Fabiola Lalinde, acordaron que la obra más conveniente era construir dos aulas: una para diversas actividades comunitarias y otra para una biblioteca de memoria. La obra, que comenzó a ser construida a mediados de 2017, fue entregada el pasado viernes 12 de enero [2018], con la presencia de autoridades del Ejército, Fabiola Lalinde y su familia, y la comunidad de Verdún”. El Espectador, 31 de enero de 2018. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/las-aulas-que-se-construyeron-gracias-a-la-operacion-ciriri-articulo/18/09/2023>. Fabiola Lalinde se convirtió en una gran lidereza que apoyó jurídica y psicológicamente a madres víctimas del conflicto armado interno y por lo cual tuvo reconocimiento nacional e internacional. El archivo fotográfico, audiovisual, periodístico, epistolar, testimonial y jurídico de la familia Lalinde, fue donado al Centro Nacional de Memoria Histórica. En 2015, la Unesco incluyó el archivo en el “Programa Memoria del Mundo”, como “un caso emblemático de contribución a la paz y la justicia a través de la búsqueda de la verdad”. [https://human.libretexts.org/Courses/Saint_Mary's_College_\(Notre_Dame_IN\)/Aprende_Espanol_con_Libretexts_\(Learn_Spanish_with_Libretexts\)/Conversacion_mujeres/4._Fabiola_Lalinde_\(Colombia\)/7_Fabiola_Todo](https://human.libretexts.org/Courses/Saint_Mary's_College_(Notre_Dame_IN)/Aprende_Espanol_con_Libretexts_(Learn_Spanish_with_Libretexts)/Conversacion_mujeres/4._Fabiola_Lalinde_(Colombia)/7_Fabiola_Todo) [18/09/2023].

¹⁰² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de noviembre de 2013, exp. 29764. Dice la sentencia: “[L]a omisión del Estado colombiano configuró un desconocimiento de la posición de garante frente a los derechos de las víctimas de la desaparición forzada, pues se encontraba en el rol de reforzar la protección de los afectados, la cual no llevó a cabo, lo que significó la violación de los contenidos obligacionales del artículo 1.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos; así como también de lo dispuesto en artículo 1 de la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas, reiterando con ello un reproche a este actuar negativo y permitiendo así una imputación del daño antijurídico.”

Por su situación de vulnerabilidad los afectados cuentan con menos oportunidades para demostrar lo ocurrido, puesto que estos hechos, por lo general, se producen en sitios alejados de los centros urbanos y sus perpetradores se cuidan que no hayan testigos, por lo que el juez administrativo, para facilitar el camino hacia la justicia, debe “acudir a criterios flexibles para la valoración de la prueba, privilegiar la valoración de medios de prueba indirectos e inferencias lógicas guiadas por las máximas de la experiencia.” Y con mayor razón cuando no existen investigaciones serias por parte de las autoridades competentes. De tal manera que en estos casos la prueba indirecta o los indicios y las reglas de la experiencia adquieren una gran importancia y evitan que haya impunidad en la justicia reparatora y se aporte a la verdad¹⁰³.

Y en caso de duda razonable, el juez tiene el deber y la potestad de decretar pruebas de oficio para desentrañar la verdad de los hechos, y de esta manera hacer justicia material y no meramente formal.

Es oportuno precisar que esta nueva modalidad de daño por afectaciones graves a bienes o derechos constitucionales o convencionales, constituye un daño cierto y concreto, individual o colectivo, esto es, un cambio injusto, real en la vida de las víctimas, no deseado ni provocado por ellos. La reparación de las afectaciones que produjeron las graves violaciones a los derechos humanos, tiende a restablecer en lo posible la dignidad de las

víctimas. En muchos casos las medidas de reparación integral pueden ser más gravosas a nivel indemnizatorio o adquirir efectos generales, preventivos, ejemplarizantes o transformadores dada la gravedad de la conducta oficial y sus consecuencias a nivel individual como colectivo, lo cual ha sido calificado por un sector de la doctrina (Sánchez, A., 2024) como una sanción a conductas públicas reprochables más allá de las fronteras del daño injusto, es decir, se estaría reconociendo un “daño punitivo”: destinado a sancionar conductas¹⁰⁴. Lo cierto es que dichas medidas tienen plena justificación en aplicación de los principios de satisfacción y de no repetición.

En esta providencia se acogieron en su integridad las medidas de reparación integral previstas en la Resolución 60/147 de Naciones Unidas, al considerar que tienen plena consonancia con las obligaciones estipuladas por el artículo 63.1 de la Convención Americana.

Se ordenó, entre otras medidas, realizar una declaración oficial a través de los medios de comunicación en la cual se informe que las víctimas no fueron bajas en combate, sino que ejecutadas extrajudicialmente por la fuerza pública; y como medida de no repetición se ordenó al Ministro de la Defensa dar a conocer la sentencia a los asesores jurídicos, a los jueces de instrucción y fiscales de la justicia castrense, para que al momento de resolver sobre la competencia de casos por conductas punibles de miembros de la fuerza pública avoquen conocimiento solo si los hechos tienen relación con el servicio.

¹⁰³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, exp. 32988 (caso Heliodoro Zapata Montoya y Félix Antonio Valle Ramírez).

¹⁰⁴ El daño punitivo o daño ejemplarizante que es una institución de gran aplicación en el sistema del *Common Law*, en especial en los Estados Unidos de Norteamérica, “tiene como propósito castigar a quien produce un mal y disuadir tanto al causante del perjuicio como a otros posibles infractores de repetir la misma acción dañina, es decir, el daño punitivo se toma más como una sanción que como una indemnización [...]” [García L. V. y Herrera M. C., 2003, pág. 215; Flórez J. G. 2001]. Ver el artículo reciente: Sánchez Pérez, A. 2024, “Un estudio sobre los daños punitivos en juicios de responsabilidad estatal y su incidencia en el derecho disciplinario en Colombia”, en Régimen Jurídicos de los Agentes Estatales, T. II, Universidad Externado de Colombia.

Es importante señalar que las sentencias de unificación, sin afectar las tradicionales indemnizaciones o compensaciones económicas por los daños materiales o el daño moral, privilegian las diversas modalidades de reparación integral no pecuniarias, cuando el caso lo amerite, y no requiere petición expresa de los afectados, por lo cual el juez procede en forma oficiosa.¹⁰⁵

Por otra parte, si bien en la responsabilidad civil por daños entre sujetos privados y la responsabilidad estatal por daños antijurídicos existen importantes vasos comunicantes en cuanto a su fundamentación, regulación jurídica y soluciones prácticas a casos concretos, como lo demuestra la historia de la reparación extracontractual a lo largo de más de cien años en Colombia, también lo es que se trata de problemáticas situadas en planos

esencialmente diferentes en cuanto a su regulación jurídica (derecho público interno e internacional), al sujeto imputado (el Estado autodenominado de derecho, social y democrático) y a los efectos que produce una conducta dañosa en la conciencia colectiva, más allá de las afectaciones a las víctimas directas.

Lo cierto es que, en casos de graves violaciones de derechos humanos atribuidos a la conducta de las autoridades públicas, la problemática desborda un mero conflicto privados y adquiere características y efectos de interés público, toda vez que se enjuicia la conducta de quien está llamado a ser el protector legítimo de los derechos y libertades, pero que deshonoró sus compromisos al abusar arbitrariamente de su poder.

15. La jurisprudencia y sus efectos (o propósitos) transformadores

Es posible reconocer y distinguir tres visiones frente a la reparación de graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos atribuidas a los Estados:

(i) Una visión clásica de reparación indemnizatoria o de compensación económica exclusiva: la afectación al patrimonio público se considera suficiente para reparar plenamente todos los daños materiales como inmateriales, y cuya fuente proviene del derecho privado. En general, esta ha sido la opción tradicional de la jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de graves violaciones a los derechos humanos imputables al Estado, hasta antes del proceso de reflexión y cambio hacia la

búsqueda de una mejor reparación integral.

(ii) Una visión de reparación restitutoria o reparación *in natura*: consiste en restablecer en la medida de lo posible los derechos vulnerados, a través de la combinación de diversos mecanismos distintos del dinero, con lo cual se busca volver a la víctima a la situación anterior al daño, como sucede con medidas de restitución de derechos o de bienes y de rehabilitación. Por ejemplo, recobrar la libertad afectada por una privación injusta, restablecer el honor mancillado, volver a la tierra abandonada por un desplazamiento forzado, recibir el pago de los salarios dejados de devengar por un despido injusto o recibir un oportuno y adecuado

¹⁰⁵ [L]a jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano ha progresado en cuanto a reparaciones a graves violaciones de derechos humanos, dando aplicación al control de convencionalidad. En efecto, se pasó de un mero resarcimiento económico por los daños materiales y morales causados a las víctimas, a la adopción de medidas que pretenden repararlas de manera integral, disponiendo para ello, la realización de actos no pecuniarios a cargo del Estado con el objetivo de preservar la memoria tanto individual como colectiva y de tratar de restituir los derechos transgredidos.” (Pérez, Zambrano, & Cepeda, 2016, pág. 175).

tratamiento médico o psicológico, entre otras medidas. Igualmente, las modalidades de satisfacción, indemnizatorias y garantías de no repetición tienen un efecto restitutorio.

(iii) Una visión transformadora de la reparación: busca contribuir a superar las situaciones estructurales de injusticia, discriminación y exclusión sociales, la cuales ya existían al momento del daño y que propiciaron y facilitaron graves violaciones a los derechos y libertades. Según esta visión, en sociedades democráticas y relativamente igualitarias, una reparación integral esencialmente restitutiva puede ser suficiente para reestablecer la dignidad de las víctimas en sus derechos y libertades, pero es insuficiente cuando las violaciones se producen en sectores sociales marginados o discriminados, como es el caso colombiano. Según Uprimny en este tipo de contextos, “las condiciones estructurales de exclusión y las relaciones desiguales de poder se encuentran generalmente a la base del conflicto y en buena medida explican que sean unos y no otros los sectores sociales victimizados.” De allí que una visión transformadora de la reparación integral “no solo debe enfrentar el daño que fue ocasionado por los procesos de victimización, sino también las condiciones de exclusión en que vivían las víctimas y que permitieron o facilitaron su victimización.”¹⁰⁶

Esta visión transformadora de la reparación integral fue acogida por el legislador en la Ley

1448 de 2011 o Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, al establecer que “las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido ...” (artículo 25).

La perspectiva transformadora de la reparación integral es inédita en el derecho público colombiano y ha suscitado polémicas, debido a su audacia y desafío. Henao, si bien justifica y defiende las diversas modalidades de reparación integral más allá de las pecuniarias, sostiene que dicho concepto genera riesgos, porque altera la lógica milenaria de la responsabilidad civil, según la cual se debe reparar única y exclusivamente los daños injustificados, convierte al juez en un dispensador ilegítimo de políticas públicas, y cuyas decisiones pueden ser de imposible cumplimiento¹⁰⁷.

Sin desconocer la importancia de este debate, el cual desborda el presente estudio, es preciso reconocer que, en la última fase de acercamiento y diálogo con el derecho internacional, en muchos casos, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha emitido ordenes o exhortaciones a la administración pública bajo la modalidad de garantías de no repetición, con efectos transformadores o al menos con pretensiones de incidir en cambios institucionales generales, a partir de casos concretos de reparación de daños antijurídicos. A continuación, se citan algunos ejemplos:

1. Estigmatización de una comunidad y revictimización de la defensa judicial estatal

En 2001, un grupo paramilitar que operaba en Casanare y Boyacá produjo una masacre

indiscriminada contra civiles que vivían en la población de Labranzagrande, bajo la justifi-

¹⁰⁶ Uprimny R., 2009, pp. 15 a 17. Igualmente, Uprimny, R. y Saffon, M.P., El potencial transformador de las reparaciones. Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia, 2009; R. Uprimny y M. P. Saffon, “Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática”, en Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión, 2009.

¹⁰⁷ Henao J. C., 2015, pp. 277-366.

cación de ser auxiliadora de la guerrilla de las Farc. La acción se cometió con la connivencia de la fuerza pública, que, además, contribuyó a la estigmatización de la población, aún después del crimen.

El Consejo de Estado al declarar la responsabilidad pública, reprochó que, si bien las entidades demandadas tienen derecho a ejercer plena y libremente su defensa, el ejercicio de este derecho no puede ser abusivo, ni con estrategias de estigmatización ni cualquier otra narrativa revictimizante. Por lo anterior, ordenó a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado expida un protocolo con

directrices de actuación en los procesos judiciales contra el Ministerio de Defensa por la ocurrencia de crímenes atroces. “Esas directrices deberían contribuir a la prevención del litigio abusivo, garantizando que las estrategias de defensa estatal en casos de crímenes de guerra y de lesa humanidad, observen los precedentes judiciales de esta Corporación y no recurran a discursos negacionistas, estigmatizadores y revictimizantes”. Además, solicitó a la Procuraduría General de la Nación la creación de una comisión especial para que vigile el cumplimiento cabal y oportuno de la sentencia¹⁰⁸.

2. Protección a líderes sociales y defensores de derechos humanos

En un caso de condena al Estado por la falta de protección a un líder campesino y cuya familia fue desplazada forzosamente, en 2017, el Consejo de Estado produjo tres exhortaciones urgentes al gobierno nacional, con fines preventivos: (i) se adopte un plan de acción para proteger a líderes sociales y defensores de derechos humanos, en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz suscrito con las Farc. (ii) se reglamente un nuevo sistema de

prevención y alertas tempranas, relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo, en especial de quienes se consagran a la promoción y defensa de los derechos humanos. (iii) se expidan medidas especiales de prevención y protección con enfoque colectivo, para garantizar la seguridad de las organizaciones defensoras de derechos humanos¹⁰⁹. El presidente de la República manifestó públicamente que el gobierno estaba trabajando en esa dirección.

3. Delitos de lesa humanidad, proceso de paz y reparación integral

Con ocasión del caso del secuestro de un político por parte de la guerrilla de las Farc, en el cual fue condenado en responsabilidad el Estado por falta de protección, se ordenaron como medidas de reparación integral, entre otras, exhortar al presidente de la República, para que por conducto de la delegación

del Estado en las negociaciones de paz de la Habana, que se realizaban en esa época, se transmita al grupo guerrillero la necesidad de ofrecer disculpas públicas y explicar a toda la comunidad nacional los hechos constitutivos del secuestro y sometimiento a tratos crueles e inhumanos de la víctima¹¹⁰.

¹⁰⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 27 de agosto de 2019, exp. 44240 A.

¹⁰⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 31 de agosto de 2017, exp. 41187.

¹¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 1º de febrero de 2016, exp. 48842.

4. *Violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes*

El Consejo de Estado resolvió un proceso de responsabilidad estatal por privación injusta de la libertad, el cual no prosperó¹¹¹. Se trató de un caso de una niña campesina menor de 14 años que presentó evidencias de haber sido abusada sexualmente. Su padrastro fue acusado y procesado, pero fue absuelto porque el juez penal consideró que no se había desvirtuado la presunción de inocencia que lo amparaba.

El estudio del proceso penal, anexo como prueba, evidenció graves falencias en la investigación que condujo a la impunidad, entre ellas la ausencia de una metodología especial para abordar los testimonios en procesos penales de niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas y

testigos de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales e, igualmente, la falta de preparación y experiencia de los funcionarios judiciales en estos temas. Por lo anterior, se exhortó a la Fiscalía General de la Nación para que, en ejercicio de sus competencias: i) adopte las medidas conducentes para la instalación, a nivel nacional, de los instrumentos y técnicas adecuados (cámara de Gesell) para la investigación de denuncias de delitos sexuales en contra de NNA; ii) adopte e implemente un protocolo unificado de entrevistas para recepcionar testimonios de NNA; iii) realice un programa de capacitación a los investigadores judiciales. Esta exhortación produjo cambios significativos a nivel nacional.

5. *Fumigación aérea con glifosato para cultivos ilícitos*

Se trató de un caso de responsabilidad objetiva estatal por la destrucción de unos cultivos, como consecuencia de un operativo de aspersión aérea con glifosato para combatir plantaciones ilícitas. El Consejo de Estado exhortó al gobierno nacional para que, en aplicación del principio de precaución, examine la posibilidad de utilizar otras alternativas diferentes al método de erradicación aérea con el herbicida glifosato sobre cultivos ilícitos, con

el fin de prevenir eventuales daños antijurídicos al ambiente y a la población en general. Mediante Resolución 6 del 29 de mayo de 2015, el Consejo Nacional de Estupefacientes ordenó la suspensión del uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea, y entre sus fundamentaciones citó la sentencia referida (Diario Oficial No. 49.530 de 2 de junio de 2015)¹¹².

6. *Discriminación de género en el servicio médico asistencial*

Al declararse la responsabilidad estatal por daños derivados de graves deficiencias en la prestación del servicio médico asistencial gi-

neco obstetra, se ordenaron como medidas de no repetición las siguientes: (i) diseño de políticas institucionales para la optimización

¹¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 1º de agosto de 2016, exp. 42376. Igualmente, ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 14 de diciembre de 2016, exp. 42615.

¹¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 20 de febrero de 2014, rad. 29028.

de la prestación del servicio de ginecología y obstetricia, con el fin de minimizar los eventos de muerte perinatal; (ii) solicitud al Consejo Superior de la para incluya la decisión en el observatorio de política de igualdad y no discriminación con enfoque diferencial y de género, entre otras. Se unificó el criterio según el cual el daño a la salud puede ser temporal y no necesariamente permanente o que “constituya una alteración grave de las condiciones de existencia”. La duración del daño es un factor a tener en cuenta para la tasación del mismo¹¹³.

Es interesante observar cómo a partir de una demanda particular y concreta, la justicia administrativa ha considerado que debía ir más allá de la indemnización de los daños y, en aplicación de los principios de reparación integral, en especial de no repetición, ha proferido órdenes o exhortaciones de alcance general con el propósito de influir en cambios institucionales o de política pública, que se consideraron necesarios y en algunos casos urgentes. Y ha procedido de manera oficiosa, esto es, sin que medie petición expresa.

Dichos pronunciamientos judiciales tienen efectos transformadores o, al menos, buscan incidir en cambios institucionales de alcance general. Tienen importancia porque es una autoridad judicial que reconoce y visibiliza una problemática a partir de un caso concreto, la cual es representativa de una situación más general y estructural de injusticia,

discriminación o falta de protección, y por lo cual ordena, en algunos casos, y exhorta, en la mayoría de ellos, a que las autoridades competentes tomen en serio las medidas necesarias, pertinentes y adecuadas. En estas condiciones, no se afecta ilegítimamente la división de poderes o se incurre en un “populismo jurídico”, por el contrario, se trata del cabal cumplimiento de la función judicial en aras de garantizar los derechos y libertades ciudadanas con los estándares más razonables y pertinentes de protección, de conformidad con el caso concreto. Es lo que justifica la existencia de un juez en un Estado y en una sociedad democráticas, ser garante de derechos.

En el contexto de la justicia transicional, es importante observar que el legislador establece el principio de colaboración armónica, según el cual las entidades del Estado deberán trabajar de manera armónica y articulada, sin perjuicio de su autonomía, en hacer efectivos los derechos de las víctimas del conflicto armado a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición (Ley 1448 de 2011, Art. 26).

Es pertinente precisar que no todos los casos ameritan medidas de alcance general con fines transformadores. Aquí debe operar el prudente juicio de la autoridad judicial para no incurrir en decisiones sin una justificación razonable o que banalicen los fines legítimos de la reparación integral.

¹¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, exp. 28804.

16. Declaratoria oficiosa de medidas de reparación integral no pecuniarias

Por regla general, en materia de reconocimiento de indemnizaciones pecuniarias por daños antijurídicos imputables al Estado, las decisiones del juez administrativo se encuentran limitadas por los principios de congruencia, de justicia rogada y *de no reformatio in pejus* (no agravar la condición del apelante único). Esto significa que para que opera el reconocimiento de una indemnización o compensación de perjuicios por daños materiales (lucro cesante o daño emergente) y/o daños inmateriales debe existir una petición expresa de los demandantes. El juez la resuelve de conformidad con lo probado dentro del marco de la petición económica o hasta el tope del monto solicitado. Esta autolimitación judicial se justifica porque es legítimo renunciar a un reclamo patrimonial ya sea de carácter compensatorio o indemnizatorio. Igualmente, es posible “desistir de las pretensiones mientras no se haya pronunciado sentencia que ponga fin al proceso”, como lo establece el Código General del Proceso (artículo 314).

Sin embargo, a partir del 2008, el Consejo de Estado construyó una línea jurisprudencial, según la cual, frente a graves violaciones de derechos humanos, “el ordenamiento jurídico interno debe ceder frente al internacional, en tanto este último impone la obligación a los Estados, a los diferentes órganos que los integran –incluida la Rama Judicial del Poder Público–, de adoptar todas las medidas tendientes a la protección y reparación de esas garantías del individuo”.

En consecuencia, el principio de reparación integral debe ser aplicado en aquellos casos en los cuales se desconocieron las garantías fundamentales del ser humano, “por cuanto en tales supuestos el ordenamiento jurídico interno e internacional, lo dota de una serie de herramientas e instrumentos para procurar el restablecimiento de los derechos”. Y precisó que lo anterior no significa el desconocimiento de los postulados procesales establecidos por la ley, “sino que, por el contrario, representa la correcta y adecuada armonización de las reglas jurídicas del sistema interno, con los principios y normas que protegen al ser humano a nivel internacional, la mayoría de las cuales, han sido suscritas y ratificadas por Colombia.”¹¹⁴

Igualmente, se afirmó que, en estos eventos, el juez de lo contencioso administrativo no puede estar limitado, en modo alguno, por los principios procesales de congruencia, de justicia rogada y no reformatio in pejus, “puesto que constituye un imperativo categórico que prevalece sobre las citadas garantías, el hecho de garantizar una reparación integral del perjuicio”¹¹⁵. Esta línea jurisprudencial fue posteriormente reiterada en diversos pronunciamientos¹¹⁶.

En la doctrina nacional, Hinestrosa, al referirse a la reparación del daño no patrimonial, afirma: “En lo que atañe a la forma de resarcimiento, a mi juicio es claro que su determinación no corresponde a un derecho potestativo del demandante. Si lo que se trata es de llegar al

¹¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de febrero de 2008, exp. 16996.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 26 de marzo de 2009, exp. 17.794; de 18 de febrero de 2010, exp. 18.436; de 21 de febrero de 2011, exp. 20046; 27 de septiembre de 2013, exp. 19886 [Subsección B], entre otras.

restablecimiento del *status quo ante*, compete al juez pronunciar la condena en los términos en que, dentro de las circunstancias concretas, estime que se logra mejor ese resultado o, en últimas, escoger entre las varias alternativas equivalentes.” (Hinestrosa, 1998, pp. 20-21).

En estos casos el juez administrativo procede como representante de la justicia interna y de la justicia interamericana, y en cumplimiento de compromisos internacionales vinculados al bloque de constitucionalidad, de realizar justicia material que produzca efectos.

17. Dimensión de la reparación simbólica

En la fase actual de desarrollo de la responsabilidad estatal de acercamiento y diálogo con el derecho internacional, es interesante observar cómo la justicia administrativa busca incorporar los mejores estándares de reparación integral como los definidos por la Resolución 60/147 de Naciones Unidas, los ordenados por la jurisprudencia interamericana e, igualmente, sin un reconocimiento expreso, los dispuestos por el ordenamiento nacional en materia de reparación administrativa. Esto se justifica porque el juez actúa como garante de derechos, en cumplimiento de los compromisos del Estado constitucionales e internacionales, y como integrante del sistema interamericano de derechos humanos. En este orden está llamado a ser la primera y más completa respuesta de justicia frente a las reclamaciones ciudadanas de reparación integral.

A nivel interno, la Ley 1448 de 2011 reconoce una dimensión novedosa de la reparación integral frente a graves y masivas violaciones a los derechos humanos como lo es la reparación simbólica, la cual se entiende como “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, la solicitud de perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas.” (artículo 141).

En consecuencia, medidas de satisfacción, de desagravio, de búsqueda de la verdad y ga-

rantías de no repetición, entre otras, tienen la potencialidad de construir símbolos reparadores que trasciende al clásico resarcimiento material del daño (Sierra Y., 2018, pág. 24). Una posición doctrinaria considera que la reparación simbólica es autónoma y tiene una finalidad propia “dirigida no solo a satisfacer a las víctimas por los daños inmateriales sufridos, sino también a lograr que esos hechos trasciendan e impacten a la sociedad” (López Quintero A. C., 2018, p. 118). Con dicha finalidad se encuentran órdenes judiciales como la elaboración de un documental, un cortometraje, exposiciones itinerantes u obras de arte.

Por ejemplo, en un caso de una desaparición forzada y ejecución extrajudicial, se ordenó, como medida de reparación integral, la siembra de un jardín y la realización de un mural y un taller de pintura con niños de la zona, en homenaje a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos por parte del Estado, bajo la siguiente argumentación:

En este género de medidas de reparación integral, en clave de transformación de las condiciones estructurales que dieron lugar a la victimización, además de las políticas generales que puedan implementarse en el marco de la relación vertical que existe entre el Estado y las víctimas a propósito de la legislación vigente sobre la reparación de aquellas, también debe tenerse como insumo el componente simbólico que pueda ser aportado por los

sujetos pasivos de las acciones vulneradoras, elemento este que sólo puede ser aprehendido por el obligado a llevar a cabo la reparación cuando a los afectados se les empodera para liderar los procesos de redefinición de imaginarios que se lleven a cabo en el marco de la rehabilitación.¹¹⁷

Igualmente, en un caso de asesinato de un dirigente de la Unión Patriótica se ordenó la elaboración de un documental y de un cortometraje sobre la vida de la víctima y sus ideales políticos, con la aquiescencia de los afectados; una exposición itinerante sobre las luchas sociales de los activistas de derechos humanos; previo consenso con los sobrevivientes de la Unión Patriótica, la construcción de un *lugar de memoria* en la ciudad de Villavicencio-Meta, en el cual se erija un monumento en honor al partido político; becas y premios para los estudios de posgrado en derechos humanos¹¹⁸.

Según López Quintero la anterior sentencia es un ejemplo de reparación simbólica, porque trasciende e impacta a la sociedad al visibilizar un hecho de tanta gravedad. Sin embargo, critica en otros casos sobre la falta

de entendimiento de la reparación simbólica autónoma, con identidad propia, y no simplemente como instrumento para lograr medidas de satisfacción y garantías de no repetición, lo cual puede propiciar, “en vez de una efectiva reparación, una carga presupuestal y administrativa engorrosa para el Estado y en algunas ocasiones en detrimento de las víctimas, pues tantas órdenes por cumplir podrían resultar en el incumplimiento de todas por falta de presupuesto, o puede ocurrir también que para la fecha en que se ejecuten ya no lleguen a tener el impacto esperado en la sociedad” (López Quintero, 2018, p. 125).

La crítica es razonable porque se podría caer en una banalización de la reparación simbólica o que las medidas no cumplan con los fines de restablecimiento de la dignidad de las víctimas o de la preservación de la memoria histórica o que no se realicen. Es deseable que se cuente con el consentimiento de las víctimas, un espacio de concertación entre las partes destinado a la plena ejecución de las decisiones y la efectiva vigilancia por parte de la Procuraduría General de la Nación sobre el cumplimiento de las órdenes judiciales¹¹⁹.

18. La fuerza jurídica de los precedentes y la contracción jurisprudencial

La construcción y el desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el instituto de la responsabilidad pública relacionados con graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, ha sido muy importante para controlar e imponer límites a la actuación estatal,

consolidar el Estado constitucional de derecho y garantizar, en el ámbito de sus competencias, los derechos fundamentales de los asociados a la verdad, a la justicia y a la reparación integral, máxime cuando los altos niveles de impunidad penal, relacionados con el conflicto armado en

¹¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 12 de octubre de 2017, exp. 49416.

¹¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 26 de junio de 2014, exp. 26029.

¹¹⁹ Según el artículo 277 de la Constitución, el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá, entre otras funciones, las siguientes: “1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.”

Colombia, son una variable constante.

Como se ha podido observar, en general, en los últimos 20 años, el Consejo de Estado ha hecho un esfuerzo importante por tratar de unificar criterios y visiones para el tratamiento y resolución de casos en los cuales las instituciones públicas han sido demandadas por daños antijurídicos provenientes de la afectación a los derechos y libertades ciudadanas, especialmente, en asuntos relacionados con el conflicto armado interno (López Medina, 2000, pp. 11-49). Un claro ejemplo de lo anterior, lo constituyen las doce sentencias de unificación proferidas en 2014 por la Sección Tercera del Consejo de Estado, con el propósito de sentar líneas jurisprudenciales y establecer criterios y parámetros para la reparación de perjuicios inmateriales.

En este proceso de transformación jurídica se pueden identificar dos características, la primera, un esfuerzo de la justicia administrativa por asumir una perspectiva de derechos humanos¹²⁰ para una mayor comprensión de la problemática y la búsqueda de mejores respuestas para reparar y dignificar a las víctimas; ha adquirido importancia el contexto social en el cual se produjeron las violaciones, las circunstancias específicas de los hechos y la necesidad de garantizar los derechos de las víctimas a la reparación integral, la búsqueda de verdad y de justicia; y, la segunda característica, el acercamiento y diálogo con el derecho internacional público que ha producido un fortalecimiento en la fundamentación, un análisis probatorio más exigente, la necesidad de hacer justicia material con el uso de herramientas como el decreto oficioso de pruebas, una visión del instituto de la responsabilidad estatal más autónoma del

derecho privado, y la incorporación de mejores estándares de reparación integral, más acordes con los compromisos y obligaciones internacionales del Estado y con los avances del derecho público contemporáneo.

Estas dos características que se entrecruzan y se relacionan entre sí, son señales de un nuevo tipo de juez que ha tomado conciencia de ser parte esencial de un sistema de protección regional de derechos humanos, al ser llamado a constituirse en la primera y suficiente respuesta de justicia material, y que su función es fundamental para la construcción del Estado constitucional y de una sociedad más democrática, dentro del ámbito de sus competencias.

Como todo proceso de cambio, esto no significa que no se haya incurrido en desaciertos, incoherencias o insuficiencias susceptibles de ser superados. Sin embargo, en algunas decisiones recientes del Consejo de Estado en materia de responsabilidad extracontractual del Estado por daños antijurídicos, se observa, con preocupación, algunas regresiones frente a asuntos sobre los cuales se habían consolidado posturas unificadas de avance jurisprudencial en importantes materias, y que se manifiestan en restricciones conceptuales o de fundamentación, limitaciones de orden procesal o falta de aplicación o silencio frente a sentencias de unificación; es decir, un regreso a posturas tradicionales del derecho, incompatibles con los objetivos de lograr justicia material y mejores estándares de protección y de garantía, especialmente en casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, y su reparación integral.

A continuación se identifican algunos fenó-

¹²⁰ Los derechos humanos son los bienes jurídicos, institucionales y sociales más importante de los seres humanos, porque tienen ver con su dignidad; es decir, hablar de derechos humanos es hablar de dignidad humana. De allí que se afirme que los derechos humanos son intereses vitales de la humanidad que prescriben la dignidad de la persona frente al Estado. Cfr. Ferrajoli, L., 2014. De allí que la razón de ser de los poderes públicos, especialmente los jueces, es el respecto y garantía de los derechos humanos. El juez es, ante todo, garante de derechos, esta es su razón de ser en una sociedad y Estado democráticos.

menos, e incluso, tendencias de contracción de la jurisprudencia, con la única finalidad de contribuir a un sano, respetuoso y necesario debate público y académico más amplio que analice de manera crítica los avances, dificultades y problemas, visibilice los riesgos de

retroceso y formule visiones que tiendan a fortalecer una institución de garantía de los derechos y libertades tan importante, como lo ha sido en la historia republicana la responsabilidad y reparación de daños injustos atribuidos a las autoridades públicas.

18.1. Flexibilidad y valoración probatoria en casos de graves violaciones de derechos humanos por el Estado: la fuerza jurídica de los precedentes constitucionales y convencionales

En relación con la responsabilidad extracontractual pública a nivel interno, tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional han unificado su jurisprudencia sobre la valoración probatoria en casos especiales de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, como las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias, producidos en zonas alejadas de los centros urbanos, sin testigos directos de los hechos y en situaciones de impunidad e indefensión de los afectados.

18.1.1. Unificación Jurisprudencial del Consejo de Estado

En 2013, en un caso de ejecución extrajudicial en el contexto del conflicto armado interno¹²¹, el Consejo de Estado afirmó que la valoración probatoria se encuentra regida por los principios de la dignidad humana y de la sana crítica. Ésta última se concreta en tres exigencias: (i) dar primacía a la conclusión más probable sobre la que es tan solo plausible; (ii) valorar cada prueba dentro del contexto más amplio del acervo probatorio,

entendido como una unidad; y (iii) considerar el acervo probatorio, dentro del contexto histórico, político, social y económico que se supone enmarcó los hechos.

Destacó que, en contraste con el derecho penal en donde se exige desvirtuar la presunción de inocencia, en materia de responsabilidad estatal destinada a demostrar el daño y la imputación, no es necesario el mismo grado de individualización del autor, de la determinación de su conducta, su móvil y sus medios, puesto que se trata de juzgar la conducta de una entidad pública y no definir la responsabilidad penal subjetiva de un procesado. De allí que sea admisible una deducción “suficientemente probable” y no un alto grado de certeza, por lo cual la prueba indirecta adquiere un mayor valor, “particularmente en los supuestos en los que la víctima se encuentra en clara dificultad probatoria, para el efecto, la ocurrencia de los hechos, particularmente cuanto se trata de delitos de lesa humanidad, como en el caso de las ejecuciones extrajudiciales o la desaparición forzada”.

Por lo anterior, “resulta desproporcionado exigir prueba directa de prácticas que usualmente

¹²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 5 de abril de 2013, exp. 24984. La anterior postura fue reiterada por la Sección Tercera al decidir el caso de Jaime Garzón Forero, donde a partir de indicios se determinó la responsabilidad patrimonial de la Nación en su asesinato. Ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 14 de septiembre de 2016, exp. 34349.

se acompañan del sigilo, el engaño, en no pocos casos de la alteración dolosa de la escena del crimen y consignación de hechos falsos, en los informes a cargo de las autoridades”.¹²²

En sentido similar, en 2013¹²³, el Consejo de Estado al resolver un caso de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH aplicó el principio de equidad en materia de reparación de los daños y flexibilizó el estándar probatorio, puesto que “las autoridades en lugar de facilitar la búsqueda del desaparecido entorpecieron las labores de su madre y hermanos–, [que] ocupan el lado más débil de la balanza así que, de conformidad con lo ordenado por el artículo 13 superior, requieren mayor soporte y protección”.

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, expediente 32988¹²⁴, afirmó que la mayoría de las graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH en Colombia, se ha producido en zonas alejadas de los grandes centros urbanos y en contextos de impunidad, en donde las víctimas se encontraban en situaciones de debilidad manifiesta y en muchos casos en la “imposibilidad fáctica” de demostrar la vulneración de sus derechos y la responsabilidad estatal.

En consecuencia, el juez administrativo, consciente de esa inexorable realidad, deberá acudir a criterios flexibles, privilegiar la valoración de medios de prueba indirectos e inferencias lógicas guiadas por las máximas de la experiencia, a efectos de reconstruir la verdad

histórica de los hechos y lograr garantizar los derechos fundamentales a la verdad, justicia y reparación de las personas afectadas”. De esta manera, se garantiza el principio de igualdad de las partes en el proceso, debido a que “las víctimas quedan en una relación diametralmente asimétrica de cara a la prueba; estas circunstancias imponen al juez de daños la necesidad de ponderar la situación fáctica concreta y flexibilizar los estándares probatorios”. Y es preciso reconocer que en estos casos el Estado “tiene el control de los medios para aclarar los hechos ocurridos dentro de su territorio”, por lo cual el estándar probatorio es más exigente a las autoridades públicas por haber consentido tales hechos.

Esta línea jurisprudencia fue aplicada y reiterada en decisiones posteriores. A manera de ejemplo, en 2017¹²⁵, el Consejo de Estado conoció el caso de un joven campesino que fue retenido por miembros del Ejército Nacional, llevado a una vereda contigua, asesinado y presentado como guerrillero muerto en combate. Se responsabilizó al Estado con fundamento en un análisis estricto del conjunto probatorio del cual se dedujeron “hechos indicadores y teniendo en cuenta los requisitos y elementos de la prueba o razonamiento indiciario”, que llevaron a concluir que se configuró una grave falla en el servicio imputable al Ejército Nacional, como quiera que las circunstancias que rodearon la muerte del joven ponen de presente un actuar arbitrario y antijurídico, “pues se ultimó a un ciudadano que no se halla demostrado que ofreciera peligro alguno para el grupo de militares que ocasionó su muerte, amén de que ese lamen-

¹²² Postura reiterada en la sentencia del 26 de octubre de 2014, exp. 24724.

¹²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 27 de septiembre del 2013, exp. 19939.

¹²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, exp. 32988.

¹²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 23 de marzo de 2017, Exp. 50941.

table hecho no ha sido debidamente investigado y juzgado por las autoridades judiciales competentes”. Es decir, no fue necesario que se hubiere individualizado a los autores directos o indirectos responsables penales del crimen y que estos hubieren sido condenados. Fue suficiente la demostración que quienes retuvieron al joven campesino eran militares en actos o con ocasión del servicio y que luego presentaron a la víctima como muerto en combate.

18.1.2. Línea de unificación jurisprudencial de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional ha sentado una línea jurisprudencial sólida en relación con la flexibilización de los estándares de valoración probatoria en materia de graves violaciones a los derechos humanos:

(i) El primer pronunciamiento se produjo en 2014 (sentencia T-926), en el cual la Corte Constitucional advirtió que la valoración probatoria que realiza el juez debe flexibilizarse, admitiendo la posibilidad de acudir a los indicios como pruebas determinantes de la responsabilidad estatal, puesto que las violaciones de derechos humanos entrañan múltiples dificultades probatorias, ya sea porque las víctimas no sabían que debían guardar la prueba, o porque no estuvieron en condiciones de hacerlo o porque no pudieron. Por ello los jueces deben tener en el tipo de población que participa en el proceso y la clase de violación de derechos.

(ii) En 2015 (sentencia T-535), la Corte Constitucional analizó la importancia de la prueba indiciaria en casos de graves violaciones a los derechos humanos, la cual debe cumplir con el principio de legalidad, esto es, “que en la argumentación el juez debe mos-

trar el hecho indicado, el hecho indiciario, la conclusión y las reglas de la experiencia que permiten la inferencia entre las premisas y la aserción, valorando el grado de convicción que ofrece cada medio de prueba, de conformidad con los parámetros de la sana crítica”.

(iii) En 2017 (sentencia T-237), la Corte Constitucional reiteró la tesis de la flexibilización de los estándares probatorios en casos de graves violaciones de derechos humanos y dijo que era una manifestación del principio de equidad, a fin de garantizar los derechos de las víctimas. Sostuvo que, tratándose de graves violaciones a los derechos humanos, la “justicia rogada” no opera con todas sus formalidades, por lo cual el juez tiene la obligación de hacer justicia, “debiendo si es del caso, decretar pruebas de oficio y adoptar las medidas necesarias para resolver la controversia puesta a su consideración”.

(iv) En 2018, la Corte Constitucional profirió una primera sentencia de unificación¹²⁶ sobre la materia, en la cual afirmó que, en aplicación del principio de equidad, es procedente la flexibilización de la valoración probatoria en los casos que comprometen violaciones a los derechos humanos, puesto que en ellos se presenta “una ruptura deliberada e injusta de la correlación entre la prueba del daño y la prueba del perjuicio”. Esto debido a expresiones del poder irregular y desequilibrios de estructuras de delincuencia institucional y organizada.

Se unificó la jurisprudencia sobre la necesidad de que los jueces aligeren o dinamicen la carga probatoria en casos en los que se reclamar una reparación integral a las víctimas por los daños antijurídicos materiales imputables al Estado, para lo cual se ha admitido demostrar el perjuicio mediante pruebas alternas o también a través de indicios.

¹²⁶ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia SU-035 de 2018.

(v) Igualmente, en 2018, la Corte Constitucional profirió una segunda decisión jurisprudencial de unificación¹²⁷, en la cual reiteró la jurisprudencia referida anteriormente, según la cual “existe un imperativo de flexibilizar los estándares probatorios y de fortalecer el deber de los jueces de ejercer las potestades que les han sido conferidas en aras de garantizar la justicia material con pleno respeto de los derechos fundamentales de todas las partes involucradas. Lo anterior trae como consecuencia, entre otras cosas, el uso de las inferencias judiciales razonables”.

Afirmó que en casos de ejecuciones extrajudiciales, como lo ha reconocido el Consejo de Estado, se presentan algunos elementos, conductas o actuaciones que pueden ser indicios de responsabilidad del Estado, entre otros: (i) casos en los cuales se adelantó un enfrentamiento con armas que no eran idóneas para el combate; (ii) operaciones militares realizadas en conjunto por informantes desmovilizados, que señalan a las víctimas como guerrilleros; (iii) contradicciones e imprecisiones en los testimonios de los militares sobre la forma en la que se desarrollaron los enfrentamientos; y (iv) la no concordancia entre los relatos de los hechos realizados por integrantes de la Fuerza Pública y el protocolo de necropsia. De allí la importancia de la de la prueba indiciaria al momento de valorar la totalidad del conjunto probatorio.

(vi) En 2020, la Corte Constitucional¹²⁸ (sentencia T-214) reiteró que en casos de graves violaciones de derechos humanos, el juez ad-

ministrativo debe, entre otros: “(i) flexibilizar los estándares probatorios; (ii) reconocer la preponderancia de la prueba indiciaria; (iii) hacer uso de las inferencias judiciales razonables; (iv) aumentar el estándar probatorio del Estado como demandado en el proceso de reparación directa; (v) eventualmente exigirle al Estado que demuestre que no cometió una ejecución extrajudicial; y (vi) hacer uso de las pruebas aportadas a los procesos penales y disciplinarios correspondientes.”¹²⁹

18.1.3. La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la flexibilidad probatoria

En 1988, en el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras¹³⁰, la Corte IDH afirmó que los criterios de valoración probatoria deben ser menos formales en casos de graves violaciones de derechos humanos y por la gravedad de las conductas que encierran, por lo cual la prueba directa como la documental o testimonial, “no es la única que puede legítimamente considerarse para fundar la sentencia”. En tal sentido, la prueba circunstancial, los indicios y las presunciones, deben valorarse “siempre que de ellos puedan inferirse conclusiones consistentes sobre los hechos”. Y puso de presente el caso de la desaparición forzada, en donde la prueba indiciaria puede ser relevante, “ya que esta forma de represión se caracteriza por procurar la supresión de todo elemento que permita comprobar el secuestro, el paradero y la suerte de las víctimas”.

Hizo una precisión importante según la cual “a diferencia del derecho penal interno en los procesos sobre violaciones de de-

¹²⁷ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia SU-062 de 2018.

¹²⁸ Corte Constitucional, sentencia T-214 de 2020.

¹²⁹ Corte Constitucional, sentencia T-214 de 2020.

¹³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988.

rechos humanos la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegar pruebas, cuando es el Estado quien tiene el control de los medios para aclarar hechos ocurridos dentro de su territorio”.

En 2013, la Corte IDH resolvió el caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (operación génesis) vs. Colombia¹³¹, en el cual reiteró su tesis de la flexibilización del estándar probatorio y lo aplicó a la identidad y estado civil de las víctimas.

Afirmó que si bien algunas personas no aparecen en el registro no puede significar que no existen. El Estado no indicó si todas las personas que nacen en Colombia cuentan con registro civil de nacimiento y/o con cédula de ciudadanía. Además, varios nombres de presuntas víctimas aparecen escritos de manera distinta y, por tanto, dar resultados erróneos “en cuanto a la existencia o no de determinadas presuntas víctimas.”

De tal manera que cuando se trata del juz-

gamiento internacional del Estado acusado de graves violaciones a los derechos humanos, los jueces de la Corte IDH cuenta con una “amplia flexibilidad en la valoración de la prueba rendida ante ellos sobre los hechos pertinentes, de acuerdo con las reglas de la lógica y con base en la experiencia”¹³², es decir, se impone un mayor rigor en la apreciación y valoración las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica, lo cual atenúa la rigurosidad de la “determinación del quantum de la prueba necesaria para fundar un fallo”¹³³. Por lo anterior, tanto la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, a nivel interno, y la jurisprudencia uniforme de la Corte IDH, a nivel regional, son coincidentes en reconocer que en casos de graves violaciones a los derechos humanos, dadas las grandes dificultades probatorias que conllevan para los afectados, se impone la llamada flexibilidad probatoria, con lo cual adquiere gran relevancia la prueba indiciaria y las reglas de la experiencia, de conformidad con la sana crítica.

18.2. Inaplicación reciente de estándares de unificación jurisprudencial

Si bien existe una línea jurisprudencial clara, consolidada y unificada respecto de la denominada flexibilidad probatoria y de la importancia de la prueba indirecta en casos especiales de violación de derechos humanos e infracciones al DIH, lo cual exige un análisis

más riguroso de todo el conjunto probatorio, en algunas decisiones recientes la Sección Tercera del Consejo de Estado ha endurecido los criterios bajo los cuales se valora la prueba en juicios de responsabilidad estatal, lo que ha traído como consecuencia una carga proba-

¹³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica [operación génesis] vs. Colombia, sentencia del 20 de noviembre de 2013.

¹³² Corte IDH, caso Mapiripán vs. Colombia, sentencia de 15 de septiembre del 2005, párr. 73.

¹³³ *Ibidem*. Igualmente, consultar los siguientes pronunciamientos de la Corte IDH: sentencia del 24 de junio del 2005, caso Acosta Calderón vs. Ecuador, párr. 41; sentencia del 23 de junio del 2005, caso Yatama vs. Nicaragua, párr. 108; sentencia del 20 de junio del 2005, caso Fermín Ramírez vs. Guatemala, 45; sentencia del 2 de julio del 2004, caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, párr. 57.

toría significativa a las víctimas, en muchos casos imposible de cumplir. Ante esta situación, los afectados han acudido a los mecanismos subsidiarios de la justicia constitucional, a través de la acción de tutela.

18.2.1. Inaplicación del principio de *iura novit curia* y tutela constitucional

En un enfrentamiento entre el Ejército Nacional y supuestos integrantes de la guerrilla del ELN, en la vereda Piedra Azul, municipio de Concepción, Santander (9 de diciembre de 2000), murieron varias personas, entre ellas un campesino del lugar. Según los demandantes los militares dispararon de forma indiscriminada y el campesino que no pertenecía a un grupo armado ilegal.

El Tribunal Administrativo de Santander accedió parcialmente a las pretensiones, porque el Estado creó un riesgo al adelantar un operativo militar, con armas de fuego oficiales. La víctima se dedicaba a las labores del campo y no participó en el enfrentamiento.

El Consejo de Estado revocó la decisión del tribunal porque, según el análisis probatorio efectuado, no se demostró el nexo de causalidad entre el daño que era el homicidio y la actuación u omisión estatal desencadenante del mismo. Como los afectados habían alegado la existencia de una falla en el servicio, estaban obligados a demostrarla y no lo hicieron¹³⁴.

Los demandantes presentaron una acción de tutela contra la decisión judicial y adujeron que se había incurrido en “defecto fáctico por indebida valoración probatoria y defecto sustantivo por desconocimiento del precedente

constitucional de flexibilización probatoria en casos de graves violaciones a los derechos humanos.”

Finalmente, el juez de tutela amparó los derechos fundamentales de los demandantes. Sostuvo que en la decisión judicial “no observó el «precedente» sobre «flexibilización probatoria» en casos de graves violaciones a los derechos humanos, pues no dio la «relevancia debida» a los testimonios que dieron cuenta que el campesino muerto, el día de los hechos estaba en su lugar de residencia e iba trabajar en el campo. Este defecto sustantivo comprendió el «no tener en cuenta el principio de equidad previsto en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998». Además, la providencia tutelada valoró de forma indebida el hecho de que el cuerpo de la víctima se trasladó del lugar de los hechos a un batallón y no se inspeccionó en la escena”.¹³⁵

En cumplimiento del fallo de tutela, la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió una nueva sentencia de responsabilidad y condena estatal, con fundamento en el título de imputación de riesgo excepcional.¹³⁶

Si bien no existían pruebas directas que condujeran a determinar que el occiso fue muerto por los militares en una zona apartada, donde los únicos testigos eran los mismos militares y el grupo subversivo, en el expediente se demostró que la víctima era un campesino y no un combatiente, como lo corroboraron los testimonios de pobladores de la vereda, y que este resultó muerto en el intercambio de disparos entre los grupos enfrentados.

Se declaró la responsabilidad objetiva del Estado por riesgo excepcional, dado que

¹³⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Subsección, sentencia de 21 de octubre de 2021, exp. 31674.

¹³⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia 2 de febrero de 2023.

¹³⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 17 de abril de 2023, exp. 31674.

todo indica que la muerte del campesino se produjo bajo el fuego cruzado entre los militares, quienes obraban legítimamente, y los subversivos, sin que se tenga certeza sobre la condición de insurgente del fallecido, porque, como lo planteó la decisión de tutela, la escena del crimen fue alterada y los cadáveres removidos del área. Dice la providencia:

Se llega a esta decisión por la ineludible orden del juez de tutela y por haberse acreditado que en la muerte de Peña Vera se usaron armas de fuego oficiales, por parte de miembros del ejército. De modo que se accederá a las pretensiones en aplicación del título de imputación de riesgo excepcional por el uso de armas de dotación oficial. No sin antes advertir, nuevamente, que la demanda invocó como título de imputación la falla del servicio.

Si bien la decisión final fue favorable a las víctimas, llama la atención que la primera sentencia del Consejo de Estado, objeto de la acción de tutela, negó las pretensiones de la demanda por cuanto no se demostró el título de imputación de responsabilidad subjetiva de falla en el servicio público.

La tradición del instituto de responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia, ha reconocido y aplicado el principio de *iura novit curia*, según el cual corresponde al juez el deber de resolver un caso de conformidad con el régimen de responsabilidad aplicable, subjetivo u objetivo, y específicamente según el título de imputación adecuado que el juez considere, de conformidad con los hechos probados dentro del proceso, así los demandantes hayan invocado otro fundamento jurídico, lo cual no implica modificar las pretensiones de la demanda¹³⁷. De allí que, como sucedió en el caso que se comenta, los demandantes invocaron una falla del servicio para fundamentar la responsabilidad del Estado y, finalmente, la decisión judicial estimó que, si bien no se probó dicha falla, las pruebas señalan que se produjo un riesgo excepcional al cual fue sometida la víctima, creado legítimamente por el Estado.

Este importante principio de *iura novit curia* ha sido reconocido por la Corte Constitucional¹³⁸ y aplicado por la Corte IDH en casos de responsabilidad internacional del Estado, como es el caso de la masacre de Maripán vs. Colombia.¹³⁹

¹³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 13 de julio de 2022, exp. 55058; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 13 de julio de 2022, exp. 55058.

¹³⁸ “El principio *iura novit curia*, es aquel por el cual, corresponde al juez la aplicación del derecho con prescindencia del invocado por las partes, constituyendo tal prerrogativa, un deber para el juzgador, a quien incumbe la determinación correcta del derecho, debiendo discernir los conflictos litigiosos y dirimirlos según el derecho vigente, calificando autónomamente, la realidad del hecho y subsumiéndolo en las normas jurídicas que lo rigen. // Este principio, sólo alcanza a la aplicación del derecho correspondiente a determinada situación fáctica, lo cual no habilita a los jueces a efectuar interpretaciones más allá de lo probado por las partes, pues debe tenerse en cuenta que también deben respetar el principio de congruencia, es decir, no existe facultad alguna a la que pueda recurrir el juez para variar los términos y el objeto de un proceso constitucional.” Corte Constitucional, sentencia T- 851 de 2010.

¹³⁹ “[E]ste Tribunal tiene la facultad de analizar la posible violación de artículos de la Convención no incluidos en los escritos de demanda y contestación de la demanda, así como en el escrito de solicitudes y argumentos de los representantes, con base en el principio *iura novit curia*, sólidamente respaldado en la jurisprudencia internacional, “en el sentido de que el juzgador posee la facultad e inclusive el deber de aplicar las disposiciones jurídicas pertinentes en una causa, aún cuando las partes no las invoquen expresamente”, en el entendido de que se le dará siempre a las

18.2.2. Culpa exclusiva de la víctima y tutela constitucional

En 2018, el Consejo de Estado¹⁴⁰ conoció el caso de la muerte de dos jóvenes presuntamente realizada por miembros del Ejército Nacional, en Risaralda (8 de septiembre de 2007). Encontró configurada la causal eximente de responsabilidad del hecho exclusivo de las víctimas, por cuanto “resultó probado que la respuesta de los agentes fue imprescindible para evitar que su integridad resultara gravemente comprometida, pues recuérdese, los particulares accionaron sus armas de fuego en cuatro oportunidades y, además, uno de ellos portaba una granada de fragmentación”.

Contra la anterior decisión, una de las demandantes presentó una acción de tutela por cuanto, en su concepto no se analizó un informe de la Fiscalía General de la Nación. La Sección Quinta del Consejo de Estado concedió el amparo y ordenó a la Sección Tercera que profiriera nuevamente una decisión de fondo.

El Consejo de Estado profirió nueva sentencia¹⁴¹, en la cual nuevamente negó las pretensiones de la demanda de reparación directa. Dijo que si bien no hay duda que los agentes públicos dieron muerte a las dos personas, se encuentra configurada la causal eximente de responsabilidad del hecho exclusivo de las víctimas, toda vez que “es evidente que aquellas no obraron de acuerdo con lo que les era exigible, esto es, atender al llamado y al requerimiento de las autoridades y permitir que se llevara a cabo la requisita solicitada, sino que,

por el contrario, apartándose por completo del ordenamiento jurídico, arremetieron en contra de las autoridades”; en tales condiciones “la acción de los agentes fue legítima, imprescindible y se ciñó a los principios de necesidad y de proporcionalidad frente al uso de la fuerza”; a las víctimas se les encontró material bélico, como una granada de fragmentación y armas de fuego.

Y si bien existe un proceso penal en contra de los uniformados, no ha concluido con una decisión judicial definitiva. Y en el supuesto caso que se acreditara la existencia de una sentencia penal dentro de aquel proceso, “lo cierto es que se trataría de una decisión que no necesariamente obligaría a condenar patrimonialmente a la administración, pues, aunque las sentencias penales pueden ser valoradas como pruebas documentales, no tienen *per se* dicho efecto en los juicios de responsabilidad del Estado”.

Nuevamente, los afectados interpusieron contra la anterior sentencia una acción de tutela en la cual, entre otros motivos, alegaron que se había incurrido en un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, sobre la aplicación flexible de los estándares probatorios en materia de graves violaciones a los derechos humanos. La Sección Segunda del Consejo de Estado, actuando como juez de tutela, negó el amparo solicitado, por cuanto, en su criterio, no se presentó una incorrecta valoración probatoria que desconociera las reglas de la sana crítica y, además, se encontraba configurada la causal eximente de responsabilidad estatal por culpa exclusiva de la víctima.

partes la posibilidad de presentar los argumentos y pruebas que estimen pertinentes para apoyar su posición frente a todas las disposiciones jurídicas que se examinan.” 3 Corte IDH, Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia, sentencia de 7 de marzo de 2005, párr. 57.

¹⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 22 de junio de 2017, exp. 44784.

¹⁴¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 19 de julio de 2018, radicado 66001233100020080025800.

El caso fue seleccionado para revisión por parte de la Corte Constitucional, la cual, mediante sentencia de unificación¹⁴², dejó sin efectos la referida sentencia de reparación directa y ordenó que se profiera una nueva. Encontró configurado, entre otros, un defecto sustantivo que hace posible el amparo constitucional: el desconocimiento del precedente constitucional y el desconocimiento del precedente judicial, toda vez que en materia de ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias -denominados falsos positivos-, existe una nutrida línea jurisprudencial de la Corte Constitucional (sentencias SU-035 de 2018 y SU-062 de 2018) y también del Consejo de Estado (sentencias de unificación de 28 de agosto de 2014), “sobre la flexibilización de los estándares probatorios en materia de violaciones graves a los derechos humanos”, en donde la prueba indirecta o indiciaria adquiere una importancia relevante. Advertió que la autoridad judicial accionada no manifestó su intención de apartarse del precedente constitucional y judicial antes referido, como tampoco asumió la carga argumentativa necesaria para separarse de lo mismo, “simplemente, de facto, procedió a decidir el proceso de reparación directa aplicando un tamiz probatorio riguroso

frente a la obligación de la parte actora de demostrar la responsabilidad del Estado”.

Los casos anteriores muestran una tendencia puntual, hasta ahora no generalizada, de no aplicación de las líneas jurisprudenciales de unificación del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, sin una justificación razonable para alejarse de los precedentes, en relación con los criterios de valoración y flexibilidad probatoria, y de aplicación del principio *iura novit curia*, especialmente en casos de graves violaciones a los derechos humanos e, igualmente, de líneas jurisprudenciales construidas por la Corte IDH en casos contra Colombia.

Ello, sin lugar a duda, constituye un aspecto preocupante toda vez que tanto en la jurisprudencia interamericana como la de unificación del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional es imperativo que el juez de daños en sede interna atempere los criterios de valoración probatoria tanto para analizar la responsabilidad como para fijar las medidas de reparación integral como una garantía relevante para acceder a los derechos fundamentales a la verdad, a la justicia interna y a la reparación integral, y precaver futuros litigios en sede internacional.

17. La fuerza jurídica vinculante de las sentencias de unificación sobre reparación integral

Las altas cortes como órganos de cierre tienen la facultad de unificar la jurisprudencia, en atención al principio de igualdad. “de tal manera que los pronunciamientos por ellas emitidos

se conviertan en precedente judicial de obligatorio cumplimiento, en virtud de los artículos 234, 237 y 241 de la Constitución”, como lo ha reconocido la Corte Constitucional.¹⁴³

¹⁴² Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia SU-060 de 2021.

¹⁴³ Corte Constitucional, sentencia SU-060 de 2021.

La obligatoriedad del precedente de las altas cortes, (i) tiene efectos horizontales, porque vincula a las propias autoridades que lo producen, y (ii) tiene efectos verticales, porque vincula a las demás autoridades judiciales de inferior categoría. De tal manera, el precedente judicial anterior a un caso determinado, “que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”¹⁴⁴

Sin embargo, toda autoridad judicial tiene la posibilidad de apartarse de los precedentes en aplicación del principio de autonomía judicial, para lo cual debe cumplir con una carga argumentativa en la que “(i) [presente] de forma explícita las razones por las cuales se separa de aquellos, y (ii) demuestre con suficiencia que su interpretación aporta un mejor desarrollo a los derechos y principios constitucionales”¹⁴⁵.

Según la Ley 446 de 1998 (Art. 16) y la jurisprudencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 2014, la reparación de daños por violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, en el marco del conflicto armado interno, debe observar de manera imperativa el principio de reparación integral, incluso, en el evento de que no se haya solicitado en la demanda de reparación directa o de acción de grupo, pues frente

a esta tipología de violaciones no debe operar la exigencia del principio de justicia rogada que ha tenido aplicación en la jurisdicción contencioso-administrativa, especialmente en el control de legalidad de actos administrativos, toda vez que se trata de garantizar la prevalencia del derecho sustancial y la eficacia de los derechos fundamentales, como lo es la reparación integral¹⁴⁶

Si bien se exige a las víctimas presentar una demanda en donde expresen sus pretensiones de reparación indemnizatoria de daños antijurídicos atribuidos al Estado, el juez administrativo debe decidir de conformidad con lo demostrado en el proceso y ordenar las demás modalidades de reparación integral que considere necesarias, pertinentes y conducentes, si hay lugar a ello. Es decir, no se podría condenar pecuniariamente a más de lo pedido, toda vez que son pretensiones de orden patrimonial que por su naturaleza son renunciables, pero sí debe el juez proceder aún de oficio en relación con las otras modalidades de reparación como son las de restitución, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición, toda vez que se trata de proteger un derecho fundamental individual o colectivo, según el caso.

En la sentencia de unificación sobre desaparición forzada y ejecución extrajudicial de 2014 (exp. 32988), el Consejo de Estado señaló que

¹⁴⁴ Corte Constitucional, sentencias SU-354 de 2017 y SU-035 de 2018.

¹⁴⁵ Corte Constitucional, sentencias T-342 de 2016, T-459 de 2017, entre otras.

¹⁴⁶ El principio de justicia rogada, en general, tiene aplicación en la justicia contencioso-administrativa en las demandas de nulidad de actos administrativos por interés general y en las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho por interés particular, en las cuales el peticionario debe indicar la norma infringida y el concepto de la violación de la misma. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que “cuando el juez administrativo advierta la violación de un derecho fundamental constitucional de aplicación inmediata, deberá proceder a su protección, aun cuando el actor en la demanda no hubiere cumplido con el requisito de señalar las normas violadas y el concepto de violación. Igualmente, cuando dicho juez advierte incompatibilidad entre la Constitución y una norma jurídica tiene la obligación de aplicar el Art. 4 de la Constitución”. Corte Constitucional, sentencia C-197 de 1999.

la reparación integral tiene como objetivo restablecer plenamente a la víctima en el ejercicio de sus derechos, en la medida de lo posible, y en este sentido está orientada a (i) restaurar los bienes o derechos constitucionales y convencionales, de manera individual y colectiva; (ii) lograr no solo que desaparezcan las causas originarias de la lesividad, sino también que la víctima, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas, pueda volver a disfrutar de sus derechos, en lo posible, en similares condiciones en las que estuvo antes de que ocurriera el daño; (iii) propender para que en el futuro la vulneración de derechos no vuelva a ocurrir; y (iv) buscar la realización efectiva de la igualdad sustancial. Además, hizo las siguientes precisiones:

- La reparación del daño es dispositiva: “si bien las medidas de reparación de este tipo de daños pueden serlo a petición de parte, también operan de oficio, siempre y cuando aparezca acreditada su existencia”.
- Tienen derecho a la reparación integral la víctima directa y su núcleo familiar más cercano, esto es, cónyuge o compañero (a) permanente y los parientes hasta el 1º de consanguinidad, incluida la relación familiar biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas de crianza, en atención a las relaciones de solidaridad y afecto que se presumen entre ellos.
- El daños a los derechos constitucionales y convencionales, distintos de los daños materiales, morales y daño a la salud, se reparan principalmente a través de las distintas modalidades de reparación integral de carácter no pecuniario; sin embargo, en casos excepcionales cuando no sean suficientes, pertinentes, oportunas o posibles podrá otorgarse una indemnización a la víctima directa (hasta 100 salarios mínimos), “siem-

pre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocida con fundamento en el daño a la salud”. Y deberá ser proporcional a la intensidad del daño y/o la naturaleza del derecho afectado.

- Las medidas de reparación integral operarán teniendo en cuenta la relevancia del caso y la gravedad de los hechos, con el propósito de restablecer la dignidad de las víctimas, reprobar las graves violaciones a los derechos humanos con fines de no repetición y concretar las medidas de garantía de verdad, justicia, reparación integral.
- Frente a vulneraciones o afectaciones relevantes a los derechos humanos, se impone la necesidad de que el juez repare íntegramente el daño, más allá de las indemnizaciones que tradicionalmente se han reconocido y acuda a otras medidas. En este sentido, se confirma el rol del juez administrativo como reparador integral de derechos vulnerados a nivel interno y como juez del sistema interamericano, con idénticos fines.

En general, los anteriores criterios sobre reparación integral de oficio por el juez y en sus diferentes modalidades, cuando haya lugar a ello, fueron reiterados por la Sección Tercera del Consejo de Estado en las sentencias de unificación de 2014: caso de muerte del menor Londoño Gutiérrez (exp. 26.251) y caso de fallecimiento fetal intrauterino (exp. 28.804)¹⁴⁷.

En consecuencia, es claro que el juez administrativo debe ordenar, aún de oficio, medidas de reparación integral, más allá de las indemnizaciones solicitadas, cuando sean necesarias, oportunas, pertinentes, conducentes y eficaces.

¹⁴⁷ Consejo de Estado, Sala Plena, Sección Tercera, sentencias de unificación de 28 de agosto de 2014, expedientes 26.251 y 28.804, respectivamente.

18. Avances de la jurisdicción civil ordinaria sobre el reconocimiento de daños inmateriales a derechos fundamentales y su reparación integral: la protección al honor y al buen nombre

La institución de la responsabilidad civil por daños, tan importante en el derecho privado desde la antigüedad romana, ha venido evolucionando en el derecho contemporáneo y hoy se plantea la necesidad de avanzar hacia una visión transformadora de la reparación cuando se vean afectados derechos de la personalidad. En estos casos “debe entenderse que el *arbitrum judicis* se extiende desde la determinación de la cuantía de la eventual indemnización en dinero, hasta la discrecionalidad para establecer cuál entre varias formas de reparación es la más adecuada para el caso concreto” (Koteich, 2012, p. 298).

Es ilustrativa de esta tendencia la decisión de 1999 de la Corte Suprema de Justicia mediante la cual, en un caso de lesión al derecho al honor por parte de un periódico nacional, se condenó a la empresa demandada no solamente a una indemnización económica, sino también a la “rectificación pública de la información con inserción de la parte resolutive de esta sentencia y reproducción o síntesis de los motivos en que se funda.”¹⁴⁸

Se trató del caso de una masacre de campesinos ocurrida en el municipio de Granada, departamento del Meta (2 de junio de 1988), de cuyos hechos fue señalado un ganadero como autor intelectual en una nota periodística del diario El Espectador. Las pruebas aducidas indicaban que la información era inexacta.

Igualmente, es oportuno destacar la sentencia

de 2014 de la Corte Suprema de Justicia en la cual se reconocieron como “especies de perjuicio no patrimonial –además del daño moral– el daño a la salud, a la vida de relación, o a bienes jurídicos de especial protección constitucional tales como la libertad, la dignidad, la honra y el buen nombre, que tienen el rango de derechos humanos fundamentales”.¹⁴⁹ Se trata del reconocimiento de otra especie de daños inmateriales consiste en el “menoscabo a los bienes jurídicos personalísimos de relevancia constitucional.” Y precisó que este tipo de daño solamente se configura cuando se violan ciertos derechos fundamentales que comprometen de modo directo la dignidad, tales como la libertad, la intimidad personal y familiar, la honra y el buen nombre”.

Se trató del caso de unas personas que había solicitado un crédito y la entidad bancaria no solo incumplió el contrato de mutuo, sino que afectó el buen nombre de los deudores. Se ordenó una indemnización por concepto de perjuicios morales y una compensación económica por el daño al buen nombre.

Si bien no se ordenaron otras medidas de reparación integral, este precedente jurisprudencial es muy importante sobre el reconocimiento de otra clase de daños inmateriales diferentes al daño moral con base en los derechos fundamentales de raigambre constitucional.

¹⁴⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 24 de mayo de 1999, exp. 5244.

¹⁴⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 5 de agosto de 2014, SC10297-2014, Radicación: 11001-31-03-003-2003-00660-01.

19. Silencio jurisprudencial en la aplicación de estándares de reparación integral y exigencia de justicia rogada

En recientes decisiones de la Sección Tercera del Consejo de Estado se observa un fenómeno de silencio frente a las sentencias de unificación relacionadas con la reparación integral, lo cual podría significar una especie de mutación fáctica de la jurisprudencia por inaplicación.

Como ejercicio comparativo, se presenta a continuación un cuadro de sentencias representativas sobre la transformación que ha tenido el instituto de la responsabilidad extra-

contractual del Estado en relación con la reparación de los daños inmateriales, a partir de 1922, por la jurisdicción ordinaria en cabeza de la Corte Suprema de Justicia y luego por la jurisdicción contencioso administrativa, en cabeza del Consejo de Estado, hasta llegar al periodo de gran desarrollo del principio de la reparación integral a través de diversos mecanismos provenientes del derecho internacional y reconocidos por el derecho interno.

Tabla 1
Sentencias representativas de mecanismos reparación de daños inmateriales atribuidos al Estado

Clase de Reparación	Desarrollos relevantes	Sentencias representativas
Reparación Pecuniaria	Reconocimiento del daño moral con carácter autónomo	Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 21 de julio de 1922 [Caso Villaveces]
	Reconocimiento del daño especial por actuaciones legítimas (responsabilidad objetiva)	Consejo de Estado, sentencia del 29 de julio de 1947 [Caso periódico El Siglo]
		Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 23 de mayo de 1973 [Caso muerte de Efraín González]
Reparación Pecuniaria y Medida de Satisfacción	Responsabilidad por violaciones a los DD.HH. y desaparición forzada	Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de enero de 1999, exp. 12623 [Caso desaparecidos Palacio de Justicia]
Reparación Pecuniaria	Daño autónomo por alteración grave a las condiciones de existencia	Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 15 de agosto de 2007, exp. AG 2003-385 [militares afectados por guerra interna]

Reparación Integral	Aplicación de modalidades de reparación integral del sistema interamericano frente a violaciones de DD.HH.	Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de febrero de 2008, exp. 16996 [Caso desaparición forzada y ejecución extrajudicial de hermanos Carmona Castañeda] -sentencia hito-
	Fundamentación de reparación integral en Resolución 60/147 de ONU	Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 15 de junio de 2012, exp. 21884
	Riesgo conflicto como título de imputación	Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de octubre de 2012, exp. 18472
	Medidas de rehabilitación frente a violaciones a DD.HH. [documento audiovisual]	Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 27 de septiembre de 2013, exp. 19939 [Caso Lalinde]
	Medidas de no repetición de alcance general	Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 20 de febrero de 2014, rad. 29028 [Caso aspersión aérea de cultivos ilícitos y principio de precaución]
	Afectaciones graves a bienes o derechos constitucionales o convencionales [medidas de reparación integral oficiosas no pecuniarias]	Consejo de Estado, Sala Plena, Sección Tercera, sentencias de unificación de 28 de agosto de 2014, radicaciones 32988 y 26251
	Medidas de no repetición por discriminación de género en servicios médicos asistenciales	Consejo de Estado, Sala Plena, Sección Tercera, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, exp. 28804
	Medidas de reconciliación y disculpas públicas por violaciones a DD.HH.	Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 1º de febrero de 2016, exp. 4884
	Medidas de no repetición: mecanismos especiales de investigación de violencia sexual a niños, niñas y adolescentes	Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 1º de agosto de 2016, exp. 42376
	Responsabilidad agravada del Estado por violaciones a los DD.HH.	Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 14 de septiembre de 2016, exp. 34349
	Medidas de no repetición: mecanismos especiales y urgentes de protección a defensores de DD.HH.	Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 31 de agosto de 2017, exp. 41187
	Reparación simbólica: obra de arte como medida de satisfacción frente a violaciones a los DD.HH.	Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 12 de octubre de 2017
	Medidas de no repetición para evitar estigmatización y revictimización de víctimas y comunidades	Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 27 de agosto de 2019, exp. 44240 A

La siguiente tabla presenta una muestra de sentencias de responsabilidad del Estado por violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH en el marco del conflicto armado interno, proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado en

sus diferentes Subsecciones, en las cuales solo se reconocen indemnizaciones pecuniarias por daños materiales e inmateriales. Este fenómeno se presenta a partir del año 2017.

Tabla 2 Casos de graves violaciones de derechos humanos o infracción al DIH en el marco del conflicto armado interno sin reparación integral -Número interno del expediente-					
2017	2018	2019	2020	2021	2022
		40256		45717*	
		61312	55674	48907	34318
	55425	51953	53386	52728*	34321
40121	39313	44992	55861	52234*	34627
51804	30713	40122	59091	52730**	40518
42104	49781	45386	56767	45069	44755
	30579	48280	59269	48669	58734
		55398	57280	37305	52797
			58477	52234	58635
				49498	57521
				45283	
<p>*Se ordena la remisión del expediente a otras autoridades. No se precisa si es en aplicación de alguna medida de reparación integral.</p> <p>** No se ordenaron otras medidas de reparación integral para no violar el principio <i>de no reformatio in pejus</i> (no reformar en perjuicio del apelante único).</p> <p>2017: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 5 de abril de 2017, Rad. 40121; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 23 de junio de 2017, Rad. 51804; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 6 de julio de 2017, Rad. 42104.</p> <p>2018: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 15 de mayo de 2018, Rad. 55425; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 26 de abril de 2018, Rad. 39313; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 17 de septiembre de 2018, Rad. 30713; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 3 de diciembre de 2018, Rad. 49781; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 26 de febrero de 2015, Rad. 30579.</p>					

2019: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 22 de febrero de 2019, Rad. 40256; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 2 de agosto de 2019, Rad. 61312; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 4 de diciembre de 2019, Rad. 51953; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 1 de abril de 2019, Rad. 44992; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 11 de julio de 2019, Rad. 40122; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 26 de junio de 2019, Rad. 45386; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 30 de mayo de 2019, Rad. 48280; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 15 de julio de 2019, Rad. 55398.

2020: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 3 de abril de 2020, Rad. 55674; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 29 de abril de 2020, Rad. 53386; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 5 de junio de 2020, Rad. 55861; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 15 de julio de 2020, Rad. 59091; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 3 de julio de 2020, Rad. 56767; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 5 de octubre de 2020, Rad. 59269; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 20 de noviembre de 2020, Rad. 57280; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 22 de mayo de 2020, Rad. 58477.

2021: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 9 de julio de 2021, Rad. [45717]A; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 18 de noviembre de 2021, Rad. 48907; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 18 de noviembre de 2021, Rad. 52728; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 11 de octubre 2021, Rad. 52234; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A,- Sentencia de 27 de agosto de 2021, Rad. 52730R; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 7 de diciembre de 2021, Rad. 45069; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 19 de febrero de 2021, Rad. 48669; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 7 de diciembre de 2021, Rad. 37305; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 11 de octubre 2021, Rad. 52234; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 13 de diciembre de 2021, Rad. 49498; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 17 de marzo de 2021, Rad. 45283.

2022: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 30 de marzo de 2022, Rads. 13001-23-31-000-2001-10091-01 [34318], 13001-23-31-000-2001-20083-01 [34321], 13001-23-31-000-2001-00084-01[34627], 13001-23-31-000-2001-00090-01 [40518], 13001-23-31-000-2001-10088-01 [44755]; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 31 de agosto de 2022, Rad. 58734; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 29 de julio de 2022, Rad. 52797; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 4 de noviembre de 2022, Rad. 58635; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 29 de julio de 2022, Rad. 57521.

Fuente: Elaboración del cuadro a partir de providencias enviadas por la Relatoría de la Sección Tercera del Consejo de Estado con corte 2022

La anterior muestra de sentencias de Subsecciones de la Sección Tercera es muy significativa por cuanto está indicando un preocupante fenómeno de inaplicación de las diversas sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, en casos de graves violaciones a los derechos humanos y/o infracciones al DIH, relacionadas con la reparación integral de daños a través de medidas no pecuniarias como las que han sido reconocidas por el derecho internacional y la legislación interna derivadas de los principios de restitución, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición.

Esta tendencia creciente, todavía no generalizada, se manifiesta a partir de 2017, con lo cual se estaría retrocediendo a etapas anteriores del instituto de responsabilidad estatal superadas, en dos aspectos importantes: uno, en relación con la fundamentación jurídica de la responsabilidad cuya fuente es exclusivamente el derecho interno, con lo cual la incorporación del derecho internacional y su desarrollo e instituciones de protección y garantía de los derechos humanos no tendrían incidencia; y dos, en materia de reparación de daños antijurídicos atribuidos al Estado, en donde imperaron criterios tomados del derecho privado clásico según los cuales se repara integralmente el daño exclusivamente a través de una indemnización o compensación económica.

Es oportuno mencionar una reciente decisión de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que, si bien no fue unánime, se encuentra en la tendencia de una visión restrictiva sobre la efectividad del principio de la reparación integral¹⁵⁰.

Se trata del caso de un detenido quien al in-

terior del establecimiento de reclusión fue objeto de lesiones personales por parte de otros detenidos y uno de ellos fue declarado responsable penalmente por el delito de acceso carnal violento agravado, y quien ofreció excusas públicas a la víctima. Por estos hechos el afectado formuló demanda de responsabilidad contra el Estado por la omisión de no brindarle una efectiva protección.

En primera instancia, se declaró la responsabilidad patrimonial de la entidad demandada por falla del servicio, pero, en segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocó la decisión y negó las pretensiones de la demanda, al considerar que, en el proceso penal, en el incidente de reparación integral, el demandante manifestó que se entendía plenamente indemnizado, por lo que no procedía una doble reparación.

La víctima interpuso recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia contra la decisión del tribunal, al estimar que desconocía las sentencias de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado, de 28 de agosto de 2014, rad, 31.170 y 32.988, la primera referida al daño a la salud y la segunda al daño a los bienes constitucional y convencionalmente protegidos¹⁵¹, esta última por omisión en la reparación integral de los perjuicios.

La Sala declaró infundado el recurso, por considerar que en esa providencia no se unificó el concepto de reparación integral, sino sobre aspectos relacionados con la tipología de perjuicios inmateriales que resultan de graves violaciones a bienes y derechos constitucional y convencionalmente protegidos. Y que en el recurso extraordinario no se puede

¹⁵⁰ Consejo de Estado, Sala Plena, Sección Tercera, auto de 18 de mayo de 2023, exp. 64849.

¹⁵¹ El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede, ante Consejo de Estado, contra las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en única o en segunda instancia. Tiene por objeto asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos. La única causal única de procedencia del recurso es que la sentencia impugnada contrarie o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado [artículo 257 y 258 CPACA].

volver hacer una valoración fáctica y probatoria que soportó la decisión, porque no es una tercera instancia.

Afirmó que “la sentencia de unificación no puede «ampliarse» o «extenderse» según las particularidades de cada caso, a partir de consideraciones diferentes a las contenidas en la unificación”. Esta decisión de unificación “solo se refirió a la tipología de perjuicios, en qué consisten, cómo se indemnizan y quién puede acceder a las medidas no pecuniarias, pero no frente al concepto de «reparación integral»”.

La magistrada María Adriana Marín salvó su voto contra la providencia mayoritaria por dos razones: (i) el principio de reparación integral es el fundamento de la unificación jurisprudencial, “en cuanto a la necesidad de crear una modalidad de daño inmaterial que sea consecuente con ese principio, cuando implique la vulneración de un derecho fundamental”. De igual manera, “permite recurrir a medidas de justicia restaurativa, y eventualmente patrimoniales para establecer indemnizaciones en materia de daño a bienes constitucional y convencionalmente protegidos”, tal como se desprende de la fundamentación de la sentencia de unificación; (ii) no comparte la afirmación de que las medidas de justicia restaurativa pueda llevar a una doble indemnización, “ya que la unificación jurisprudencial establece reglas claras para evitar un escenario de esa índole”. En el caso concreto la víctima solo recibió disculpas públicas del autor material del delito, que era un particular. De tal manera, no se repararon los perjuicios materiales e inmatrimoniales imputados al Estado. “Sin duda, la aplicación de la sentencia de unificación sobre daños a bienes constitucional y convencionalmente protegidos resultaba aplicable al caso, dado que era la única forma de ser consecuente con el principio de reparación integral”.

Igualmente, el magistrado Alberto Montaña Plata salvó su voto porque consideró que “se

restringió el alcance de la sentencia de unificación invocada, en abierto desconocimiento del principio de reparación integral del daño”. La decisión “olvidó que se estaba decidiendo sobre derechos y no sobre conceptos vacíos”; se desconoce que el reconocimiento de perjuicios por daños a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados “se unificó como expresión del derecho a la reparación integral pues, no tendría sentido una unificación sobre una tipología de perjuicios si esta no tiene como finalidad la garantía del derecho de las víctimas a ser reparadas integralmente”. Además, la indemnización dentro del proceso penal no conlleva la negación de las pretensiones contra el Estado, “sino que las indemnizaciones deben ser armónicas para evitar un enriquecimiento sin causa pero, en todo caso, se debe declarar la responsabilidad del Estado cuando haya lugar a ello y garantizar, consecuentemente, la reparación integral”.

A diferencia de las sentencias de Subsección de la Sección Tercera, relacionadas anteriormente, en las cuales la reparación de los daños antijurídicos se restringen a indemnizaciones o compensaciones económicas y se aplica de manera estricta los principios de justicia rogada y de no reformatio in pejus, en relación con medidas de reparación integral no pecuniarias, esta última decisión que desestima un recurso extraordinario de unificación jurisprudencial, fue proferida por la Sala Plena mayoritaria y, en consecuencia, marca una línea controversial y preocupante de alcance restrictivo del principio de reparación integral y de debilitamiento de los mecanismos procesales que tienen como fin la garantía y realización sustancial y efectiva de los derechos y libertades frente a los poderes públicos.

Por lo anterior, se estaría desnaturalizando el rol del juez administrativo como garante

efectivo de derechos y reparador integral de daños a nivel interno, y como representante del sistema interamericano de derechos humanos en su función de ser la primera y más importante respuesta de justicia, y se estaría

abriendo una litigiosidad, más generalizada y no deseable, en las instancias internacionales de reparación de daños injustos atribuidos al Estado.

Conclusiones

Que los avances logrados por el Consejo de Estado continúen su rumbo hacia la construcción de una verdadera sociedad democrática es un anhelo en el marco de la construcción de paz y una necesidad para el Estado colombiano.

Comisión de la Verdad¹⁵²

1. El proceso histórico de desarrollo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia, demuestra que esta institución ha contribuido significativamente al posicionamiento de un Estado democrático de derecho, autocontrolado y garante de los derechos y libertades públicas. Se legitima en la medida que no solo reconoce, respeta y protege derechos y bienes jurídicamente tutelados, en especial derechos constitucionales y convencionales, sino que también responde de manera efectiva e integral cuando ha producido daños injustos a los asociados, que nunca debieron existir.
2. Desde la construcción de la república los sucesivos conflictos sociales, políticos, institucionales y, especialmente, armados, han constituido un gran desafío para la justicia interna de responder a las demandas y reclamos ciudadanos de reparación de daños antijurídicos producidos por la conducta activa u omisiva de las autoridades públicas. Importantes desarrollos jurisprudenciales se han generado como respuesta a graves he-

chos de violencia, inestabilidad o debilidad institucional, degradación del conflicto armado interno y violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Es significativo que, en muchos casos, la justicia reparatoria fue la única respuesta de justicia para las víctimas en medio de una impunidad penal o disciplinaria generalizada. De allí la importancia pública que ha adquirido, al igual que su reconocimiento en el derecho comparado contemporáneo.

3. En un primer momento, fue la jurisdicción ordinaria, en cabeza de la Corte Suprema de Justicia, la que enfrentó el problema de la ausencia de principios jurídicos generales para juzgar al Estado por daños, y de la mano del derecho privado sentó las bases de la responsabilidad pública al llegar a reconocer que se trataba de una responsabilidad indirecta y, luego, de una responsabilidad directa. Con ello, se superó el paradigma de la irresponsabilidad estatal hacia un régimen de responsabilidad directa y subjetiva. Y a partir de 1922 reconoció que no solamente existían daños patrimoniales o materiales, sino también daños no patrimoniales o inmateriales con naturaleza autónoma, como el daño moral, los cuales debían ser, igualmente, indemnizados. En general, se trató del reconocimiento de que no pue-

¹⁵² Consejo de Estado y Comisión de la Verdad [2021]. Verdades en Convergencia: análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado en diálogo con la Comisión de la Verdad, Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura, p. 250.

de existir inmunidad del Estado al control judicial por las conductas dañosas de sus agentes.

4. En un segundo momento, fue la jurisdicción contencioso-administrativa, en cabeza del Consejo de Estado, la que asumió la plena competencia de los litigios de responsabilidad estatal, especialmente a partir de 1964, y realizó un gran esfuerzo hermenéutico para fundamentar las decisiones en principios de derecho público no reconocidos normativamente. Se destacan los desarrollos jurisprudenciales sobre las dos dimensiones de la responsabilidad directa del Estado, la responsabilidad subjetiva con fundamento en la teoría de la falla del servicio, en donde existe un reproche jurídico a la conducta de las autoridades, y la responsabilidad objetiva, en donde se presenta la paradoja de una actuación conforme a derecho y, sin embargo, se producen daños particulares e injustos, bajo las modalidades del daño especial y de riesgo excepcional. A pesar del anhelo de autonomía del derecho público, se continuó con la tradición de la indemnización o compensación pecuniaria del derecho privado como única fórmula reparadora de daños. Es una coincidencia que en el año de 1964 se fundaron los grupos subversivos que han tenido gran protagonismo en las últimas décadas, como son las Farc-EP y el ELN, cuyo accionar violento y la respuesta militar y policial del Estado, han generado graves problemas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, lo cual ha propiciado desarrollos jurisprudenciales importantes en materia de responsabilidad por daños relacionados con el conflicto armado interno.

5. La Constitución de 1991 diseñó una importante cláusula general de responsabilidad pública sobre el concepto del daño antijurídico y el elemento de la imputabili-

dad estatal, con los siguientes caracteres: (i) es un mecanismo de control de los poderes públicos que abarca la totalidad de funciones estatales: ejecutiva o administrativa, jurisdiccional y legislativa; (ii) no existe inmunidad de control de alguna autoridad o manifestación estatal, ya sea permanente o temporal; (iii) está destinada a amparar a todos los derechos y libertades y demás bienes jurídicos reconocidos y protegidos, tanto por el derecho doméstico como internacional; (iv) integra tanto la responsabilidad contractual pública, como la responsabilidad extracontractual; y (v) comprende las dos dimensiones de la responsabilidad extracontractual directa: la subjetiva, con fundamento en la teoría de la falla del servicio, y la responsabilidad objetiva tanto legislada como jurisprudencial. Su comprensión amplia ha impulsado nuevas reformulaciones frente a casos de graves violaciones a los derechos humanos y al DIH en el marco del conflicto armado interno, como la tesis del riesgo-conflicto o de la responsabilidad agravada del Estado, destinadas a reforzar la protección de la población civil y, en general, de todas las víctimas.

6. Propiciada por el nuevo orden constitucional, se gesta y consolida una de las más importantes etapas de desarrollo del instituto de la responsabilidad pública por daños injustos, como lo es la de apertura y diálogo con el derecho internacional. Por una parte, en 1998 se produce un avance muy importante con la Ley 446, a través del reconocimiento del principio general de reparación integral en toda clase de procesos. Y por otra, el acercamiento de la jurisprudencia al derecho internacional público que ha enriquecido la fundamentación jurídica, al generar nuevas visiones en la valoración probatoria, estimular la búsqueda de la verdad de los hechos por el juez administrativo e incorporar los mejores estándares de repa-

ración desarrollados por el derecho internacional y por las cortes internacionales, en especial la Corte IDH.

7. Con los avances doctrinales y jurisprudenciales de la Corte IDH, los jueces administrativos se reconocen como jueces del sistema interamericano de derechos humanos y, según el ámbito de su competencia, están llamados a producir la primera y la más completa respuesta de justicia, con pretensiones de autosuficiencia. Los mecanismos internacionales del sistema regional solamente entrarían a operar cuando las víctimas, luego de agotar los recursos internos o cuando se superó un tiempo de espera razonable, no obtuvieron las debidas garantías y protección judiciales, con lo cual opera el principio de complementariedad. Esta toma de conciencia de pertenecer a un sistema de justicia supraestatal, ha producido efectos importantes en el reforzamiento del control judicial interno respecto a las autoridades públicas y de protección de los derechos y libertades, como lo es la aplicación del derecho convencional y el ejercicio del control de convencionalidad.

8. Este proceso de comunicación del derecho interno con el derecho internacional y su apertura a los grandes debates y desarrollos del derecho contemporáneo, propiciados por el orden constitucional, ha generado el reconocimiento del derecho a la reparación integral de las víctimas como derecho fundamental y su correlación intrínseca con otros derechos declarados también como fundamentales, como son a la verdad y a la justicia. En este sentido, la reparación integral es un derecho fundamental de todas las víctimas individuales y colectivas que padecen un daño injusto, patrimonial o material o extrapatrimonial o inmaterial, como consecuencia de una acción u omisión, por lo cual el ofensor

tiene la obligación jurídica de reestablecer, restaurar o mejorar las condiciones de dignidad humana afectadas.

9. La jurisprudencia administrativa adquiere una clara perspectiva de derechos humanos, que la lleva a buscar, construir o reconocer un concepto de reparación integral que responda a la idea de dignidad humana. Las pretensiones éticas y de justicia reparadora de las víctimas no pueden quedar reducidas o circunscritas a una simple indemnización o compensación económica. El derecho fundamental a la reparación integral implica reconocer máximas de optimización que puedan producir efectos restauradores y, aún transformadores de las condiciones que hicieron posible la vulneración de los derechos. Desde esta óptica no solamente importa tratar de rescatar la dimensión subjetiva de los derechos fundamentales y convencionales vulnerados de las víctimas, sino también proteger su dimensión objetiva que trasciende a lo colectivo.

10. En un contexto de graves y generalizadas violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, con altos índices de impunidad penal y disciplinaria y con la descalificación de los mecanismos de reparación internos por parte de la Corte IDH, se produce un acto de reflexión y autocrítica al interior del Consejo de Estado que lleva a considerar insuficientes las instituciones clásicas tomadas del derecho privado para la reparación de daños en la respuesta económica exclusiva. No es lo mismo que una persona particular produzca a otra daños injustos, a que los haga el que está llamado a ser el protector legítimo de derechos y libertades, al abusar arbitrariamente de su poder. Los efectos de su conducta producen no solamente un sufrimiento inmerecido e innecesario a las víctimas, sino también des-

concierto, indignación y deslegitimación de las instituciones públicas. De allí que la problemática desborda un conflicto privado y adquiere caracteres de interés público.

11. En la búsqueda de los mejores mecanismos de reparación integral se han incorporando los desarrollos del derecho internacional y los estándares del sistema interamericano, y de esta manera la reparación de los daños antijurídicos atribuidos a Estado no queda circunscrita a una reparación pecuniaria, en la cual opera el principio de la justicia rogada, sino hacia otras modalidades que, aún de oficio, el juez administrativo está llamado ordenar en aplicación de los principios de restitución, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición, cuando haya una justificación razonable. Los efectos simbólicos de la reparación son muy importantes tanto a nivel individual como colectivo.

12. La interpretación y aplicación del principio de reparación integral no estuvo exenta de dificultades y paradojas, En un primer momento, 1991-1998, la tendencia general de la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con los daños antijurídicos ocasionados por violaciones a los derechos humanos, se circunscribió a una indemnización económica por daño material o moral, salvo algunas excepciones importantes de medidas restaurativas o de satisfacción.

13. Durante el periodo 1998-2008, la reparación de daños presentó una leve transformación, que se explica por la incorporación del principio de reparación integral, presente en la Ley 446 de 1998. Sin embargo, este principio se interpretó solamente en clave económica. En esta dirección, se reconoció otro tipo de daños inmateriales con carácter de autónomo bajo las denominaciones que se reemplazaron entre sí, de perjuicio fisiológico, luego daño a la vida en relación y,

posteriormente, en un breve periodo, afectación grave a las condiciones de existencia. A partir del año 2007, el Consejo de Estado se pronunció sobre casos de graves violaciones a los derechos humanos conocidos o fallados previamente por las instancias del sistema interamericano de derechos humanos. Esto permitió un acercamiento a otras medidas de reparación integral no pecuniarias, aunque con un alcance limitado.

14. Durante el periodo 2008 a 2017 se produjo un proceso de transformación jurídica del instituto de la responsabilidad pública, en perspectiva de derechos humanos, con dos características: (i) un esfuerzo de la justicia administrativa por tener una mayor comprensión de la problemática, lo cual se manifestó en el fortalecimiento de la fundamentación teórica y jurídica interna y de derecho internacional, en la necesidad de hacer justicia material a través de la aplicación de los poderes oficiosos del juez en materia probatoria, en la importancia de las pruebas indirectas o indiciarias, en criterios de flexibilidad probatoria, en el estudio del contexto en el cual se produjeron los hechos, en análisis más exigentes de alta probabilidad fáctica; y, (ii) la búsqueda de mejores respuestas para reparar y dignificar a las víctimas con la incorporación de mejores estándares de reparación integral, más acordes con los compromisos y obligaciones internacionales del Estado y con los avances del derecho público contemporáneo. En esa dirección se profirieron las ocho sentencias de unificación de 2014 para la reparación de perjuicios inmateriales.

15. El principio de reparación integral se ha aplicado en forma oficiosa, más allá de las pretensiones económicas de las víctimas en las cuales opera la justicia rogada, por cuanto se vulneraron las garantías fundamentales del ser humano. Esto no significa

el desconocimiento de los postulados procesales de congruencia, de justicia rogada y *no reformatio in pejus*, por cuanto en una correcta y adecuada armonización del ordenamiento interno, con los principios y normas que protegen al ser humano a nivel internacional, el juez administrativo está llamado a hacer prevalecer el derecho fundamental a la reparación integral de los daños injustos. Este es el rol que tiene el juez de la reparación, como juez de derechos humanos, de hacer justicia material y efectiva como manifestación de un Estado constitucional y democrático.

16. El juez administrativo está llamado a decidir de conformidad con lo demostrado en el proceso y a ordenar las medidas de reparación integral que considere necesarias, pertinentes y conducentes, si hay lugar a ello. Es decir, no se podría condenar pecuniariamente a más de lo pedido, toda vez que son pretensiones de orden patrimonial que por su naturaleza son renunciables, pero sí proceder aún de oficio en relación con las otras modalidades de reparación bajo una justificación razonable, sin caer en una banalización de las mismas. Los precedentes jurisprudenciales indican, en general, un uso prudente y sensato de las órdenes judiciales. En algunos casos se han producido decisiones con efectos generales transformadores, más allá de los simbólicos.

17. Como todo proceso de cambio, esto no significa que se desconozcan posibles desaciertos, incoherencias o insuficiencias susceptibles de ser superados. Sin embargo, a partir de 2017 se observa un fenómeno creciente, todavía no generalizado, de silencio o inaplicación en asuntos sobre los cuales se

habían consolidado posturas unificadas de avance jurisprudencial en importantes materias, con lo cual se estaría retrocediendo a etapas anteriores del instituto de responsabilidad estatal superadas, en dos aspectos importantes: uno, en relación con la fundamentación jurídica de la responsabilidad con fuente exclusiva en el derecho interno y limitaciones de orden procesal, con lo cual la incorporación del derecho internacional y su desarrollo e instituciones de protección y garantía de los derechos humanos no tendrían incidencia; y dos, en materia de reparación de daños antijurídicos atribuidos al Estado, a través de una indemnización o compensación económica exclusiva. Es decir, un regreso a posturas tradicionales del derecho, incompatibles con los objetivos de lograr justicia material y mejores estándares de protección y de garantía, especialmente en casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH.

El presente estudio ha pretendido mostrar un panorama histórico del instituto de la responsabilidad estatal que permita comprender y valorar el proceso de su construcción y transformación, y avanzar hacia un mayor perfeccionamiento de la justicia reparadora que atienda a las necesidades actuales de dignificación de las víctimas y de fortalecimiento de los derechos humanos y de los principios democráticos. Esto posibilita una mirada crítica frente a una tendencia actual de retroceso y pretende activar de manera temprana alertas que eviten escenarios no deseables de conflictividad en materia de responsabilidad internacional del Estado, en desmedro de su legitimidad democrática.

IDENTIDAD
DIGNIDAD
SANGRE
VERDAD
JUSTICIA
ESPERANZA
ORGANIZACIÓN

Asociación de Familiares de las Víctimas de Trujillo
AFAVIT

TRUJILLO
DESAFÍO DE RESISTENCIA
LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD

Capítulo 6

TOMAS Y MASACRES GUERRILLERAS Y PARAMILITARES

Contexto histórico por Carlos Prieto¹

Introducción

En la historia reciente del conflicto armado y la violencia en Colombia, las masacres y las tomas a poblaciones han sido una de las principales evidencias de la degradación de la guerra y uno de los hechos de violencia que más temor ha ocasionado en las poblaciones, marcando la existencia individual y colectiva de los sobrevivientes (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 63-64): “miles de familias y comunidades que quedaron diezmadas y traumatizadas, mientras sus destinos fueron alterados y trazados por la continuación de otros tipos de violencias como el desplazamiento forzado, el despojo y las amenazas” (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 66). De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), en el caso de las masacres, si bien no fueron de los hechos violentos más reiterados en décadas de conflicto, sí fueron centrales en la estrategia de los actores armados para controlar a la población y afianzar su poder debido a su capacidad para generar terror y destruir a las comunidades (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 58-60).

Respecto a las tomas a poblaciones, históricamente se han entendido como parte de la estrategia militar de grupos armados ilegales para controlar o despojar territorios en diferentes partes del país, los cuales son asociados usual-

mente más a las prácticas de grupos insurgentes. Las tomas fueron debilitando progresivamente la presencia del Estado en el entorno local, para responder a una lógica de acumulación territorial con efectos altamente desfavorables: “Fue el momento en que el escalamiento de tomas de pueblos y ataques a estaciones de policía arrojó notorios impactos humanos y materiales, mostrando que Colombia estaba viviendo un conflicto interno de importantes dimensiones” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016, p. 14).

Desde su creación como entidad, la Defensoría del Pueblo en su función preventiva y de protección, ha constatado, rechazado y alertado sobre la ocurrencia de este tipo de violencia en diferentes regiones del país, ha acompañado y hecho seguimiento a la respuesta institucional relacionada con estos hechos, generando todo un acervo de resoluciones, informes defensoriales, informes de riesgo, alertas tempranas y otra serie de documentos y publicaciones que dan cuenta de la magnitud de estos hechos, sus impactos y los esfuerzos institucionales por reparar y acompañar a las víctimas y prevenir nuevas violaciones masivas a los derechos humanos bajo estas modalidades.

De hecho, tal y como reposa en los archivos

¹ Politólogo con maestría en asuntos internacionales y estudios en seguridad y DDR. Ha trabajado varios años como investigador, asesor en procesos de negociación y consultor para entidades públicas y organizaciones nacionales e internacionales. Este trabajo fue posible también gracias al apoyo y contribución de Gerson Arias, experto en seguridad y conflicto armado.

institucionales, la Defensoría del Pueblo promovió diferentes mecanismos para el monitoreo y la prevención de este tipo de hechos, entre ellos, la “Comisión de Masacres” que, a partir de 1997, buscó documentar “la dinámica de las masacres cometidas por los diversos actores del conflicto con el fin de identificar posibles áreas de nueva ocurrencia” (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 37) y, posteriormente, el Sistema de Alertas Tempranas desde 2001, cuya finalidad inicialmente era anticipar afectaciones de gran impacto como las masacres y el desplazamiento forzado (Defensoría del Pueblo, 2017).

De acuerdo con el *Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, elaborado por la Defensoría del Pueblo en alianza con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el concepto de masacres ha evolucionado a través del tiempo, en donde diferentes actores institucionales y no institucionales han planteado diversas acepciones del término (al menos 15 definiciones identificadas), las cuales difieren respecto al número de víctimas, las formas y su . Según el Manual, el concepto de masacre debe cumplir al menos tres requisitos para su configuración: (i) su carácter colectivo: la mayoría de las definiciones identificadas lo tipifican a partir de tres o más víctimas, (ii) los componentes de crueldad o barbarie que acompañan al hecho y (iii) el estado de indefensión o de desprotección de las víctimas (Defensoría del Pueblo - ACNUDH, 2010).

Transcurridos más de 30 años desde la creación de la Defensoría del Pueblo, el monitoreo y la prevención frente a la ocurrencia de repertorios de violencia como las masacres sigue intacta, mientras las tomas a poblaciones fueron desapareciendo como práctica de guerra ante la recomposición de la capacidad institucional durante las últimas dos décadas y el consecuente repliegue y cambio en las formas de operar de los grupos armados. En el caso de las masacres y de manera reciente, la Defensoría del Pueblo advirtió el aumento de estos casos durante los primeros meses de 2023 a más de 52 masacres (cuatro más que el mismo periodo de 2022), así como la inminente ocurrencia de otras en varias zonas del país conforme con lo consignado en varios informes de riesgo emitidos (Defensoría del Pueblo, 2023).

El presente acápite tiene como propósito reconstruir el contexto, los patrones y algunos casos relacionados con estos dos tipos de violencia en la historia reciente del conflicto armado en Colombia, así como dar cuenta de la labor que instituciones como la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Estado, en correspondencia con su mandato constitucional, han promovido durante años en búsqueda de prevenir, monitorear y acompañar la ocurrencia de este tipo de violencia y sus efectos, así como evaluar la responsabilidad estatal, sancionar y sentar precedentes jurisprudenciales frente a estos hechos.

Contexto histórico y reciente relacionado con las tomas a poblaciones y masacres en el marco del conflicto armado

De acuerdo con cifras oficiales², entre 1958 y 2022 se presentaron en total 4.305 casos de masacres –en hechos que reportaron cuatro o más víctimas–, que relacionaron a 24.832 víctimas, en un promedio de 5,76 víctimas por hecho. Asimismo, según los datos del Centro Nacional de Memoria Histórica, se tiene que entre 1965 y 2013 ocurrieron un total de 605 tomas a población, cifra que se puede ajustar a 608 hasta 2014 si se tienen en cuenta tres nuevos hechos que registró el CNMH ese año. Estos hechos produjeron 4.624 víctimas, lo que representa un promedio de 7,24 víctimas por toma, teniendo en cuenta personas asesinadas, heridas y desaparecidas, civiles y

de las Fuerzas Militares y de Policía.

Temporalmente, las tomas a población³ se volvieron críticas desde finales de los setenta y las masacres⁴ desde la segunda mitad de los ochenta, pero el pico de las primeras fue en 1998 y el de las segundas en 2001, es decir, solo tres años después. De 2007 en adelante, las masacres registran niveles preocupantes pero muy por debajo de los picos anteriores⁵. El gráfico representa las tomas en dos ejes para poder comparar las magnitudes con los casos de masacres (lectura en el eje de la izquierda) y al mismo tiempo apreciar sus cambios (lectura en el eje de la derecha).

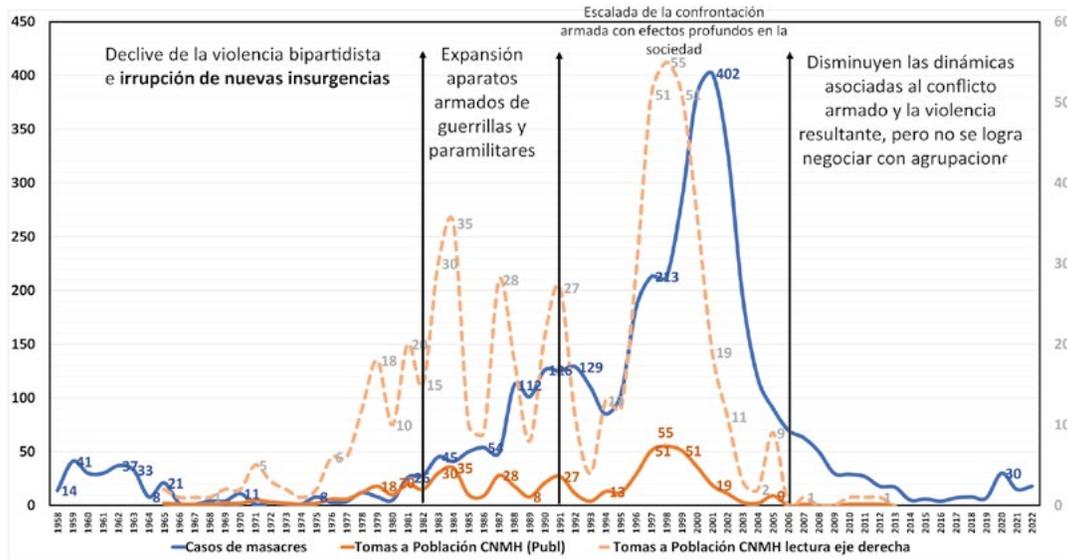
² Las bases de datos se extractaron de datos abiertos y se usaron como fuentes el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y la Unidad para las Víctimas. Para las consultas de víctimas de masacres se usaron consultas extractadas del Centro Nacional de Memoria Histórica, contando los casos y no las víctimas. Según el caso, se seleccionaron series hasta 2022, tomando como punto de partida diferentes años: 1982, o 1985, opciones que se precisan en cada capítulo, esto a pesar de que el énfasis se hace desde 1991. Hay que mencionar que las bases de datos que se usaron y que están disponibles en fuentes abiertas, son anonimizadas; es decir, que no tienen relato ni contienen el nombre de la víctima. No obstante, se dispone de una versión de estas bases de datos suministradas por petición al Observatorio Nacional de Memoria y conflicto, que contienen relatos. En numerosos casos se extraen parte de esos relatos. También se usaron fuentes de contraste como publicaciones del CNMH u otros informes que se citan a lo largo del texto.

³ En lo que respecta las tomas a población, hay que diferenciarlas de las incursiones a poblaciones y señalar que de acuerdo con Aguilera (2016): “La toma guerrillera la entendemos como una incursión a una cabecera municipal o a un centro poblado en la que se ejerce un control territorial de carácter militar y que combina la mayoría de las siguientes variables: confrontación más o menos sostenida con la fuerza pública con el propósito de doblegarla o exhortarla a su rendición (en los casos en los que había presencia de fuerza pública); convocatoria pública a la población civil; el ejercicio de la justicia guerrillera; destrucción parcial o total del equipamiento municipal (cuartel de policía, dependencias gubernamentales y administrativa del Estado- alcaldías, gobernaciones, registradurías-, entidades financieras públicas y privadas, instituciones educativas, iglesias, plazas, etc.); apropiación de bienes; y diferentes grados de victimización provocados de manera premeditada o colateral”.

⁴ En contraste, de acuerdo con el ONMC del CNMH, la masacre se entiende como el homicidio intencional de cuatro (4) o más personas en estado de indefensión y en iguales circunstancias de modo, tiempo y lugar, y que se distingue por la exposición pública de la violencia y la relación asimétrica entre el actor armado y la población civil, sin interacción entre actores armados.

⁵ Se contrastó la información del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica con las actualizaciones que hace el Instituto de estudios para el desarrollo y la paz, Indepaz (2023).

Gráfico 1. Casos de masacres vs. Casos de tomas a población



Fuente: elaboración propia

Si se compara la evolución temporal de las tomas a población ejecutadas por las guerrillas, con las masacres, llevadas a cabo por paramilitares, guerrillas, crimen organizado y agentes del Estado, se tiene que las primeras ya eran significativas a finales de los años 70 (el pico fue de 20 en 1981), se mantuvieron en la década de los 80 (nuevos picos en 1987 con 28 y 1991 con 27), cuando las guerrillas experimentaban una expansión territorial y en su capacidad armada. Sin embargo, las tomas aumentaron todavía más en la década de los 90 cuando se escaló la confrontación y llegó a su nivel más alto en 1998, cuando se presentaron 55 ese año. Asimismo, las tomas fueron más o menos significativas hasta 2001 cuando se presentaron 19, pero su descenso fue vertiginoso; en 2004 fueron solamente dos.

Las tomas a población tuvieron de alguna manera relación con los procesos de paz y con la intensificación de los combates por iniciativa de la Fuerza Pública. Un primer incremen-

to en estos eventos, en 1984, coincide con el inicio de las negociaciones en Casa Verde; a su turno, el pico en 1987 guarda relación con la ruptura de la tregua en ese año. Más adelante, en 1991, el nuevo ascenso en las cifras se asocia con la llamada retoma de Casa Verde, que se inició en diciembre de 1990. El ascenso entre 1995 y 1998 está relacionado con el preámbulo de las negociaciones en el Caguán y se produce en un escenario en el que las Farc experimentaban un fortalecimiento que les permitió aumentar la presión contra las Fuerzas Militares y la Policía.

El descenso, finalmente, y sobre todo después de 2002, se produce como resultado del debilitamiento de las Farc tras las operaciones militares en el marco del Plan Patriota que fue consecuencia directa de la modernización de las Fuerzas Militares entre 1998 y 2002, paralelamente al desarrollo del proceso de paz en el Caguán. Después de 2002, las tomas a poblaciones prácticamente desaparecieron

de la escena del conflicto armado en consonancia con la pérdida de capacidad armada de las Farc, de un aumento importante en la capacidad de las Fuerzas Militares para neutralizar ese tipo de ataques y la estrategia para fortalecer la presencia de la Policía Nacional en todos los municipios del país.

En contraste, las masacres, si bien con tradición de años atrás, se vuelven críticas solamente en los años 80 y, particularmente, entre 1988 y 1991 cuando ya se situaban por encima de las 100 cada año; posteriormente, experimentaron un incremento desproporcionado hasta llegar a 402 en 2001. Cinco años después, en 2003, ocurrieron 194 mien-

tras en 2005 llegaron a presentarse 90 casos. Las masacres han persistido, pero registran niveles mucho más bajos que los picos anteriores. Con base en información del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), en 2020 fueron 40 masacres; en 2021, 31 casos y en 2022 fueron 35 de estos hechos, un nivel parecido al de 2009 o 2010⁶.

Las masacres aumentan significativamente desde mediados de los años 90, en un escenario en el que las Farc y los paramilitares se fortalecían como resultado del narcotráfico. Un ascenso muy fuerte se produce entre 1999 y 2002 mientras se desarrollaban negociaciones de paz en el Caguán.

Las tomas a poblaciones

Las tomas a población fueron ejecutadas esencialmente por las guerrillas y la mayoría de las veces fueron las Farc las que lideraron estos ataques. Entre 1965 y 2013 se tiene un total de 609 casos, de los cuales 389, es decir el 63.9 por ciento, fueron responsabilidad de las Farc; sigue el ELN con 95 casos que representa el 15.9 por ciento y, posteriormente, varias guerrillas con porcentajes muy por debajo del 6 por ciento: M-19, EPL, Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, Coordinadora

Nacional Guerrillera, Ricardo Franco, Quintín Lame, ERP y otras (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016, p. 84 y ss).

De acuerdo con la periodización adoptada en este estudio se aprecia que fueron críticos los años 1982 a 1991, con 201 tomas, es decir, un promedio anual de 20.1 y, posteriormente, entre 1992 a 2006, cuando fueron 306, lo que arrojó un promedio anual de 20.4. Posteriormente, las tomas prácticamente desaparecieron.

	Tomas en cifras absolutas				Promedio anual			
	82 91	92 06	07 16	82 16	82 91	92 06	07 16	82 16
Tomas a Población	201	306	4	511	20.1	20.4	1	14.6

Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2023).

Si bien fueron de naturaleza diferente⁷, las tomas y las masacres coincidieron en que ocasionaron impactos muy fuertes en la sociedad al producir víctimas masivamente y destruc-

ción de infraestructura. Las masacres ocasionaron 759 víctimas (todas civiles) en 1988, 1.193 en 1998 y 2.366 en 2001, para referirse solamente a algunos de sus picos. Por su lado,

⁶ Cálculos a partir de información consultada en Indepaz.

⁷ Mientras las tomas a población requieren de guerrilleros experimentados en acciones bélicas; necesariamente hay un enfrentamiento con la Fuerza Pública, generalmente la policía, en las masacres solo el propiciador de los hechos está armado y ataca a víctimas desarmadas en estado de indefensión.

las tomas a población⁸ fueron más frecuentes que intensas en los primeros años y los efectos en víctimas (civiles y Fuerza Pública, muertos y heridos) fueron significativos desde la segunda mitad de los años 80 (el pico fue en 1991 con 459); la intensidad de los efectos se incrementó aún más en los años 90 y llegó a su pico en 1998 con 1.116 víctimas.

Mediante las tomas, las guerrillas lograron expandirse, ampliar sus retaguardias, asegurar corredores de movilidad, mantener el dominio territorial, copar la cordillera oriental y rodear a las ciudades (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016, p. 370). En el lapso de 1982 a 1991, la mayor cantidad ocurrió en municipios de Antioquia y Cauca. En Antioquia ocurrieron en 56 municipios, en algunos en más de una ocasión, en varias de las subregiones: Urabá, Norte (Paramillo),

Bajo Cauca, Nordeste, Oriente y Occidente. En Cauca ocurrieron en no menos de once municipios, principalmente en el nororiente, el macizo y la cordillera occidental. Se destaca Toribío, en donde hubo cinco ataques en los que se destruyeron instalaciones de la Fuerza Pública y bienes civiles⁹.

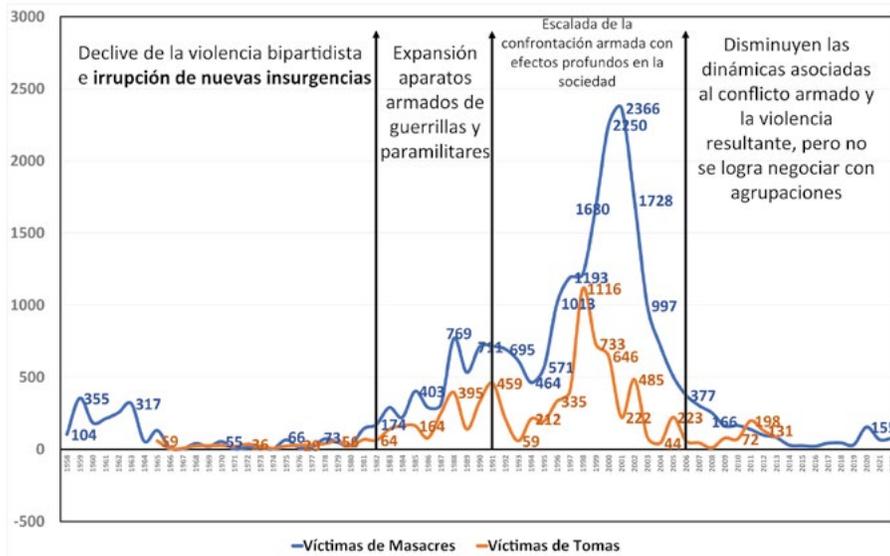
De especial impacto fue un intento de toma del M-19 en Florencia, Caquetá, en 1984, y en Yumbo, Valle del Cauca, ese mismo año. En 1990, en una acción combinada entre el EPL y el ELN, fue atacada la población de Mutatá, ocasionando treinta víctimas de la Policía entre muertos, heridos y secuestrados. Asimismo, un ataque en El Retorno, Guaviare, en 1991, protagonizado por los frentes 1 y 7 de las Farc, en donde se presentaron 27 víctimas entre muertos y heridos de la Fuerza Pública y civiles y destrucción de un puente¹⁰.

⁸ Se consideraron solo las tomas, que ya se definieron, y se dejaron por fuera los ataques a estaciones de policía que fueron 1,146 entre 1965 y 2013.

⁹ Lectura de relatos extractados de la base del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

¹⁰ Relato base de Datos del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

Gráfica 2. Víctimas de masacres vs. víctimas de tomas a población



Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), 2023.

Tabla 2. Distribución del número de tomas y de las víctimas por departamentos entre 1992 y 2006

Departamentos	Tomas	Porc/tomas	Víctimas Tor	Porc/Víctimas tomas
CAUCA	51	16.8%	254	8.2%
NARIÑO	37	12.2%	103	3.3%
TOLIMA	30	9.9%	156	5.0%
ANTIOQUIA	29	9.5%	689	22.2%
CUNDINAMARCA	23	7.6%	92	3.0%
BOYACA	19	6.3%	95	3.1%
HUILA	15	4.9%	108	3.5%
NORTE DE SANTANDER	13	4.3%	112	3.6%
VALLE DEL CAUCA	13	4.3%	79	2.5%
SANTANDER	11	3.6%	78	2.5%
CHOCO	8	2.6%	270	8.7%
CAQUETA	8	2.6%	42	1.4%
CESAR	7	2.3%	45	1.5%
CASANARE	7	2.3%	34	1.1%
BOLIVAR	6	2.0%	108	3.5%
META	5	1.6%	195	6.3%
CALDAS	4	1.3%	49	1.6%
SUCRE	4	1.3%	28	0.9%
ARAUCA	3	1.0%	10	0.3%
GUAVIARE	2	0.7%	279	9.0%
MAGDALENA	2	0.7%	23	0.7%
QUINDIO	2	0.7%		
VAUPES	1	0.3%	195	6.3%
RISARALDA	1	0.3%	15	0.5%
LA GUAJIRA	1	0.3%	14	0.5%
PUTUMAYO	1	0.3%	13	0.4%
CORDOBA	1	0.3%	10	0.3%
FRONTERA			3	0.1%
Total general	304		3099	

Departamentos	Tomas	Porc/tomas	Víctimas Tor	Porc/Víctimas tomas
ANTIOQUIA	29	9.5%	689	22.2%
GUAVIARE	2	0.7%	279	9.0%
CHOCO	8	2.6%	270	8.7%
CAUCA	51	16.8%	254	8.2%
META	5	1.6%	195	6.3%
VAUPES	1	0.3%	195	6.3%
TOLIMA	30	9.9%	156	5.0%
NORTE DE SANTANDER	13	4.3%	112	3.6%
HUILA	15	4.9%	108	3.5%
BOLIVAR	6	2.0%	108	3.5%
NARIÑO	37	12.2%	103	3.3%
BOYACA	19	6.3%	95	3.1%
CUNDINAMARCA	23	7.6%	92	3.0%
VALLE DEL CAUCA	13	4.3%	79	2.5%
SANTANDER	11	3.6%	78	2.5%
CALDAS	4	1.3%	49	1.6%
CESAR	7	2.3%	45	1.5%
CAQUETA	8	2.6%	42	1.4%
CASANARE	7	2.3%	34	1.1%
SUCRE	4	1.3%	28	0.9%
MAGDALENA	2	0.7%	23	0.7%
RISARALDA	1	0.3%	15	0.5%
LA GUAJIRA	1	0.3%	14	0.5%
PUTUMAYO	1	0.3%	13	0.4%
ARAUCA	3	1.0%	10	0.3%
CORDOBA	1	0.3%	10	0.3%
FRONTERA			3	0.1%
QUINDIO	2	0.7%		
Total general	304		3099	

Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), 2023.

En el lapso entre 1992 y 2006, el tramo más crítico se presentó entre 1994 y 2001, alcanzando el pico en 1998 con 55 hechos. En este lapso se generalizaron los ataques donde se utilizaron armas no convencionales, particularmente por parte de las Farc (Aguilera et. al., 2016)¹¹.

Las cifras sobre números de tomas y víctimas ocasionadas muestran concentraciones espaciales diferentes. Por número de tomas se destaca Cauca, en donde ocurrieron 51 tomas, el 8.2 por ciento del total, pero solo se situó de quinto en víctimas ocasionadas, con 258, también el 8.2 por ciento del total. Nariño ocupó el segundo lugar en número de tomas, el 12 por ciento, pero solamente se situó de onceavo en víctimas, con 103 (3.3 por ciento). Tolima se situó de tercero en número de tomas, con 30, que representaron el 9.9 por ciento, pero solamente se ubicó de séptimo en víctimas, con 156 (5 por ciento). Antioquia se destacó de cuarto en número de tomas, con 29 (9.5 por ciento), pero fue el más afectado en víctimas; acaparó el 22 por ciento. Guaviare, por ejemplo, que solo registró dos tomas (0.7 por ciento), registró el número más alto

de víctimas con 270 (9 por ciento). Chocó tuvo ocho tomas (2.6 por ciento), pero arrojó 270 víctimas acumulando el 8.7 por ciento de todo el universo de casos.

Entre las tomas más intensas, es decir, que registraron los números de víctimas más altos, el caso de Miraflores (Guaviare) registró no menos de 217 entre civiles y de la Fuerza Pública, incluyendo personas asesinadas, secuestradas y heridas, en hechos ocurridos el 3 de agosto de 1998 y protagonizados por integrantes de varios frentes de las Farc. En esa ocasión fueron lanzados más de cincuenta cilindros contra la base de antinarcóticos de Miraflores y fue atacado también un batallón del Ejército (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016, p. 160 y 240). En Mitú (Vaupés), la toma protagonizada por alrededor de 1.500 guerrilleros pertenecientes a varias estructuras que ocurrió el primero de noviembre de 1998 -sin considerar las bajas de guerrilleros-¹² tuvo como resultado 195 víctimas entre muertos, secuestrados y heridos, civiles y de la Fuerza Pública y la destrucción de la estación de policía y de bienes civiles de sus alrededores¹³.

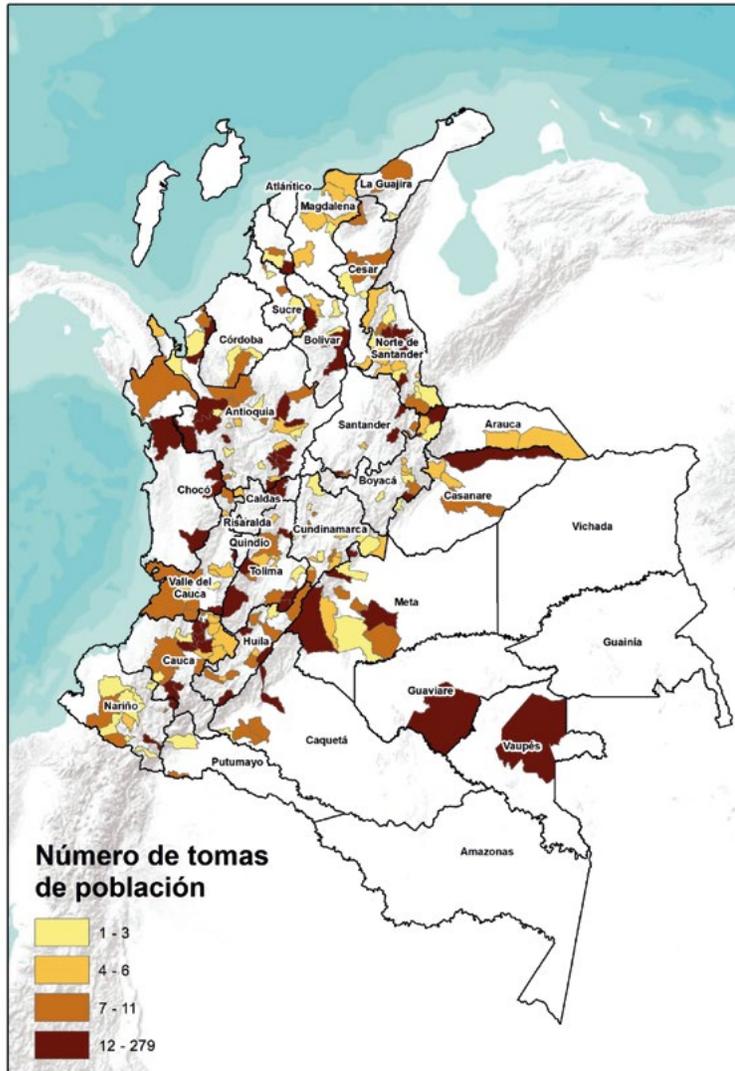
¹¹ El autor señala que hasta 1991 solo se habían presentado diez casos mientras que entre 1992 y 2002 se reportaron 164 casos –de las 785 incursiones que se realizaron en el periodo– en los que se hizo uso de dichos artefactos bélicos.

De acuerdo con el texto del CNMH: “[...] durante todo el subperiodo 1992-2002 –y con mayor intensidad a partir de 1997– se manifiesta una elevación paulatina en la utilización de armas no convencionales. [...] Hasta el año 1991 hubo unos pocos registros, 10 en total, del empleo de este tipo de armas durante las incursiones armadas en cabeceras municipales y centros poblados [petardos, minas antipersonal y bombas de fabricación casera]; pero es a partir de la década del noventa cuando su utilización se constituye en un repertorio de las incursiones, es decir, en una práctica común y persistente en el tiempo. [...] Entre 1992 y 2002 se reportaron 164 casos –de las 785 incursiones que se realizaron en el periodo– en los que se hizo uso de dichos artefactos bélicos. Entre las armas consideradas “no convencionales”, las más empleadas durante estos años fueron: los cilindros bomba, las bombas incendiarias y bombas molotov, las ollas llenas de gasolina, las granadas de fragmentación, las tanquetas artesanales, los tatucos, las minas antipersonales y los vehículos bomba” a del Pueblo, 2016] 3), 2023a 769-311atos sobre masacres. s condiciones para ser feliz, el destino asos momentos que han hecho sa del Pueblo, 2016] 3), 2023a 769-311atos sobre masacres. s condiciones para ser feliz, el destino asos momentos que han hecho s

¹² “De acuerdo con las versiones de los civiles que fueron testigos de los hechos en Mitú, la retoma del Ejército provocó centenares de bajas en la guerrilla” (Aguilera, 2016).

¹³ Cálculos a partir de la base del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

Gráfica 3. Tomas a poblaciones entre 1992-2006



Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

En el municipio de Nariño, en el oriente antioqueño, el 30 de julio de 1999, se produjeron 120 víctimas en un ataque realizado por no menos de 300 guerrilleros de los frentes 9 y 47 de las Farc que usaron cilindros de gas y bombas, apoyados por tiros de mortero; destruyeron la alcaldía, algunos almacenes, casas y la estación de Policía; además, ocasionaron un

desplazamiento forzado que equivalió a cerca de la mitad de la población¹⁴. En el municipio de Uribe, Meta, por otro lado, el 4 de agosto de 1998, los frentes 40, 43 y 53 de las Farc atacaron las instalaciones de la Policía y el Ejército, ocasionando no menos de ochenta víctimas entre muertos, heridos y secuestrados, casi en su totalidad de la Fuerza Pública¹⁵.

¹⁴ La toma a Nariño. Antioquia, ocurrió el 30 de julio y el 1 de agosto de 1999, episodio en el que murieron nueve agentes de la policía y siete civiles, entre ellos tres niños; además varios edificios públicos y privados quedaron totalmente destruidos. Luego de la toma durante un año fue retirada la policía”.

¹⁵ Extractado de la base de datos del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

Desde otra perspectiva hay que señalar una continuidad entre las anteriores y las tomas que afectaron el sur del Tolima y el nororiente del Cauca, así como el suroccidente del Valle. De acuerdo con Mario Aguilera, el objetivo, por un lado, era mantener despejado de Fuerza Pública un corredor de movilidad

que comunicara el norte del Cauca con los departamentos de Valle del Cauca, Tolima, y Huila y, por otro lado, profundizar el influjo en zonas indígenas con la aspiración de adherirlas a su agenda política (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016, p. 73).

Las masacres

Las masacres plantean el análisis en otro nivel; en este caso, las víctimas están en estado de indefensión. Mientras que en las tomas el grupo atacante desafía a la institucionalidad armada, en las masacres despliega la fuerza sobre ciudadanos inermes, que no tienen la capacidad de reaccionar (Suárez, 2022, p. 221). Sus propósitos fueron diferentes según de la región. Con las masacres se buscaba debilitar supuestos o potenciales apoyos sociales de las guerrillas, ampliar o mantener control territorial y la influencia sobre la población, neutralizar la incidencia de la guerrilla en escenarios urbanos y en zonas de economías dinámicas, construir corredores estratégicos o neutralizar los de la contra parte.

Hay que señalar que, en términos históricos, las masacres en Colombia reportan, en su mayoría, entre cuatro a seis víctimas. Entre 1982 y 1991 se produjeron 2.460 víctimas en he-

chos entre cuatro y seis víctimas¹⁶, lo que representó el 55.6 por ciento del total de 4.423 en ese periodo; la participación porcentual de estos rangos de magnitud subió al 64.8 por ciento entre 1992 y 2006 y subió aún más entre 2007 y 2016 con el 76.6 por ciento. En contraste, la participación del total de víctimas en hechos entre siete y diecinueve víctimas por hecho bajó del 37.5 por ciento entre 1982 y 1991, a 30.2 por ciento entre 1992 y 2006 y al 23.4 por ciento entre 2007 y 2016. Las víctimas derivadas de hechos con veinte o más víctimas pasó del 7 por ciento entre 1982 y 1991, a 4.9 por ciento entre 1992 y 2006 y a 0 por ciento entre 2007 y 2016. De acuerdo con Suárez (2022), en términos de promedio, las masacres en Colombia vinculan a un número reducido de víctimas cuando se comparan con las de México, Guatemala o Perú¹⁷.

¹⁶ Con base en cálculos de la base de datos de casos de masacres del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria histórica.

¹⁷ Suárez (2022) mencionó: “Hemos registrado tres veces más masacres que en Guatemala y seis veces más que en Perú, pero el promedio de víctimas por evento en el caso colombiano es mucho menor, 6 víctimas por masacre frente a 26 en el caso guatemalteco y 15 en el caso peruano”.

Tabla 3. Víctimas de masacres por periodos: 1982 a 1991, 1992 a 2006, 2007 a 2016 y 1982 a 2016

	Número de Víctimas				Promedio anual				Part % Período			
Número de víctimas por hecho	82 91	92 06	07 16	82 16	82 91	92 06	07 16	82 16	82 91	92 06	07 16	82 16
Cuatro a seis víctimas por hecho	2.460	10.627	986	14.073	246	708,47	98,6	402,09	55,6%	64,8%	76,6%	63,7%
Entre siete y 19 víctimas por hecho	1.652	4.954	301	6.907	165,2	330,27	30,1	197,34	37,4%	30,2%	23,4%	31,3%
Veinte o más víctimas por hecho	311	811	-	1.122	31,1	54,067	0	32,057	7,0%	4,9%	0,0%	5,1%
	4.423	16.392	1.287	22.102	442,3	1092,8	128,7	631,49	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Base de datos de casos de masacres: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto, del Centro Nacional de memoria Histórica, 2023.

Las víctimas de masacres según responsables variaron año por año, y por periodos, entre los considerados. En el balance entre 1982 y 2016 se tiene un total de 22.102 víctimas de masacres de cuatro o más víctimas. De ellas, 12.142, es decir, el 54.9 por ciento, fueron responsabilidad de los paramilitares; 3.965 (17.9 por ciento) fueron responsabilidad de las guerrillas; 2,575 (11.7 por ciento) fueron

atribuidas a grupos no identificados; 1.494, es decir el 6.8 por ciento, a agentes del Estado, pero a estos habría que sumarles 272, el 1.2 por ciento, atribuidos al mismo tiempo a paramilitares y a agentes del Estado. El restante 7.5 por ciento fue atribuido a otros actores incluyendo agentes extranjeros, grupos posdesmovilización, grupos armados no dirimidos y a crimen organizado.

Tabla 4. Víctimas de masacres por periodos: 1982 a 1991, 1992 a 2006, 2007 a 2016 y 1982 a 2016

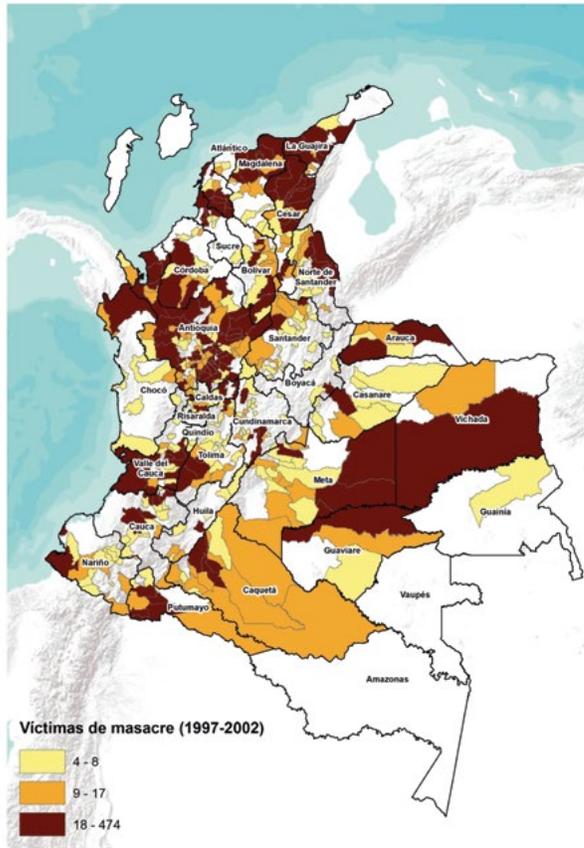
	Víctimas absolutas				Participación Porcentual por Período				Promedio Anual				Cambios Promedio Anual	
	82 91	92 06	07 16	82 16	82 91	92 06	07 16	82 16	82 91	92 06	07 16	82 16	1 a 2	2 a 3
	GRUPO PARAMILITAR	1.740	10.402		12.142	39,3%	63,5%	0,0%	54,9%	174	693	-	347	298,5%
GUERRILLA	1.155	2.536	274	3.965	26,1%	15,5%	21,3%	17,9%	116	169	27	113	46,4%	-83,8%
GRUPO ARMADO NO IDENTIFICADO	726	1.701	148	2.575	16,4%	10,4%	11,5%	11,7%	73	113	15	74	56,2%	-86,9%
AGENTE DEL ESTADO	398	760	336	1.494	9,0%	4,6%	26,1%	6,8%	40	51	34	43	27,3%	-33,7%
DESCONOCIDO	228	554	62	844	5,2%	3,4%	4,8%	3,8%	23	37	6	24	62,0%	-83,2%
GRUPO ARMADO NO DIRIMIDO	25	186	4	215	0,6%	1,1%	0,3%	1,0%	3	12	0	6	396,0%	-96,8%
AGENTE DEL ESTADO - GRUPO PARAMILITAR	105	167		272	2,4%	1,0%	0,0%	1,2%	11	11	-	8	6,0%	-100,0%
OTRO ¿CUÁL?	37	48		85	0,8%	0,3%	0,0%	0,4%	4	3	-	2	-13,5%	-100,0%
AGENTE EXTRANJERO	9			9	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	1	-	-	0	-100%	
GRUPO POSDESMOVILIZACIÓN		34	463	497	0,0%	0,2%	36,0%	2,2%	-	2	46	14		1942,6%
CRIMEN ORGANIZADO		4		4	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-	0	-	0		-100,0%
Total general	4.423	16.392	1.287	22.102	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	442	1.093	129	631	147,1%	-88,2%

Fuente: Base de datos de casos de masacres: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto, del Centro Nacional de memoria Histórica, 2023.

El cuadro anterior muestra que los paramilitares explican en gran medida el incremento entre el periodo 1982 y 1991 y el periodo 1992 a 2006; pasaron de una participación del 39 por ciento a una del 63.5 por ciento crecieron el 283 por ciento en el número de casos, y el promedio anual de víctimas pasó de 174 a 693. Las guerrillas, por su lado, pasaron de una participación del 26.1 por ciento en el primer periodo a una de 15.5 por ciento en el segundo; esto a pesar de que pasó de un promedio anual de 116 a 169 casos, es decir, un incremento del 46 por ciento. Las víctimas atribuidas a grupos no identificados pasaron de representar el 16.4 por ciento en el primer periodo considerado al 10.4 por ciento en el segundo, pero su promedio anual de casos creció de 73 a 113, un 56.2 por ciento. Los agentes del Estado bajaron su participación entre el primero y el segundo periodo del 9 por ciento al 4.6 por ciento, explicable en tanto aumentaron los atribuidos a paramilitares.

Masacres entre 1992 a 2006. Entre 1992 y 2006, la violencia se intensificó y abarcó más regiones al mismo tiempo. Se mantuvo en Antioquia y se intensificó en el Caribe, Catatumbo, parte de la Orinoquía y la Amazonía. En diez departamentos se concentró el 73.5 por ciento de las víctimas: Antioquia concentró el 32.6 por ciento, Norte de Santander el 7.1 por ciento, Cesar el 6.6 por ciento, Magdalena el 4.9 por ciento, Bolívar el 4.8 por ciento, Valle el 4.8 por ciento, La Guajira el 3.3 por ciento, Cauca el 3.3 por ciento, Meta 3.1 por ciento y Santander 3.1 por ciento. La información es relativa, porque hay tramos temporales cortos donde fueron afectados otros departamentos, pero que no se destacan en un tramo de quince años. Hay que citar a Putumayo con el 2.8 por ciento (se concentraron entre 1996 y 2005), Córdoba con el 2.6 por ciento (la mayoría de las víctimas se concentró entre 1998 y 2001), Caquetá con el 2.3 por ciento y Nariño con el 2.3 por ciento (fue relevante solamente de 1999 en adelante).

Gráfica 4. Número de víctimas de masacres 1997-2002



Fuente: Datos del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

Sin considerar a Medellín, el municipio de Tibú se destacó con 436 víctimas entre 1992 y 2006. En este municipio hubo masacres ejecutadas por el Bloque Catatumbo de las AUC y por las Farc; nueve de ellas concentraron más de once víctimas, seis ejecutadas por el Bloque Catatumbo de las AUC y tres por las Farc.

Se destacó la masacre ejecutada por las Farc en la finca La Duquesa, en junio de 2004, en donde asesinaron a 34 personas. Asimismo, se destaca el 6 de abril del 2000 un hecho en el que los paramilitares de las AUC ejecutaron a 25 personas e hirieron a cinco más durante una incursión en zona urbana

de este municipio. El 10 de septiembre de 2001, un grupo de guerrilleros del Frente 33 del Bloque Magdalena Medio de las Farc llegó a una finca cocalera del corregimiento de La Gabarra, en Tibú, Norte de Santander y asesinó a 20 personas¹⁸.

Otro municipio muy afectado fue Apartadó, en el Urabá bananero. La mayoría de los hechos y el número de víctimas más elevado ocurrió entre 1993 y 1997 y en 2000. De un total de 359 víctimas, 180 fueron atribuidas a paramilitares, 104 a las guerrillas y el resto a otros o a los no identificados¹⁹. No obstante, las más numerosas fueron las

¹⁸ Descripciones a partir de relatos extractados de la base de datos de casos masacres del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

¹⁹ Cálculos a partir de la base de datos de casos de masacres del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

cometidas por las Farc. Se destaca la masacre ocurrida en el barrio La Chinita ocurrida el 23 de enero de 1994, ejecutada por un comando de las Farc, donde murieron 35 personas, dos de ellas niños²⁰. El barrio era crítico, porque ahí vivían excombatientes del EPL, se desarrollaba una disputa por el control político de la región y un enfrentamiento armado entre las Farc, los paramilitares y sectores del EPL que se habían rearmado.

Las masacres de los paramilitares, en contraste, fueron más numerosas, pero con menos víctimas por hecho. Por ejemplo, el 14 de julio de 1995, paramilitares del Bloque Bananero llegaron al casco urbano del municipio de Apartadó y en su recorrido por los barrios La Chinita, Ortiz y Obrero asesinaron a diez personas, entre ellas al menos a dos militantes de la UP. En el Billar El Golazo, el 3 de abril de 2006, dispararon contra las personas que allí se encontraban y dieron muerte a diez e hirieron a cuatro más²¹.

En Antioquia, una masacre de especial impacto fue la que ocurrió en el corregimiento El Aro, en Ituango. Este municipio registró en el periodo considerado 67 víctimas de masacres, de ellas 63 por paramilitares y cuatro por guerrillas²². Cerca de 200 paramilitares de las ACCU incursionaron en El Aro y tras sacar por la fuerza a los pobladores de sus vivien-

das, iniciaron su accionar ejecutando a 11 pobladores. Permanecieron varios días en el pueblo y asesinaron en total a 17 personas. Luego de la masacre los paramilitares quemaron 42 de las 60 casas del caserío, se robaron 1.200 reses y ocasionaron el desplazamiento forzado de 702 habitantes de la región²³. Se presentaron también masacres en La Granja y Santa Rita.

En Barrancabermeja se tiene registro de 230 víctimas, de ellas 148 por grupos paramilitares, 27 por grupos armados no identificados, 23 por las guerrillas y el resto por otros²⁴. En la mayoría de los casos, las víctimas eran entre cuatro y seis. En 1998 actuaron las Autodefensas de Santander y el Sur del Cesar con una base en San Rafael de Lebrija y asesinaron a once en varios barrios de Barrancabermeja. En otro caso, el 26 de agosto de 2000, un grupo de paramilitares del Bloque Central Bolívar (BCB) asesinó a seis personas en los barrios Planada del Cerro y El Palmar al sur de Barrancabermeja; el 4 de octubre de 2000, un grupo de paramilitares del BCB hizo un recorrido por varios locales del barrio El Cerro, en el suroccidente de Barrancabermeja, donde asesinó a cinco personas por colaborar con el ELN²⁵.

En El Carmen de Bolívar, en los Montes de María, se registraron 221 víctimas de masacres

²⁰ Descripción a partir del relato extractado de la base de datos del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

²¹ *Ibidem*.

²² Cálculos a partir de la base de datos de casos de masacres del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

²³ Relato extractado de base de datos de masacres del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

²⁴ Cálculos a partir de la base de datos de casos de masacres del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

²⁵ Relatos extractados de base de datos de masacres del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

entre 1992 y 2006, de ellas, 175 por paramilitares, 26 por grupos armados no identificados y 20 por guerrillas. Hubo algunas masacres con un elevado número de víctimas²⁶. Es el caso de la llamada masacre de El Salado, en la que se registró a sesenta víctimas, entre el 16 y el 21 de febrero del 2000, ejecutada por alrededor de 450 paramilitares. Fueron 52 hombres y 8 mujeres; tres eran menores de edad. Hubo asesinatos en los municipios aledaños²⁷.

En el Pacífico se presentaron masacres en Buenaventura y Tumaco de 2000 en adelante y por ello se destacaron entre los municipios más afectados. En Buenaventura, en el acumulado entre 1992 y 2006, las masacres de cuatro y más víctimas arrojaron 205 víctimas, 153 por paramilitares, 30 por guerrillas y 22 atribuidas a grupos no identificados²⁸. Ocurrieron en escenarios urbanos y rurales. El 27 de abril de 2001, paramilitares de las AUC ejecutaron a siete personas y dejaron heridas dos personas más, luego de que irrumpieran a la 1:00 a. m., en la comunidad El Firme, inspección de policía Yurumanguí²⁹.

Al tiempo que las dinámicas rurales estaban muy complejas y se tradujeron en masacres, en lo urbano hubo múltiples masacres en estos municipios: 15 de mayo de 2002, ocho camioneros fueron asesinados por paramilita-

res; en 2005, paramilitares de las AUC, con el conocimiento y aquiescencia de unidades de la Policía Nacional, detuvieron arbitrariamente, torturaron y ejecutaron a doce jóvenes en el barrio Punta del Este; algún nivel de parentesco tenían estas víctimas con algunos de los principales líderes de la comunidad de Yurumanguí, de la cual ellos habían sido desplazados por paramilitares de las AUC con el apoyo de organismos de seguridad del Estado colombiano³⁰.

En Riosucio, en el norte del Chocó, se produjeron 133 víctimas, de ellas 85 por los paramilitares y treinta por las Farc; el resto fue atribuido a autores no identificados³¹. El 17 de diciembre de 1997, los paramilitares incursionaron el 16, 17 y 31 de diciembre en las poblaciones aledañas a los ríos Jiguamiandó y Arrastradero (y sus veredas), ejecutaron a 14 campesinos y se llevaron por la fuerza a nueve más. El 7 de diciembre de 2006, aproximadamente 20 hombres armados pertenecientes al frente 57 de las Farc, incursionaron de manera violenta en un campamento de aserradores ubicado sobre el río Truandó, vereda Jagual, Resguardo Pichindé y asesinaron a 11³².

El 2 de mayo de 2002 ocurrieron los hechos en Bojayá en donde fallecieron alrededor de 80 personas como consecuencia del lanzamiento de un cilindro bomba por las Farc, incluidos

²⁶ Cálculos a partir de la base de datos de casos de masacres del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

²⁷ Relatos extractados de base de datos de masacres del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

²⁸ Cálculos a partir de la base de datos de casos de masacres del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

²⁹ Relato extractado de base de datos de masacres del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Cálculos a partir de la base de datos de casos de masacres del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

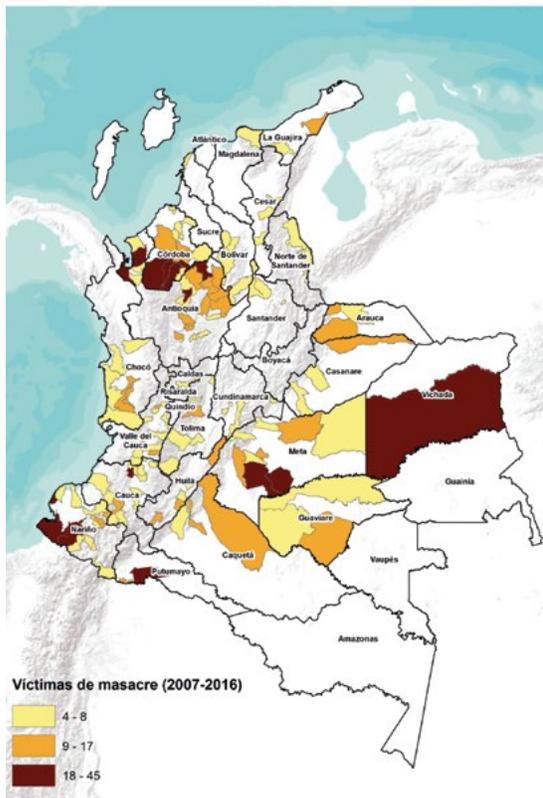
³² Relatos extractados de base de datos de masacres del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

48 menores, en el marco de un enfrentamiento con paramilitares³³. Esta situación había sido advertida días antes en una alerta temprana sobre Carmen del Darién y Bellavista (Bojayá) -Chocó-, Murindó y Vigía del Fuerte (Antioquia): “Incurción reciente de aproximadamente 300 efectivos de las AUC a los cascos urbanos de Vigía del Fuerte (Antioquia) y Carmen del Darién (Chocó), quienes han anunciado su avance hacia los municipios de Murindó y Bojayá con el propósito de disputar el control sobre el territorio a las Farc. Riesgo sobre la población civil de ocurrencia de masacres, homicidios selectivos, desplazamiento forzado y desabastecimiento de bienes indispensables para la supervivencia de la Población Civil, como consecuencia de

bloqueo al paso de alimentos y combustibles” (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 1).

Masacres entre 2007 a 2016. En el tercer lapso, entre 2007 y 2016, las masacres se redujeron en número significativamente. Hay que tener en cuenta que los paramilitares se habían desmovilizado entre 2003 y 2006 y que irrumpieron las entonces llamadas bandas criminales, denominadas posteriormente grupos posdesmovilización (de los paramilitares). Años después, en 2012, se dio inicio oficialmente a las negociaciones entre el Gobierno y las Farc, que fructificaron en un acuerdo de paz en 2016.

Gráfica 5. Número de víctimas de masacres 2007-2016



Fuente: Datos del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

³³ “El 2 de mayo de 2002, aproximadamente 80 personas murieron (entre ellos 48 menores) luego de que guerrilleros de las Farc lanzaran un cilindro bomba, durante un enfrentamiento con paramilitares de las AUC, contra la iglesia de Bellavista [casco urbano del municipio de Bojayá] en donde la población se refugiaba.”

Se produjeron 1.287 víctimas, de ellas 463 por grupos posteriores a la desmovilización de los paramilitares; 336 por agentes del Estado, lapso donde tomaron fuerza ejecuciones extrajudiciales; la guerrilla fue responsable de 274 y 214 de grupos desconocidos o no identificados³⁴.

Se destacó Tumaco que registró 40 víctimas, 21 a cargo de grupos posdesmovilización y el resto a grupos no identificados y las Farc³⁵. Llama la atención que el 23 de marzo de 2009, según una versión, ocurrió una masacre en la que las víctimas se encontraban en la comunidad Rosario, Resguardo Indígena awá Gran Rosario, jurisdicción del municipio de Tumaco, departamento de Nariño. Fue ejecutada por una banda delincuencia que se presume cumplía órdenes de integrantes del Ejército. Contiguo a Tumaco, está Barbacoas

que ocupó el segundo lugar con 39, de ellas 26 por las guerrillas y trece por los grupos posdesmovilización de los paramilitares.

Además de Nariño hay otras regiones afectadas. El Bajo Cauca Antioqueño, en Valdivia (confluencia Bajo Cauca y norte) y Caucasia en donde participaron grupos posdesmovilización, desconocidos y no identificados; también Puerto Libertador, en Córdoba, que converge con los anteriores. Otros lugares de especial afectación fueron: Vistahermosa, en Meta, en donde pesó la responsabilidad de agentes del Estado; Cumaribo (Vichada), Puerto Asís, (Putumayo) y Tierralta (Córdoba), en donde actuaron las Farc; además de Suárez, en el occidente caucano, Segovia, en el nordeste antioqueño, y Leiva y Cumbitara en Nariño³⁶.

³⁴ Cálculos a partir de la base de datos de casos de masacres del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Información extractada de la base de datos de masacres del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

Tabla 5. Víctimas de masacres por municipios entre 2007 y 2016

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Porc %
SAN ANDRES DE TUMACO			27	4		5	4				40	3,1%
BARBACOAS			27	4				8			39	3,0%
VALDIVIA	5	18					4		5		32	2,5%
VISTAHERMOSA	15	7						6			28	2,2%
CAUCASIA				15	10						25	1,9%
MEDELLIN	4	12			8						24	1,9%
SUAREZ				13			4		5		22	1,7%
PUERTO LIBERTADOR	4	11		7							22	1,7%
CUMARIBO	14					7					21	1,6%
PUERTO ASIS	17		4								21	1,6%
TURBO	10	5	5								20	1,6%
TIERRALTA					6	14					20	1,6%
PATIA	4		10			4					18	1,4%
VILLA DEL ROSARIO				4	4					10	18	1,4%
PUERTO RICO	11						7				18	1,4%
MONTELIBANO				14	4						18	1,4%
ISTMINA	10		7								17	1,3%
SEGOVIA	8	4								4	16	1,2%
SAN VICENTE DEL CAGUAN	9				7						16	1,2%
IBAGUE		16									16	1,2%
MAICAO		12			4						16	1,2%
LEIVA	10	5									15	1,2%
SANTA ROSA DE OSOS	4					10					14	1,1%
FUENTEDEORO		14									14	1,1%
EL DONCELLO				14							14	1,1%
ZARAGOZA		5			5		4				14	1,1%
MESETAS	6	4					4				14	1,1%
SAN MIGUEL	8				5						13	1,0%
REMEDIOS					4	5			4		13	1,0%
MANZANARES		13									13	1,0%
Sub Total 30 municipios	139	126	80	75	57	45	27	14	14	14	591	45,9%
Otros 117 municipios	166	128	84	91	82	54	55	16	12	8	696	54,1%
Gran Total	305	254	164	166	139	99	82	30	26	22	1287	100,0%

Fuente: Base de datos de casos de masacres: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto, del Centro Nacional de memoria Histórica, 2023.

Masacres entre 2017 y 2023. Es muy importante hacer una caracterización de las masacres de los últimos años y, particularmente, después de la firma de los acuerdos en 2016.

De acuerdo con el CNMH se habrían producido 85 masacres después de 2017, mientras que con base en un análisis de contraste³⁷ fueron no menos de 147; es decir, que la primera fuente tiene un subregistro considerable. Asimismo, estas masacres de cuatro o más víctimas arrojaron 775 víctimas, un promedio de 5.12 por cada caso.

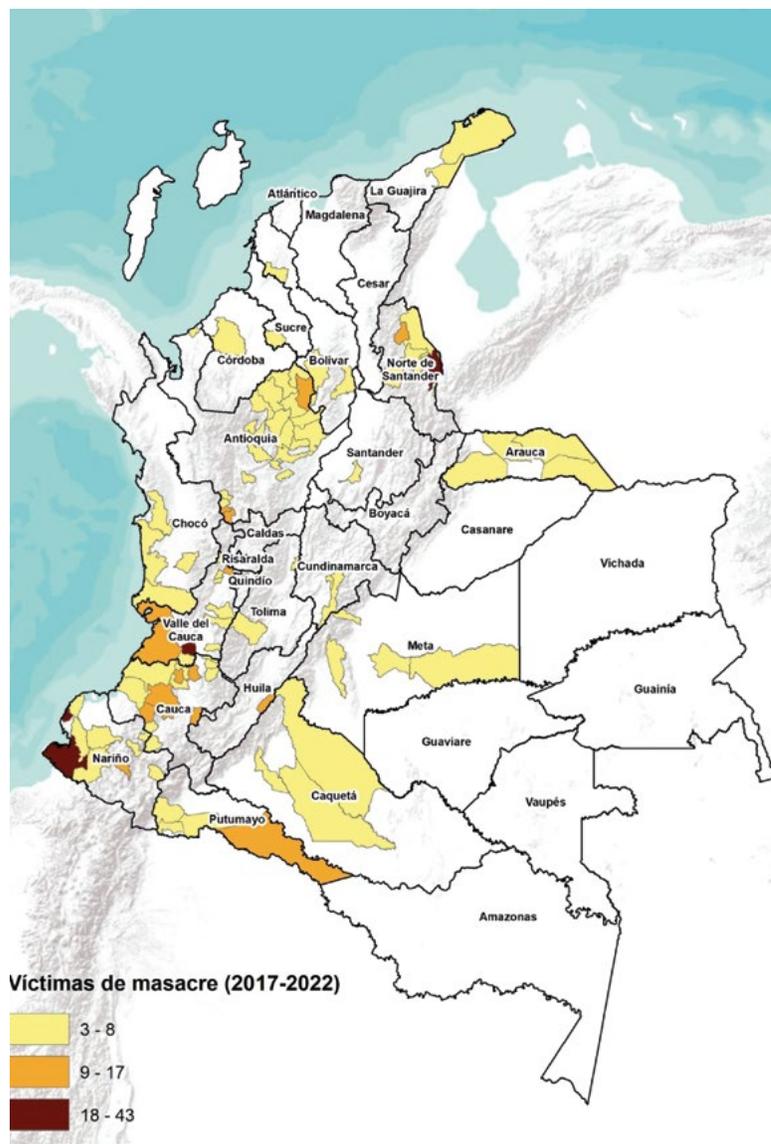
Para esta fase se identifican tres patrones. Sobresalen municipios en donde nuevos actores armados se disputan el control de espacios en donde antes tenían presencia las Farc. En no pocos casos, hay una asociación con dinámicas relacionadas con el narcotráfico. Se destaca Tumaco con 43 víctimas, en donde el peso del narcotráfico es incuestionable y en donde participaron principalmente las llamadas di-

sidencias³⁸; Puerto Leguízamo (Putumayo) con 27, en donde también actuaron disidencias, pero en donde al mismo tiempo, tuvieron un papel agentes del Estado, como se describe después; El Tambo (Cauca) con 17, municipio en donde el narcotráfico es central y hacen presencia disidencias y el ELN; Algeciras (Huila) con 13, en donde tienen incidencia disidencias; Maguí (Pacífico nariñense) con 13, en donde se registraron disputas entre el ELN y disidencias de las Farc³⁹; Tibú (Catatumbo) con ocho, en donde actuaban disidencias y el ELN, en un escenario determinado por el narcotráfico; Argelia (Cauca) con 10, en donde actuaron disidencias y el ELN; El Tarra (Catatumbo) con 10, también un municipio estratégico para el narcotráfico. En estos, los protagonistas fueron disidencias de las Farc o el ELN y en menor medida el crimen organizado.

³⁷ Se reconstruyeron las masacres entre 2017 y 2023 con base en información de fuentes abiertas. Fue de especial utilidad el listado de INDEPAZ, que publica en la página web, así como los relatos encontrados en varios medios. Una dificultad con los registros recientes es que muchas veces clasifican como masacre víctimas colectivas de enfrentamientos entre irregulares.

³⁸ De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, entre septiembre de 2019 y diciembre de 2022 fueron asesinados 29 personas defensoras de derechos humanos.

³⁹ Es considerado de riesgo extremo y tiene presencia del ELN y facciones disidentes en torno al narcotráfico y la minería ilegal.



Fuente: Datos del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

Un segundo patrón es el enfrentamiento entre grupos armados organizados en espacios que no necesariamente estaban bajo la incidencia de las Farc antes de los acuerdos: Cúcuta, Samaniego (Nariño), Cáceres (Bajo Cauca Antioqueño), Villa del Rosario (Norte de Santander), Betania (Suroeste antioqueño), Puerto Santander (Norte de Santander),

Buenaventura y Andes (suroeste antioqueño). En estos municipios no hay disputas por antiguos territorios Farc, pero sí entre grupos armados organizados por el control de rentas ilegales y, particularmente, por el narcotráfico. Finalmente, hay dinámicas de crimen organizado en grandes ciudades, entre las que se destacan Barranquilla, Cali y Bogotá.

Tabla 6. Víctimas de masacres por municipios entre 2017 y principios de 2023

10

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total	Porc %	Dinámicas
SAN ANDRÉS DE TUMACO	7		8	11	17			43	5.5%	Zonas Antiguas Farc
CÚCUTA	4		8	8		8		28	3.6%	Enfrentamientos GAO
BARRANQUILLA			14			6	9	29	3.7%	Dinámicas Crimen Organizado Ciudades
CALI				5	8	5		18	2.3%	Dinámicas Crimen Organizado Ciudades
PUERTO LEGÚZAMO				6		11		17	2.2%	Zonas Antiguas Farc
CARTAGO					4	9	4	17	2.2%	Dinámicas Crimen Organizado Ciudades
EL TAMBO		7		6	4			17	2.2%	Zonas Antiguas Farc
SAMANIEGO				12	4			16	2.1%	Enfrentamientos GAO
CÁCERES			4	4			6	14	1.8%	Enfrentamientos GAO
VILLA DEL ROSARIO		4						4	0.5%	Enfrentamientos GAO
ALGECIRAS				4	9			13	1.7%	Zonas Antiguas Farc
BETANIA				8	5			13	1.7%	Enfrentamientos GAO
SANTANDER DE QUILICHAO				4	9			13	1.7%	Zonas Antiguas Farc
MAGÚÍ	13							13	1.7%	Zonas Antiguas Farc
BOGOTÁ, D.C.						8	4	12	1.5%	Dinámicas Crimen Organizado Ciudades
TIBÚ				8				8	1.0%	Zonas Antiguas Farc
PUERTO SANTANDER			12					12	1.5%	Enfrentamientos GAO
ARGELIA (Cauca)				5	5			10	1.3%	Zonas Antiguas Farc
BUENAVENTURA		4		6				10	1.3%	Enfrentamientos GAO
EL TARRA		10						10	1.3%	Zonas Antiguas Farc
ANDES					10			10	1.3%	Enfrentamientos GAO
Subtotal 21 municipios	24	25	46	87	75	47	23	327	42.2%	
Otros 87 municipios	20	48	52	96	70	103	37	448	57.8%	
Gran Total	44	73	98	183	145	150	60	775		

Fuente: base de datos de casos de masacres. Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto, del Centro Nacional de memoria Histórica, 2023.

Un hecho de especial impacto fue el que ocurrió en Puerto Leguizamo⁴⁰, Putumayo, en el marco de operaciones militares en marzo de 2022. Si bien en principio el objetivo militar eran cuatro integrantes de los Comandos de la Frontera, una disidencia de las Farc, perdieron la vida 11 civiles. Al respecto reportó la Defensoría en un comunicado:

En medio de los hechos murió el presidente de la Junta de Acción Comunal, su esposa, un adolescente de 16 años, un gobernador del pueblo indígena, entre otras personas (...). Desde la Regional Putumayo, la Defensoría del Pueblo ha venido acompañando a los familiares de las víctimas y ofreció toda su capacidad institucional, tanto humanitaria como jurídica, para seguirles brindando el acompañamiento necesario con el fin de que se esclarezcan las circunstancias de las muertes y que los responsables sean judicializados (...) la Defensoría del Pueblo insiste

en que la población civil debe quedar al margen de cualquier tipo de acción en el marco del conflicto y que su derecho a la vida debe ser siempre protegido (Defensoría del Pueblo, 2022).

Asimismo, en los últimos años, importantes hechos de gran impacto se han destacado como la masacre que ocurrió en Samaniego, Nariño en 2020. El 15 de agosto, a las 11:00 de la noche, fueron asesinadas ocho personas. Según la Gobernación, las víctimas departían en una casa cuando entraron hombres armados y los atacaron. En este grupo también incluye la masacre ocurrida en Magüí Payán en septiembre de 2017 donde 13 personas fueron asesinadas cuando el ELN irrumpió en el corregimiento de Pueblo Nuevo, momento en el que se celebraba un cumpleaños al borde del Río Patía; al parecer preguntaron por Ernesto Samuel Cuero Obando, exintegrante de las Farc que ocho meses atrás había abandonado una zona veredal⁴¹.

⁴⁰ Este municipio fue catalogado como de riesgo extremo. A juicio de la Defensoría hacen presencia facciones disidentes de las Farc, la Constru, Comandos de la Frontera, los Azules, los Bonitos, organizaciones que tienen intereses en torno al narcotráfico, el contrabando y la minería ilegal. Ver: Defensoría del Pueblo [2023].

⁴¹ La Defensoría del Pueblo y la Alcaldía de Magüí Payán confirmaron que 13 personas fueron asesinadas, entre ellas algunos disidentes de las Farc.

Las contribuciones desde la Defensoría del Pueblo

Desde su creación y en correspondencia con los distintos momentos del conflicto armado en Colombia, la Defensoría del Pueblo ha contribuido desde sus capacidades institucionales, desde diferentes tipos de informes y documentos, desde la generación de recomendaciones a actores instituciones de diferente orden, y desde la gestión defensorial, a prevenir o denunciar la ocurrencia de tomas a poblaciones y masacres guerrilleras y paramilitares, y hacer seguimiento y acompañar la respuesta institucional en relación con estos hechos, sus víctimas y los territorios en donde se materializaron o ha existido riesgo de ocurrencia.

Respecto a las capacidades institucionales, como se mencionó en líneas anteriores, en los primeros años de funcionamiento, la Defensoría del Pueblo organizó diferentes estrategias y equipos a lo largo del tiempo para hacer seguimiento y prevenir este tipo de hechos de violencia. De acuerdo con el relato institucional, fue particularmente en uno de los momentos más álgidos del conflicto armado y como consecuencia de la masacre de Mapiripán ocurrida en 1997, que la Defensoría del Pueblo buscó fortalecer sus capacidades frente a este tipo de crímenes:

La situación detonante de la idea de crear un mecanismo de prevención fue la trágica masacre de Mapiripán, ocurrida el 15 de Julio de 1997. Este hecho violatorio de los derechos humanos y del DIH mostró el gran poder militar de las AUC y su connivencia con oficiales estatales de alto nivel, quienes posteriormente fueron condenados por su responsabilidad y por la omisión de dar respuesta a las advertencias previas al ataque (Defensoría del Pueblo, 2017a, p. 36).

Tres de los hitos más emblemáticos en esta

dimensión fueron, por un lado, la conformación en 1997 de la “Comisión de Masacres” bajo la instrucción del Defensor del Pueblo, José Fernando Castro Caycedo, con la finalidad de documentar la dinámica de masacres cometidas por los diferentes actores de conflicto e identificar posibles áreas críticas donde estas podrían ocurrir (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 37). Asimismo, un año después, la Defensoría del Pueblo suscribió un acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para construir un proyecto de carácter preventivo a partir del cual se creó la Oficina de Derecho Internacional Humanitario y Paz de la entidad que estaría encargada de consolidar una base de datos sobre masacres y desplazamientos masivos cuyos resultados fueron publicados en 2000 por medio del libro *Luz para la Vida*. El propósito de esta iniciativa era fortalecer la comprensión de estos delitos y su conceptualización de cara al trabajo que dicha Oficina adelantaría en materia de alerta y protección humanitaria para personas en riesgo.

Finalmente, y como parte de las conclusiones del informe publicado, se propuso crear un Sistema de Alertas Tempranas en la Defensoría del Pueblo para identificar comunidades en situación de riesgo y vulnerabilidad y monitorear las dinámicas de los actores armados con la intención de “prevenir el fenómeno de las masacres” (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 38). En 2001, la Defensoría del Pueblo presenta ante la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) el proyecto para la creación del Sistema de Alertas Tempranas que daría vida a este instrumento y en sus primeras versiones contaría con un coordinador y un equipo reducido de enlaces territorial. Durante los siguientes años, varias

defensorías delegadas se reorganizarían en función de fortalecer el Sistema y su alcance preventivo, incluso hasta la firma del Acuerdo Final de Paz entre el gobierno colombiano y las Farc-EP en 2016, cuando se decide reforzar el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida, como parte de un esquema amplio de garantías de seguridad frente a organizaciones y conductas criminales responsables de delitos como las masacres (punto 3.4 del acuerdo), decisión que sería materializada a través del Decreto 2124 de 2017.

A su vez, en términos de documentos oficiales, la Defensoría del Pueblo ha generado también un gran número de informes defensoriales, informes de riesgo, resoluciones defensoriales, informes a Congreso, declaraciones públicas y otros documentos a través de los cuales ha advertido, constatado y denunciado la ocurrencia de tomas a poblaciones y masacres ocasionadas por grupos al margen de la ley, así como ha conminado la respuesta de las instituciones competentes y desplegado esquemas de denuncia y acompañamiento a víctimas y comunidades.

Desde el primer informe al Congreso de la República, presentado en marzo de 1994, la Defensoría del Pueblo ha reportado sistemáticamente la información acopiada en relación con este tipo de repertorios de violencia; en ese momento y a partir de las quejas recibidas por la Defensoría, se registraron 14 masacres ocurridas en 1993 además de otras violaciones a derechos fundamentales (Defensoría del Pueblo, 1994, p. 23). A partir de ahí y en los distintos informes al Congreso se relacionarían este tipo de hechos, presentando usualmente en los acápites sobre vulneraciones al derecho a la vida, una descripción y caracterización de las masacres ocurridas y sus efectos diferenciados –por ejemplo, frente a comunidades étnicas, mujeres y menores de edad-, haciendo uso de fuentes propias de

información y otras complementarias -como CINEP, Brigadas de Paz, Ministerio de Defensa, entre otros. Por ejemplo, entre 1995 y 1998, la Defensoría del Pueblo reportaba un total de 708 masacres y 3356 víctimas relacionadas, concentradas en los departamentos de Antioquia, Cesar, Norte de Santander, Bolívar, Valle del Cauca y Cundinamarca (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 51).

Algunos informes específicos se produjeron también en relación con estos tipos de violencia. En 2000, como ya se mencionó, la Defensoría del Pueblo presentó junto con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el informe *Masacres ocurridas en Colombia 1998-1999* en donde realizaba una caracterización detallada sobre este fenómeno. En los siguientes años, la producción de documentos de la Defensoría del Pueblo que comprendían monitoreo a la dinámica de las tomas a poblaciones y masacres, la documentación de casos específicos y acciones en materia de acompañamiento a víctimas y comunidades se incrementó:

- Informes de riesgo (especiales, coyunturales -IRC-, de inminencia -IRI- y notas de seguimiento) que reportaban la inminencia u ocurrencia de estos hechos de violencia en diferentes zonas del país. Uno de los casos paradigmáticos, de los muchos advertidos por la Defensoría del Pueblo, fue la masacre de Bojayá (Chocó) ocurrida en mayo de 2002 y que había sido advertida un mes atrás por la Defensoría del Pueblo a través de su Alerta temprana No. 40. Sobre este y otros casos, la misma Defensoría del Pueblo planteaba en su momento:
 - En el pasado se han registrado hechos violentos previamente informados por la Defensoría del Pueblo: la masacre de Bojayá; el ataque indiscriminado de las Farc contra la población de Tori-

bío y Jambaló; la masacre de los nueve concejales municipales de Rivera en el departamento del Huila; el ataque armado de las Farc contra la población y la estación de Policía del corregimiento de Tierradentro en el departamento de Córdoba; las muertes múltiples ocasionadas por los nuevos grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas en la ciudad de Cúcuta, en la región del Catatumbo, en Puerto Libertador – Córdoba, en el litoral del San Juan y en la zona del Baudó en el Chocó, como en otras regiones del país (Defensoría del Pueblo, 2008, p. 73-74).

- Resoluciones defensoriales que relacionan algunos de estos hechos victimizantes en diferentes zonas o comunidades del país, empezando por las resoluciones 001 de diciembre de 2000 para el caso de la Ciénaga Grande de Santa Marta que se refería al asesinato de más de 45 personas y un número indeterminado de desaparecidos y la resolución 012 de junio de 2001 referida al departamento de Cauca y en la cual se identificaba un incremento de masacres en ese departamento (de 6 en 1998 a 13 en 1999) y un patrón nacional en donde “los grupos de autodefensa aparecen como los mayores responsables de las masacres cometidas durante ese periodo -1999 a 2000- con 157 muertes colectivas y 794 víctimas”⁴².
- Documentos pedagógicos o para divulgación como las cartillas explicativas elaboradas a partir de un acuerdo marco de cooperación institucional entre la Defensoría del Pueblo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2015 sobre sentencias proferidas por dicho tribunal contra el Estado colombiano respecto a casos de masacres como La Rochela (ocurrida en 1989), Pueblo Bello (1990), Mapiripán (1997), Ituango (entre 1996 y 1997) o Santo Domingo (1998).
- Informes defensoriales como aquel de 2017 titulado *Grupos armados ilegales y nuevo escenarios de riesgo en el posacuerdo* que referenciaba los fenómenos violentos que habían persistido tras el acuerdo de paz con las Farc-EP o el informe de 2020 sobre la política de atención a víctimas de actos de terrorismo que realiza una breve caracterización sobre estos hechos de violencia en la historia del conflicto armado y algunas medidas humanitarias desplegadas.
- Otros documentos oficiales como el ejercicio de sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas (de marzo de 2017) o los informes anuales a Congreso que incluyeron apartes o datos específicos sobre estos repertorios de violencia. Algunos ejemplos concretos de cómo se referenciaban estos hechos:
 - En el *Duodécimo informe del Defensor del Pueblo de 2004* se advertía que en al menos 71 informes de riesgo se registraban homicidios de configuración múltiple y métodos para generar terror, junto con 54 informes en los que se alertaba sobre posibles masacres (Defensoría del Pueblo, 2005, p. 682).
 - El *Vigésimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República* reportó, entre otros datos, que, durante 2017, de las 1.810 quejas por violaciones al derecho a la vida, cinco se habían relacionado con casos de masacres (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 28-29).

⁴² Resolución Defensorial 0012 de junio de 2001 en relación con la situación de derechos humanos en el departamento del Cauca.

- El último informe de rendición de cuentas de la Defensoría del Pueblo (2023) realizó un registro y caracterización de los casos y patrones de masacres presentados a partir de un análisis macro-regional en donde se mencionan casos territoriales como las 7 masacres ocurridas en el departamento de Putumayo durante 2022, entre otros hechos (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 37).

En relación con la caracterización que ha hecho la Defensoría del Pueblo sobre masacres y tomas a poblaciones, como se estableció en el contexto histórico de este capítulo, por un lado, en el marco del conflicto armado las masacres empiezan a aparecer como una práctica recurrente por parte de los grupos armados a partir de la segunda mitad de la década de los 80 y tienen su pico máximo en 2001, cuando se cometieron 402 masacres. Desde 1991 hasta 2022 se cometieron al menos 3.368 masacres, sus propósitos fueron distintos y se expresaron de manera diferenciada dependiendo del territorio y los responsables. Sobre todo, era una práctica que buscaba debilitar supuestos apoyos sociales a los grupos armados, reducir la incidencia social de los grupos armados en ciertos territorios, amedrentar y hacer presencia en territorios en disputa y construir corredores estratégicos o de movilidad.

En su primer año de gestión (diciembre de 1992- diciembre 1993), la Defensoría del Pueblo recibió 14 quejas relacionadas con masacres (Defensoría del Pueblo, 1994, p. 23-24). Para 1995, estas quejas ya sumaban 103 (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 18), con especial ocurrencia en el Urabá antioqueño y chocono y con responsabilidad en agentes del Estado, paramilitares y guerrillas. Las masacres tenían el propósito de “tomar represalias y amedrentar a la población”.

En efecto, desde el primer año de funcionamiento, la Defensoría del Pueblo empezó a visibilizar la problemática de las masacres en ese momento respecto a aquellas acontecidas a finales de los años 80 e inicios de los 90 contra personas vinculadas al partido Unión Patriótica (UP) y Esperanza Paz y Libertad. En un informe publicado en octubre de 1992 (Defensoría del Pueblo, 1992, p. 157), la Defensoría del Pueblo calificó a las masacres como “una de las más horribles formas de violencia”, muchas de ellas “hechos anunciados”. En dicho informe analizó las masacres de Segovia (Antioquia) en 1988, la masacre de Prado (Tolima) contra la familia Vásquez Camacho en 1991, la masacre de Fusagasuga (Cundinamarca) en 1991, la masacre de Julián Vélez y su familia en Mesetas (Meta) en 1991 y la masacre de Caño Sibao en El Castillo (Meta) en 1992. En dichos análisis concluyó que los grupos paramilitares “al no poder confrontar directamente a la guerrilla, aprovechan la presencia concurrente de la Unión Patriótica, que se convierte así en la parte visible y objetivo militar de su estrategia” (Defensoría del Pueblo, 1992, p. 217).

En 1993, sobre la masacre de Río Frío en el Valle el 5 de octubre de 1993, el Defensor del Pueblo reiteró su preocupación por el favorecimiento que integrantes de la Fuerza Pública, provocando masacres que “dejan a la población civil en absolutas condiciones de inferioridad e indefensión”. Afirmó, además, que en dicha masacre “miembros de la fuerza pública han servido como encubridores o cómplices” (Vanguardia Liberal, 1995).

Fue así como en 1994, el entonces Defensor del Pueblo, Jaime Córdoba Triviño, ante el repunte de los grupos paramilitares y el uso de las masacres manifestaba que “uno de los principales retos que tiene este gobierno es el desmantelamiento de los grupos paramilitares que han resurgido en el último año. Lo

más importante es que la Fuerza Pública adquiriera un mayor compromiso para enfrentar, en las zonas de conflicto, a estos grupos, porque se ha visto que en muchos casos los paramilitares actúan a sus anchas por la omisión de la Fuerza Pública” (El País, 1994).

Eran momentos donde la Defensoría del Pueblo tenía un papel fundamental de denuncia y de identificar la impunidad de dichas acciones como un factor que no ayudaba a frenar dicho fenómeno.

En un balance de la situación entre 1992 y 1997, presentado en su informe anual que cubría 1997, la Defensoría del Pueblo afirmaba que en dicho periodo se habían presentado quejas sobre al menos 1.000 masacres, de las cuales un 70 por ciento de ellas se llevaron a cabo entre 1994 y 1997 (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 28). Es en este periodo que tiene lugar tres de las masacres más crueles y recordadas, las masacres de Ituango, realizadas por grupos paramilitares en junio de 1996 y octubre de 1997 en los corregimientos de La Granja y El Aro; la masacre de Mapiripán (Meta) realizada por grupos paramilitares entre el 15 y 20 de julio de 1997 y también la masacre de La Chinita cometida en enero de 1993 por parte de la Farc en Apartadó (Antioquia).

Para 1998, la situación en esta materia fue mucho más crítica y la Defensoría del Pueblo reportó 235 masacres ese año con 1.366 civiles muertos (Defensoría del Pueblo, 1999, p. 14), una masacre un día de por medio, en un 94 por ciento cometidas por grupos paramilitares y con concentración en los departamentos de Antioquia (85 masacres), Santander, Putumayo, Bolívar, Valle del Cauca y Meta. Según esta institución, estas masacres tienen un patrón común: aterrorizar a los habitantes de la zona y a la vez propiciar el desplazamiento forzado en busca de acumulación de tierras. Inclusive en dicho informe puso de relieve el inicio de una nueva fase de despojo

que empezaba a tener evidencias en la comisión de masacres: “confirma la apreciación de que en Colombia se está llevando a cabo una reforma agraria a punta de fusil para intimidar a la población a la que se califica como colaboradora de los grupos insurgentes”. Para este año, un nuevo balance de la Defensoría mostraba que entre 1991-1998 se habían cometido al menos 4.909 masacres con 16.216 víctimas (Defensoría del Pueblo, 1999, p. 50).

Esta situación llevó a que, en septiembre de 1998, el Defensor presentara al gobierno varias recomendaciones para disminuir la comisión de masacres, entre ellas “combatir decididamente la actividad paramilitar” y “generar procesos de reforma agraria en las zonas de masacre” (Defensoría del Pueblo, 1999, p. 63), en particular en zonas como Magdalena Medio, Urabá antioqueño y chocoano, Nudo de Paramillo y Alto Sinú-San Jorge, Meta y las regiones del Pato-Guayabero.

Este patrón se mantuvo en 1999 cuando se realizaron según la Defensoría 403 masacres, 155 de ellas (38,46 por ciento) por responsabilidad de los grupos paramilitares, pero 26,30 por ciento de las masacres tiene como responsable a un actor indeterminado (Defensoría del Pueblo, 2000, p. 35). Todo parecería indicar que los grupos paramilitares empezaban a cambiar su modo de operar.

En su reporte para el año 2000, la Defensoría definió a las masacres como una modalidad de violencia que “se ha multiplicado no solo en cantidad sino en crueldad y barbarie” (Defensoría del Pueblo, 2000, p. 32). Esto también en el entendido, como lo destaca este mismo reporte que “los grupos paramilitares han dejado de ser grupos armados que operan en ciertas zonas limitadas del país, para convertirse en verdaderos ejércitos, con más de 9 mil hombres entrenados y ampliamente financiados”. Para ese mismo año, la Defensoría reportó 135 casos de masacres, califi-

cándola como un modo despiadado y brutal de negación del otro (Defensoría del Pueblo, 2001, p. 68). Fue precisamente en el año 2000 que la Defensoría expidió la primera Resolución Defensorial el 14 de diciembre con relación a la masacre de 45 personas por parte de los paramilitares en la Ciénaga Grande en el corregimiento de Nueva Venecia en Magdalena en donde solicitaba a varias autoridades tomar medidas urgentes sobre esa zona y proteger a sus habitantes⁴³. En su momento, el Defensor del Pueblo manifestó que “es una prueba clara de la degradación del conflicto, no solo porque afecta a la población civil sino porque está afectando a la población más pobre” (Revista Semana, 2001).

De acuerdo con las estadísticas consignadas en este capítulo, 2001 fue el año en que más masacres se presentaron en la historia reciente de Colombia. Ese año, la Defensoría llevó a cabo una serie de actuaciones relacionadas con las masacres de El Naya (entre Valle y Cauca) (Defensoría del Pueblo, 2001), Arauquita (Arauca), Alaska (Buga), y calificó la situación como de profunda degradación del conflicto (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 309-311). Para ese año, la Defensoría reportó la realización de 190 masacres, 81 casos adjudicados a los grupos paramilitares (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 76) Un año después, en 2002, la Defensoría reportó 84 casos de masacres, 34 de estas atribuibles a los grupos paramilitares (Defensoría del Pueblo, 2003, p. 265).

Otra dimensión importante que se inicia en 2001 es la dimensión preventiva del trabajo de la Defensoría a partir de la creación del Sistema de Alertas Tempranas y sus alertas e informes de riesgo. Las masacres del Naya realizada por grupos paramilitares en abril de 2001 y la masacre de Bojayá cometida por las Farc en mayo de 2002 muestran cómo la

Defensoría previno lo que podría suceder y cómo dicha información fue desestimada por las autoridades civiles y militares.

Con el inicio del proceso de paz con los grupos paramilitares a finales de 2002, las masacres empiezan a disminuir, entre otros factores, porque la mayoría de estos grupos declaran ceses al fuego unilaterales que si bien tuvieron impacto no se cumplieron a plenitud. En este contexto, la Defensoría realizó un seguimiento y monitoreo a estos ceses al fuego y en 2004 emitió un informe denunciando las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH por parte de estos grupos (El Tiempo, 2004). Por ejemplo, entre enero y agosto de 2004, un informe de la Defensoría “da cuenta de 342 casos de vulneraciones y amenazas a personas y bienes protegidos” (Defensoría del Pueblo, 2004), en particular la continuidad de la comisión de masacres. Precisamente en pleno proceso de paz, grupos paramilitares en asocio con integrantes del Ejército Nacional llevaron a cabo la masacre de San José de Apartado en febrero de 2005, por lo cual la Defensoría solicitó convocar un comité especial para esclarecer dicha masacre por su gravedad y precedente para el proceso (Defensoría del Pueblo, 2006).

A partir de 2006 inicia una fase de reducción de las masacres, sobre todo por la desmovilización de 31.671 paramilitares y, en este sentido, la Defensoría destacó posteriormente cómo entre 1997 y 2007 “los fenómenos más graves del periodo y los de mayor impacto fueron las masacres y los desplazamientos masivos de población” (Defensoría del Pueblo, 2017).

Asimismo, destacó cómo a partir de 2006-2007, paralelo a la emergencia de nuevos grupos posdesmovilización de las Autodefensas:

⁴³ Resolución Defensorial No. 001 sobre lo acontecido en la Ciénaga Granda de Santa Marta. 14 de diciembre.

(...) se han generado cambios en la modalidad preferente de violencia letal después de la desmovilización. Las masacres dejaron de ser la principal práctica de violencia para dar paso a los homicidios selectivos y las desapariciones. Con la fragmentación de estos grupos, los cambios en sus formas organizativas y las transformaciones en su control territorial, estas estructuras más atomizadas ya no tienen la capacidad y poder de coordinar la realización de masacres como las ejecutadas en el periodo de expansión de los antiguos grupos paramilitares entre 1998 y 2005. Su repertorio de violencia es más selectivo y menos visible (...) Los homicidios selectivos son la expresión de una estrategia criminal que busca enmascarar las dimensiones de las acciones de violencia contra la población civil (Defensoría del Pueblo, 2017).

Sin embargo, esto no quiere decir que las masacres desaparecieron. En un informe de 2009, la Defensoría había alertado cómo los nuevos grupos armados ilegales posdesmovilización de las Autodefensas seguía haciendo uso de homicidios selectivos y masacres que buscaban controlar territorio, señalar y estigmatizar a los habitantes de la comunidad, restringiendo su movilidad y ejerciendo control a las labores cotidianas (Defensoría del Pueblo, 2009).

Asimismo, en su informe de 2007, la Defensoría puso la lupa en una de las víctimas poco visibles de las masacres. Según el informe, con datos de la Policía Nacional, entre 2003 y abril de 2006, las masacres provocaron la muerte de 1.083 personas, 896 de ellas (10 por ciento) niños y niñas (Defensoría del Pueblo, 2007). A esto hay que sumar que durante 2005 y 2006, la Defensoría del Pueblo y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia desarrolló la investigación denominada *Caracterización de las niñas, niños y adolescentes*

desvinculados de los grupos armados al margen de la ley: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos, realizada con base en la información suministrada por 329 niños, niñas y adolescentes que se encontraban en el Programa de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes Desvinculados de los Grupos Armados Irregulares del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Este estudio pionero encontró que el 52.6 por ciento de ellos experimentó de cerca episodios de violencia severa, como tomas armadas, 48.9 por ciento masacres (en sus lugares de residencia), 24 por ciento mencionó haber sido víctima de desplazamiento forzado (él - ella o alguien de su familia) y el 37 por ciento sufrió el asesinato de algún miembro de su familia.

En su balance sobre este hecho atroz como son las masacres, la Defensoría del Pueblo ha encontrado que estas representan una modalidad de violencia que permite la administración del miedo, la eliminación sistemática de sus oponentes, aumentar el control sobre la población, mermar la acción comunitaria y por supuesto provocar numerosos desplazamientos masivos e individuales de población (Defensoría del Pueblo, 2017). Asimismo, se resalta cómo la Defensoría ha identificado que “son las mujeres quienes como resultado de masacres, tomas de los pueblos, asesinatos selectivos o amenazas de los grupos armados ilegales tienen que asumir el traslado silencioso e inseguro desde sus lugares de origen a los asentamientos urbanos; lugares a donde tienen que llegar para garantizar su derecho a la vida e integridad personal y el de sus hijos” (Defensoría del Pueblo, 2006), aumentado de esta manera sus riesgos y vulnerabilidad.

Por otro lado, frente a las tomas a poblaciones, al inicio de este capítulo se estableció que entre 1965 y 2013 se produjeron un total de 609 tomas a población, en un 85 por ciento de responsabilidad de los grupos guerrille-

ros. El pico de este acto de violencia fue 1998 cuando se presentaron 55 tomas a población y se destaca que entre 1991 y 2014 se produjeron 343 tomas.

La toma por parte de la Fuerza Pública del campamento de Casa Verde de las Farc en diciembre de 1990 y la arremetida de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB) en 1993 luego de la terminación del proceso de paz de Caracas y Tlaxcala, son dos hitos que marcan un sostenido accionar de las Farc y el ELN por las tomas a población. Precisamente en 1993, el Defensor del Pueblo para ese momento manifestó que “lo que sí es claro, como posición conceptual, jurídica y política de la Defensoría, es que la guerrilla en los últimos años ha sido una actora de primer orden en la violación del derecho internacional humanitario” (El Tiempo, 1993), destacando estas acciones contra poblaciones enteras.

En sus diversos informes, la Defensoría calificó estas tomas a población como una grave infracción al DIH, que produjo víctimas fatales en la población civil y la Fuerza Pública, toma de rehenes y secuestro, y sobre todo fue la generadora de grandes fenómenos de desplazamiento individual y masivo en varias zonas del país, en particular en los departamentos donde más se concentró este fenómeno como fueron Cauca, Nariño, Tolima, Antioquia y Cundinamarca.

De manera general, en un número amplio de los documentos mencionados, la Defensoría del Pueblo ha emitido un acervo amplio de recomendaciones a entidades y autoridades con miras a la prevención y atención a víctimas de los casos identificados y territorios en situación de riesgo, así como ha desplegado consecuentemente un conjunto diverso y permanente de acciones, como parte de su gestión defensorial, encaminadas a cumplir con estos propósitos. Respecto a las recomendaciones a instituciones, la Defensoría del Pueblo a través de los diferentes informes de riesgo, informes

defensoriales, resoluciones y otros documentos institucionales emitió recomendaciones dirigidas a un amplio conjunto de actores institucionales, entre ellos, siendo los más reiterados la Vicepresidencia de la República, Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y de Policía, Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Unidad de Víctimas, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, además de órganos legislativos, de control público y autoridades locales y regionales.

Estos actores, conforme con sus competencias legales, fueron recurrentemente exhortados por la Defensoría a adelantar acciones como el esclarecimiento de los hechos, fortalecimiento de medidas de seguridad para la protección de comunidades en riesgo o víctimas de masacres u otros delitos, la atención humanitaria urgente frente a hechos consumados, el impulso a las investigaciones judiciales asociadas a este tipo de hechos, la promoción de acciones orientadas a la reparación y acompañamiento a las víctimas, la generación o fortalecimiento de herramientas normativas, de políticas públicas o instancias de decisión para la prevención o superación de estos fenómenos y sus impactos, la convocatoria de comisiones interinstitucionales para la atención de situaciones de riesgo o victimización, la implementación de medidas contenidas en acuerdos de paz y el avance de negociaciones con grupos armados ilegales, entre otras recomendaciones.

En sus tres décadas de vigencia, la Defensoría del Pueblo ha reportado también un sinnúmero de acciones como parte de su gestión defensorial y con ocasión de la ocurrencia de masacres o tomas a poblaciones, en aras de su prevención o de la atención a población víctima y comunidades donde sucedieron los hechos o en riesgo. Como parte del repertorio de esta gestión y su relación con algunos casos específicos se destacan:

- Declaraciones de rechazo, condena o preocupación por situaciones relacionadas con este tipo de hechos de violencia: “En consejo de seguridad extraordinario convocado por las autoridades del Municipio de Puerto Guzmán, la Defensoría del Pueblo expresó su preocupación por los lamentables hechos ocurridos el día de ayer, sábado 19 de noviembre, en las veredas Las Delicias y Los Pinos, en los que 18 hombres murieron por la confrontación entre el autodenominado “Comandos de la Frontera” y el frente primero “Carolina Ramírez” de las disidencias de las Farc (...) Cabe destacar que estos hechos son la consumación de los riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo mediante la Alerta temprana 001 de 2021 por la presencia de estos dos grupos armados ilegales en este municipio (Defensoría del Pueblo, 2022).
- Recolección de quejas, diagnósticos sobre estos fenómenos violentos y consolidación y divulgación de estadísticas propias y con fuentes complementarias:

Las dinámicas del conflicto armado interno y otras violencias conexas se han caracterizado en estos años (2019-2022) por un profundo cambio en los repertorios de violencia usados por estos grupos, una disminución de las acciones armadas contra el Estado y el aumento de los enfrentamientos entre grupos armados ilegales y del crimen organizado. Desafortunadamente, el descenso aparente de las acciones de los grupos no se ve reflejado en el impacto humanitario, el cual mantiene niveles altos y tendencia al aumento, como lo demuestran el incremento de homicidio de PDDH y líderes sociales o los homicidios de configuración múltiple (masacres) (Defensoría del Pueblo, 2023b, p. 26).

- Impulsar misiones o comisiones humanitarias para verificar los hechos ocurridos, realizar diagnósticos sobre la situación de derechos humanos en las zonas afectadas y proveer atención humanitaria y orientación inmediata a víctimas y comunidades:

La Defensoría del Pueblo rechazó el homicidio colectivo ocurrido en la noche del pasado 22 de marzo en zona rural del municipio de El Rosario, en el norte del departamento de Nariño, en el que fueron asesinadas cuatro personas en la vía que comunica al municipio de Leiva con El Rosario (...) Tras este hecho violento, y ante la preocupación de las comunidades por las acciones armadas de los grupos ilegales que operan en la región, la Defensoría del Pueblo adelantará una misión humanitaria de acompañamiento para verificar la situación de derechos humanos en el territorio, comprendido entre los municipios de Leiva y El Rosario, de la zona de cordillera de este departamento (El Nuevo Siglo, 2023).

- Participación en instancias o mecanismos relacionados con la protección y promoción de DD. HH. y la prevención de violaciones a estos derechos como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad creada tras el acuerdo de paz de 2016, los comités departamentales y municipales de víctimas o de derechos humanos y DIH o el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIPRAT), entre otros.
- Informa y convocar públicamente la acción de autoridades locales y otros actores institucionales sobre riesgos y hechos de violencia de este tipo.
- Ejercicios de capacitación a funcionarios públicos y víctimas o de acompañamiento a medidas de reparación a víctimas, retor-

nos y restitución de tierras relacionados con este tipo de hechos de violencia, por ejemplo, el proyecto de Impulso del Goce Efectivo de Derechos de Destinatarios de Restitución de Tierras en Etapa Posfallo –Fase II”, que se desarrolló en varias fases desde 2017 con el apoyo de la Embajada de Suiza en Colombia.

- Monitoreo y seguimiento a sentencias de Cortes y otras instancias judiciales en relación con casos y poblaciones referidas en este tipo de hechos victimizantes: frente a la Masacre de El Salado de 2000, por citar un caso, se profirió la “Sentencia T-045 de 2010, donde la Corte Constitucional determinó el contenido y el alcance del derecho a la salud con enfoque en atención

psicosocial para las víctimas del conflicto armado, por medio de la protección de cuatro (4) mujeres que fueron víctimas de la segunda masacre de El Salado perpetrada en el 2000. En 2015, a partir de un cuidadoso seguimiento en región, se informa a la Corte que a pesar de las actuaciones de las entidades, el Estado sigue incumpléndolas órdenes de la sentencia (...) En vista de lo anterior, la Defensoría del Pueblo está liderando un plan para activar los mecanismos propios de la Superintendencia de Salud y la Procuraduría General de la Nación, con el fin de desbloquear el grave estancamiento institucional para el cumplimiento de la tutela” (Defensoría del Pueblo, 2016).



Capítulo 7

ATAQUES A POBLACIONES, BASES MILITARES, PUESTOS DE POLICÍA Y MASACRES DE GUERRILLAS Y PARAMILITARES

El “Hecho del Tercero” y la “Inacción del Estado”: dos visiones jurídicas distintas, pero vivenciales en la Jurisprudencia Contenciosa Administrativa sobre el derecho de las víctimas y la responsabilidad del Estado, 1991-2023.

Análisis jurídico de Jaime Orlando Santofimio Gamboa ¹

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.

Agradecimientos a los profesionales miembros de mi equipo de trabajo: Simone Nevares, Felipe Santofimio Nevares y Elizabeth Calderón Roa por su dedicación y apoyo. Asimismo, al profesor Andrés Mauricio Briceño Chávez por sus orientaciones y recomendaciones para llevar a buen fin este proyecto por la paz de Colombia.

Solo conociendo la historia podremos evitar que el futuro nos atropelle como hasta ahora ha ocurrido con las víctimas del conflicto interno colombiano.

¹ Profesor emérito de derecho de la Universidad Externado de Colombia; Ex Magistrado del Honorable Consejo de Estado de la República de Colombia; Abogado de la Universidad Externado de Colombia; Postdoctorado en Derecho por las Universidades Carlos III de Madrid, España y Universidad Externado de Colombia; Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, España, Master en Gobierno Municipal de la Universidad Externado de Colombia; Especialista en Administración Pública del Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM), Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia; Ex Director del Departamentos de Derecho Administrativo de la misma Universidad.

Introducción

El conflicto interno, la búsqueda de la paz y la función institucional del Consejo de Estado

En trabajos anteriores he afirmado que cualquier aproximación a los fenómenos políticos y jurídicos de Colombia encuentra profundas dificultades, en cuanto a que el nuestro es un escenario paradigmático de profundas contradicciones en medio de la lucha por la institucionalidad y la prevalencia de los derechos humanos principalmente (Santofimio, 2017) y no obstante sus limitaciones y altos índices de impunidad (Comisión para el esclarecimiento, 2022, p. 527), cuando este ejercicio de búsqueda y entendimiento del conflicto interno, tomas, masacres, ataques de guerrilla y paramilitares se pretende efectuar en la compleja visión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, a partir de la percepción de la realidad desde la óptica y experiencia del juez de lo contencioso administrativo, sus estudios documentales, apreciación según las reglas de la experiencia y correspondiente análisis probatorios en cada uno de los casos juzgados y no desde el ámbito de la simple historia política o sociológica de la confrontación nacional (Aguilera, 2016, p. 367).

Un simple repaso de nuestra historia nos permite entender, y así debemos admitirlo en aras de la contextualización del conflicto interno colombiano, que desde los mismos momentos del nacimiento de la República y por causas que podemos remontarlas a la Conquista y Colonia, nuestra consolidación como nación, soberana, libre, independiente e igualitaria, ha estado marcada por los signos de la tragedia y las luchas fratricidas, la división ideológica y profundos problemas en torno a la propiedad de la tierra, la pobreza inmanejable por nuestra sociedad y un Estado siempre ausente e inoperante, con una justi-

cia que apenas da abasto a sus requerimientos (Santofimio, 2017).

La búsqueda incansable de nuestra identidad y de consolidación institucional depende de una multiplicidad de variables críticas que nos muestran en su contexto un país forjado en la adversidad, escenario natural de grandes discusiones políticas, jurídicas y sociales, con una economía rudimentaria, donde el capitalismo, no obstante el carácter pasivo del Estado colombiano en materia de intervención social y económica, no logró penetrar las incipientes estructuras sociales y económicas del siglo XIX, con las mismas características que se dieron en el Viejo Continente o, incluso, en otros países de América Latina (Santofimio, 2017); (Tirado, 2001, pp. 119); (Nieto, 1996, pp. 229); (López, 2001, pp. 13); (Melo, 1989).

La historia nos muestra en el siglo XIX un país sumido en situaciones de profunda pobreza de grandes sectores de la población, dominado por el latifundio, la lucha por la tierra, el centralismo, la concentración del poder político en manos de la iglesia, terratenientes y castas oligárquicas; con graves problemas de radicalización política que generaron permanentes situaciones de confrontación armada, con efectos nocivos en las relaciones internacionales, en el mantenimiento de la integridad territorial y en el respeto mínimo al orden internacional; con un régimen constitucional centralista, conservador, doblegado a la religión católica, restrictivo de los derechos individuales y ausente total de los intereses de la colectividad; y una justicia incipiente, aislada esencialmen-

te de los conflictos sociales y poco requerida en búsqueda de reparación por las víctimas (Santofimio, 2017); (Arenas, 2022).

Entrado el siglo XX, Colombia surge como un país altamente fraccionado, con profundas contradicciones; el Estado es incapaz de contenerlas y brindar las satisfacciones requeridas y, con su omisión y ausencia, causa enormes desmanes a la institucionalidad y a los derechos humanos (Santofimio, 2017).

Durante décadas se gobernó al país bajo estados de excepción injustificables, determinadores de una oscura tradición de violencia estatal y de desconocimiento a los derechos humanos, lo que en la práctica significó un alejamiento sustancial de los compromisos que como país había adquirido con la comunidad internacional en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario y, sobre todo, con el marco conceptual y de principios del derecho internacional consuetudinario de gentes (Santofimio, 2017).

He sostenido y la tesis la reitero ahora a partir de la reconstrucción de nuestra historia en el contexto fáctico de la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano, a propósito de los ataques a poblaciones, bases militares, puestos de Policía y masacres de guerrillas y paramilitares que ha caracterizado en parte nuestro conflicto interno (Santofimio, 2017, p. 177), que entrado ya el siglo XXI, el país y el mundo son testigos de la pervivencia nociva y absurda de una larga guerra civil, a la cual se le ha buscado, con el apoyo de la comunidad internacional y en el contexto del derecho internacional, una salida política viable y satisfactoria dentro de los parámetros y estándares fijados en los tratados internacionales y en la jurisprudencia de las cortes internacionales, esto es, respetuosa del ámbito convencional, en la idea de poner fin a la cobardía de los fusiles, abrirle paso restaurador a la sociedad, reivindicar a las

víctimas en su vida y dolor bajo conceptos de verdad, justicia, reparación y no repetición, para consolidar una verdadera y material justicia de transición a la vida pacífica y democrática, para lo cual ha jugado un papel de suma importancia la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Fernández, 2013, p. 53); (Pérez, 2009). En el mismo sentido, para profundizar en el papel del derecho internacional en las negociaciones de paz en Colombia, puede consultarse a Barbosa, (2015); Pigrau, (2013, p. 221); Gómez, (2014); Aguiar (2012, pp. 109, 153, 213).

En la búsqueda incansable de los colombianos por consolidar una sociedad justa y democrática, abierta, participativa, pluralista e incluyente, sumida en las ideas de solidaridad, respetuosa del orden jurídico internacional y de los derechos humanos, en 1991 se derogó el viejo orden conservador y se expidió por la Asamblea Nacional Constituyente una moderna Constitución Política, instrumento fundamental para alcanzar la paz, para cual se retomó de manera significativa los cauces del derecho internacional e incorporó al país en el ámbito del ordenamiento jurídico convencional, el derecho internacional humanitario y del derecho internacional consuetudinario de gentes, cuyo vértice articulador surge de la idea fundamental de “la dignidad humana” y el de la primacía de los derechos inalienables de la persona y se fortaleció significativamente a la justicia contenciosa administrativa para estos propósitos y finalidades (Santofimio, 2017, p. 177).

Bajo la vigencia de esta Constitución Política y previos acuerdos políticos fundamentales para el país, el Estado decidió iniciar una serie de procesos de diálogos con los grupos armados insurgentes. El primer paso se dio en 2012 con las Farc en Oslo, donde se firmó el Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz es-

table y duradera; el segundo con el ELN en 2015, que inició los denominados “diálogos de Quito”. Todo lo anterior, con el propósito de poner fin a un absurdo conflicto armado interno que ya supera el medio siglo y millares de víctimas y ha significado el desangre económico, moral e institucional del Estado y de la Nación (Santofimio, 2017, p. 177 y ss).

En relación con el grupo armado insurgente Farc, la decisión en comento llevó a los “diálogos de La Habana”, donde delegados del Gobierno Nacional y de las Farc abordaron diversos asuntos considerados claves para la reconciliación nacional y la consolidación de la paz, relacionados con el desarrollo agrario, la participación política, el fin del conflicto, las drogas ilícitas, las víctimas (donde se encuentra el componente de justicia), implementación, verificación y refrendación de los acuerdos y, la última fase, la de construcción de una paz estable y duradera como resultado final, proceso de diálogo y negociación que se concretó en la firma de un Acuerdo final para la terminación del conflicto, el 24 de agosto de 2016, en Cartagena, condicionado para su vigencia y validez a la celebración de un plebiscito el día 2 de octubre de 2016, el cual dio como resultado el triunfo de la negativa (No) a los acuerdos consolidados en este documento, lo que obliga al Gobierno Nacional a reanudar el proceso de diálogo y negociación en la ciudad de La Habana sobre puntos concretos, conciliados previamente con los grupos opositores defensores de la negativa (Santofimio, 2017, pp. 177 y ss).

De todas formas, con anterioridad a la conclusión de los procesos de negociación, el Gobierno Nacional promovió ante el Congreso Nacional importantes reformas institucionales para viabilizar legislativa y administrativamente las decisiones que se habrían de tomar en el proceso de paz. De esta forma, se aprobaron los actos legislativos 01 del 31 de julio

de 2012 (Marco jurídico para la paz) y 01 del 7 de julio de 2016 (Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera), disposiciones que fueron objeto de control por la honorable Corte Constitucional, mediante las sentencias C-579 de 2013, C-577 de 2014 y C-699 de 2016 (Santofimio, 2017, pp. 177 y ss).

Con ocasión de la renegociación suscitada a propósito de la negativa en el plebiscito se suscribió un nuevo acuerdo en Bogotá D. C. (Teatro Colón), el 24 de noviembre de 2016, previa aprobación por el Congreso Nacional. El “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” modificó muchos aspectos respecto del que se firmó en Cartagena en agosto del mismo año.

El nuevo texto refunde la siguiente temática: 1) un acuerdo general dogmático y de principios recogidos en el preámbulo; 2) en la introducción se abordan sus alcances (pp. 6 a 8); 3) un acuerdo de principios y reparador de carácter colectivo que propone una forma rural integral, acuerdo número 1 denominado “Hacia un nuevo campo colombiano” (pp. 10 a 34); 4) acuerdo de principios sobre participación política y apertura democrática para la construcción de la paz, acuerdo número 2 (pp. 35 a 56); 5) acuerdo de principios para el fin del conflicto, acuerdo número 3 (pp. 57 a 97); 6) acuerdo de principios en relación con la solución al problema de las drogas ilícitas, acuerdo número 4 (pp. 98 a 123); 7) acuerdo de principios sobre víctimas del conflicto, acuerdo número 5 (pp. 124 a 192); y 8) acuerdo de principios sobre la implementación, verificación y refrendación, acuerdo número 6 (pp. 193 a 218).

Los acuerdos se hacen acompañar de un conjunto de protocolos y anexos que son los siguientes: 1) Protocolo y anexos del capítulo de introducción del acuerdo para el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo (CFHDB) y dejación de armas (DA) (pp. 219 a 225); 2) Protocolo del capítulo despliegue del mecanismo de monitoreo y verificación del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 226 a 227); 3) Protocolo del capítulo Monitoreo y verificación: flujo de la información (MM&V) del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 228 y 229); 4) Protocolo del capítulo Monitoreo y verificación; Comunicaciones estratégicas del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 230 y 231); 5) Protocolo del capítulo Monitoreo y verificación: observación y registro del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 232 a 237); 6) Protocolo del capítulo Monitoreo y verificación: coordinación MM&V del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 238 y 239); 7) Protocolo del capítulo Monitoreo y verificación: código de conducta para las y los integrantes del MM&V del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 240 y 241); 8) Protocolo del capítulo Monitoreo y verificación: solución de controversias del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 242 a 244); 9) Protocolo del capítulo Monitoreo y verificación: mandato del MM&V del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 245 a 249); 10) Protocolo y anexos del capítulo de Dispositivos en el terreno y zonas del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 250 a 252); 11) Protocolo y anexos del capítulo de Dispositivos en el terreno y zonas – rutas de desplazamiento (RD) y Coordinación de movimientos en el terreno del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 253 a 256); 12) Protocolo del capítulo de Seguridad para las y los integrantes del mecanismo de monitoreo y verificación (MM&V) del acuerdo de CFHBD y (DA) (pp. 257 y 258); 13) Protocolo del capítulo de Seguridad para las y los delegados y servidores públicos del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 259); 14)

Protocolo del capítulo de Seguridad para las y los integrantes de las Farc-EP del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 260 y 261); 15) Protocolo del capítulo de Seguridad para la población civil del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 262); 16) Protocolo del capítulo de Seguridad para los desplazamientos de las Farc-EP del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 263 y 264); 17) Protocolo del capítulo de Seguridad para los dispositivos en el terreno del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 265 y 266); 18) Protocolos de seguridad para la manipulación, almacenamiento, transporte y control de armas durante el CFHBD y DA (pp. 267 y 268); 19) Protocolo y anexos del capítulo de logística del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 269 y 270); 20) Protocolo y anexos de dejación de armas del acuerdo de CFHBD y DA (pp. 271 a 274); 21) Anexo A: Procedimiento de registro, identificación, marcado y almacenamiento de las armas (pp. 274 a 276); 22) Otros acuerdos y proyecto de ley de amnistía, indulto y tratamientos penales especiales –acuerdo del 7 de noviembre de 2016– (pp. 277 y 278); 23) Acuerdo del 9 de noviembre de 2016 (pp. 279 a 281); 24) Acuerdo especial de ejecución para seleccionar al secretario ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz y asegurar su oportuna puesta en funcionamiento (pp. 282 a 284); 25) Acuerdo para facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas alcanzado mediante Acuerdo del 23 de junio de 2016 (pp. 285 a 287); y 26) Ley de amnistía, indulto y tratamientos penales especiales (pp. 288 a 309).

Adicional al anterior proceso político se debe destacar y rescatar, para los propósitos constitucionales y convencionales, el papel fundamental y protagónico que adquiere la justicia, como instrumento vivencial y determinante en la construcción de la paz de los colombianos; no obstante, las múltiples críticas nacionales e internacionales que se le hacen. El poder judicial, de todas maneras, se le tiene como

el instrumento institucional idóneo para la materialización de las finalidades propias de nuestro Estado social de derecho, resolviendo los múltiples litigios surgidos del enfrentamiento fratricida nacional, en especial, y para destacar, en lo que le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conforme con su concepción constitucional y, en particular, del Consejo de Estado como tribunal supremo de esta jurisdicción a través de su extensa jurisprudencia de reparación directa (Consejo de Estado, 2022).

La jurisprudencia del Consejo de Estado dentro del contexto del proceso de paz real de Colombia constituye a no dudarlo, no obstante, las dificultades de acceso a la justicia característico de Colombia y los altos índices de impunidad del Estado victimario (Aguilera et al., 2016, pp. 367 y ss.), un ejemplo de institucionalidad activa frente a la multiplicidad de reclamaciones de justicia de las víctimas de nuestra desgracia nacional, para estos efectos, y no de manera pacífica, ha desarrollado estándares y ha configurado precedentes ga-

rantísticos y reparadores de las víctimas del conflicto interno en sintonía no solo con el derecho nacional, sino también con los estándares o parámetros internacionales de protección de derechos humanos, esto es, ha llevado a cabo un ejercicio de convencionalidad para efectos de la motivación y adopción de importantes y trascendentales decisiones reparadoras de las víctimas precisamente en casos de profunda inacción del Estado, conforme se estudiarán en el presente trabajo.

Entre otros fallos, puede observarse el papel significativo de la jurisprudencia del Consejo de Estado en esta labor de construcción de la paz de los colombianos en casos paradigmáticos de inacción del Estado en el conflicto interno, articulado su histórica jurisprudencia y recorrido protector y defensor de los derechos humanos con estándares propios del derecho internacional, al pronunciarse como supremo tribunal de lo contencioso administrativo en casos dramáticos de graves violaciones de DIDH, DIH y Derecho de Gentes, como en los siguientes:

Cuadro introductorio

Algunos casos de sentencias condenatorias con ocasión de la inactividad del Estado y protectoras del DIDH y del DIH

Asunto	Sentencias
<p>i) Al resolver la violación a los derechos de la población civil protegidos por el DIH amparados en el principio de distinción como mecanismo de protección a la población civil en medio de las hostilidades.</p>	<p>Sentencias de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Subsección C, 5 de julio de 2008 [14526]; Subsección C, 9 de mayo de 2012 [20334]; Subsección C, 22 de octubre de 2012 [24070]; Subsección C, 7 de noviembre de 2012 [22377]; Subsección C, 12 de febrero de 2014 [26013]; Subsección B, 20 de febrero de 2014 [30615]; Subsección C, 26 de marzo de 2014 [30273]; Subsección C, 26 de marzo de 2014 [29129]; Subsección B, 31 de julio de 2014 [32316]; Subsección B, 31 de julio de 2014 [29336].</p>
<p>ii) Al fallar, con anterioridad a la sentencia de unificación de la sala plena de lo contencioso administrativo de 2018, [CE. 34359] múltiples casos de agresión a la población civil y de inacción del Estado con la implantación de minas antipersonales y otros artefactos explosivos en el territorio nacional.</p>	<p>Sentencias de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado Subsección C, 19 de agosto de 2012 [20028]; Subsección A, 12 de septiembre de 2012 [25323]; Subsección B, 29 de agosto de 2013 [32319]; Subsección C, 22 de enero de 2014 [28417]; Subsección C, 12 de febrero de 2014 [45818]; Subsección C, 28 de enero de 2015 [32912]; Subsección C, 26 de febrero de 2015 [28666]; Subsección B, 29 de abril de 2015 [34437]; Subsección C, 1.º de junio de 2015 [31412]; Subsección C, 25 de enero de 2015 [39347].</p>
<p>iii) Al pronunciarse frente a la clara e inobjetable inacción del Estado frente a la desaparición forzada de personas, el carácter particular de daño continuado y el deber que subsiste al Estado de continuar con los esfuerzos de búsqueda del desaparecido o de su cadáver, en caso de deceso.</p>	<p>Sentencias de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sala Plena de Sección, 8 de mayo de 1994 [9209], 28 de enero de 1999 [12623], 7 de febrero de 2012 [21266], 28 de noviembre de 2002 [12812], 5 de diciembre de 2002 [13871], 22 de abril de 2004 [14240], 20 de febrero de 2008 [16996], 26 de marzo de 2009 [17994]; Subsección B, 29 de octubre de 2012 [21806]; Subsección B, 28 de febrero de 2013 [27301]; Subsección B, 27 de septiembre de 2013 [19934]; Subsección C, 21 de noviembre de 2013 [29764]; Subsección B, 28 de agosto de 2014 [32988]; Subsección C, 6 de mayo de 2015 [31326]; Subsección C, 29 de febrero de 2016 [36305].</p>

<p>iv) Al desarrollar por vía jurisprudencial los criterios convencionales para la configuración del desplazamiento forzado de civiles en el marco del conflicto armado.</p>	<p>Sentencias de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sentencias de Sala Plena de Sección, 8 de mayo de 2003 [2003-0268], 26 de enero de 2006 [2001-00213], 18 de febrero de 2010 [18436]; Subsección C, 21 de febrero de 2011 [31093]; Subsección C, 18 de julio de 2012 [23594]; Subsección B, 3 de mayo de 2013 [32274]; Subsección B, 12 de diciembre de 2013 [50187]; Subsección C, 12 de febrero de 2014 [32478]; Subsección C, 12 de febrero de 2014 [34440]; Subsección C, 26 de febrero de 2014 [47437]; Subsección C, 20 de octubre de 2014 [36682]; Subsección C, 10 de agosto de 2015 [49724]; Subsección C, 10 de agosto de 2015 [48392]; Subsección C, 7 de septiembre de 2015 [48995].</p>
<p>v) En casos dramáticos de tomas guerrilleras a bases militares y de Policía donde aplica reglas y estándares de protección convencional a la fuerza pública para lo que acuña la terminología “ciudadano-soldado” o “ciudadano-policía” como demostrativo de la doble protección convencional de estos funcionarios por vía del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como por el Derecho Internacional Humanitario, y la irrenunciabilidad de este mínimo de derechos.</p>	<p>Sentencias de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Subsección C, 25 de mayo de 2011 [15838], 25 de mayo de 2011 [18747], 8 de junio de 2011 [19772], 8 de junio de 2011 [19773], 19 de agosto de 2011 [20227], 31 de agosto de 2011 [19195], 1.º de febrero de 2012 [21274], 7 de junio de 2012 [23715], 18 de junio de 2012 [19345], 22 de mayo 2013 [26525], 24 de octubre de 2013 [25981], 12 de febrero de 2014 [25813], 12 de febrero de 2014 [26013], 12 de febrero de 2014 [26269], 8 de abril de 2014 [28330], 8 de abril de 2014 [28318], 20 de octubre de 2014 [31250], 3 de diciembre de 2014 [26737], 1.º de julio de 2015 [30385] y 25 de febrero de 2016 [34791].</p>
<p>vi) Al fallar en favor de las víctimas del conflicto armado interno, admitiendo la inacción y omisión del Estado en casos de completo abandono de la población, dejándola a merced de actores armados particulares, o en que existen situaciones de convivencia entre autoridades estatales y grupos armados.</p>	<p>Sentencias de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sala Plena de Sección, 14 de febrero de 2002 [13386], 15 de agosto de 2007 [2002-0004], 19 de octubre de 2007 [29273], 4 de mayo de 2011 [22231 y acumulados]; Subsección C, 9 de mayo de 2012 [20334]; Subsección A, 13 de febrero de 2013 [25310]; Subsección B, 3 de mayo de 2013 [32274]; Subsección C, 26 de marzo de 2014 [29129]; Subsección B, 26 de junio de 2014 [21630]; Subsección C, 9 de julio de 2014 [44333]; Subsección C, 3 de diciembre de 2014 [35413]; Subsección C, 10 de agosto de 2015 [48392] y Subsección C, 29 de febrero de 2016 [35298].</p>

<p>vii) Al fallar casos de víctimas de daños antijurídicos producidos con graves violaciones al DIH con ocasión de la ocurrencia de tratos crueles e inhumanos contra miembros de grupos armados insurgentes que ya han sido capturados por la fuerza pública y actos de detención ilegal y tortura a población civil.</p>	<p>Sentencias de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sala Plena de Sección, 28 de noviembre de 1996 [9617], 21 de febrero de 2002 [13653]; Subsección B, 26 de octubre de 2011 [18850] y Subsección C, sentencia de 20 de junio de 2013 [23603].</p>
<p>viii) Al resolver típicos e incontrovertibles casos por omisión e inacción del Estado por desprotección a los actores políticos de la democracia colombiana. En estos fallos la corporación destaca la protección reforzada que merecen los actores políticos y sociales en su vida e integridad física como manifestación convencional del principio democrático.</p>	<p>Sentencias de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sala Plena de Sección, 19 de junio de 1997 [11875], 11 de diciembre de 2002 [20089], 19 de julio de 2007 [17639], 28 de septiembre de 2007 [32793]; Subsección C, 18 de enero de 2012 [21196]; Subsección C, 18 de enero de 2012 [19959]; Subsección B, 8 de febrero de 2012 [20089]; Subsección C, 23 de mayo de 2012 [41142]; Subsección C, 19 de noviembre de 2012 [25225]; Subsección C, 6 de marzo de 2013 [26217]; Subsección B, 29 de mayo de 2014 [30108]; Subsección B, 13 de noviembre de 2014 [32269]; Subsección B, 14 de noviembre de 2014 [32425]; Subsección B, 12 de diciembre de 2014 [33526]; Subsección C, 29 de julio de 2015 [50154]; Subsección C, 7 de septiembre de 2015 [34158]; Subsección C, 25 de febrero de 2016.].</p>
<p>ix) Declara responsable al Estado por la comisión de falsas e ilegales acciones de cumplimiento de mandatos constitucionales y legales que producen daños antijurídicos en miembros de la población civil, detenciones arbitrarias perpetradas por miembros de la fuerza pública en contra de la población civil.</p>	<p>Sentencias de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Subsección B, 14 de abril de 2011 [20145]; Subsección B, 29 de octubre de 2012 [21377]; Subsección B, 5 de abril de 2013 [24984]; Subsección B, 27 de septiembre de 2013 [19886]; Subsección B, 6 de diciembre de 2013 [26669]; Subsección B, 30 de abril de 2014 [28075]; Sala Plena de Sección Tercera, 28 de agosto de 2014 [32988]; Subsección B, 26 de junio de 2015 [34749]; Subsección C, 7 de septiembre de 2015 [52892]; Subsección C, 7 de septiembre de 2015 [51388]; Subsección C, 7 de septiembre de 2015 [47671]; Subsección C, 1.º de febrero de 2016 [53704]; Subsección C, 25 de febrero de 2016 [49798].</p>

Fuente: Santofimio, 2017.

Muy a pesar de la claridad y pertinencia de los anteriores pronunciamientos del Consejo de Estado a propósito del conflicto interno y de la caracterizada inacción del Estado frente a sus escenarios de lesividad para los derechos de los colombianos, en algunos otros casos la jurisprudencia se ha apartado de la razonabilidad de la anterior línea del pensamiento judicial de lo contencioso administrativo, determina otros derroteros en el contenido y sentido de las providencias a propósito del conflicto interno, lo que se observa en una línea sobre la configuración del hecho del tercero que se analizará en el capítulo siguiente y en otros casos trascendentes e importantes:

i) Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 15 de septiembre de 2017 (CE 18860) decidió no declarar la responsabilidad del Estado por actos terroristas ordenados por un cartel del narcotráfico en contradicción de los estándares que proscriben la tolerancia o complicidad con los particulares que consuman los daños antijurídicos; aceptar como negación de la imputación la falta de diligencia para la prevención de actos de particulares que atente contra los derechos humanos, que se puede descomponer en dos eventos: (a) falta de diligencia del Estado para prevenir actos de particulares previo conocimiento de una situación de riesgo cierta, inmediata y determinada o, (b) por falta de diligencia del Estado para prevenir actos de una entidad o sujeto privado al que se le delega la prestación de servicios públicos (Santofimio, 2017).

ii) Sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 26 de febrero de 2018 (34359) en materia de minas antipersonales absolutamente contraria, opuesta y contradictoria con el orden jurídico convencional e internacional de derechos humanos y de derecho interna-

cional humanitario, al no declarar la responsabilidad del Estado y no condenarlo por las lesiones padecidas por una mujer y un menor de edad quienes resultaron afectados por la explosión de minas antipersonales cuando transitaban una vía en el municipio de La Palma (Cundinamarca), el 25 de enero de 2003.

En su decisión, la Sección Tercera de manera reprochable niega el contenido y alcance del artículo 2 de la Constitución y su lectura convencional con base en los mandatos de los artículos 1.1 y 2 de la CADH, de manera que elimina la garantía efectiva de los derechos a la vida, integridad personal, locomoción, entre otros de las víctimas, al convalidar la existencia, presencia o alojamiento de minas antipersonales en cualquier parte del territorio nacional, sustentado en que no puede apoyarse la declaratoria de responsabilidad ni en el principio de solidaridad, ni en la tutela eficaz de los derechos humanos y de los estándares de protección del derecho humanitario, algo que resulta chocante y paradójico siendo el Consejo de Estado el juez de cierre en lo contencioso administrativo, cuya jurisprudencia de ser unificada debe hacerse en el marco de la sujeción al ordenamiento convencional y no simplemente con la afirmación de interpretaciones y de aplicaciones propias al derecho interno que obstaculizan, impiden o niegan la garantía efectiva de los derechos humanos de las víctimas (como ocurrió) y que puede constituir en el futuro un probable supuesto de responsabilidad internacional del Estado colombiano ante el sistema interamericano de derechos humanos por vulneración de los derechos consagrados en la CADH, en especial, por no adoptar medidas efectivas para la protección de los derechos, invocar obstáculos internos para sujetarse a los estándares convencionales y no procurar la tutela judicial efectiva afirmada en el artículo 25 de la misma Convención.

En síntesis, el fallo de unificación les trasladada ilógica, reprochable y equívocamente el riesgo a las víctimas respecto de las minas antipersonales. Precisamente, en uno de los salvamentos de voto conjunto, se resalta la seria deformación que del deber de prevención como mandato convencional provoca la sentencia, lo que lleva a sostener que esta “pretende generar una interpretación ajena al alcance que tanto el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos tiene, como la que se ha sido construida en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que hace inaplicable el fallo en toda regla, salvo que se quiera asumir la responsabilidad internacional del Estado” (Stella Conto Díaz del Castillo y Jaime Orlando Santofimio Gamboa, a la Sentencia de Unificación, del 26 de febrero de 2018, Expediente 34359).

iii) Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020 (CE 61033), a través de la cual la Corporación decidió unificar de manera contraria a los precedentes del sistema interamericano, específicamente del contenido en la *Ratio Decidendi* del fallo proferido en el caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile del 29 de noviembre de 2018, esto es, apartándose del sistema IDH y con abierto desconocimiento de las obligaciones y demás compromisos internacionales del Estado colombiano derivados de los artículos 26 y 27 de la Convención de VDT, 1.1, 2 y 20 de la Convención ADH y los artículos 1, 5, 9, 93 constitucionales, en clara y evidente contravía de los derechos y de la dignidad de las víctimas del conflicto interno y en indiscutible favor del Estado victimario, el término para la configuración de la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto

en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado, bajo las siguientes premisas: “(...) i) en tales eventos resulta exigible el término para demandar establecido por el legislador; ii) este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, que tiene regulación legal expresa, se computa desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial; y iii) el término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y, una vez superadas, empezará a correr el plazo de ley (...)”.

Por fuera de los referentes convencionales aplicables bajo presupuestos del DIDH y con exclusivos argumentos de derecho nacional, inadmisibles a la luz de lo preceptuado en el artículo 27 de la Convención de VDT, que precisamente proscribe conductas unilaterales de los estados fundadas en el derecho nacional para oponerse al cumplimiento de los deberes y demás obligaciones internacionales y, adicionalmente, soportado en una motivación totalmente antagónica con los estándares fijados en el fallo Órdenes de Guerra vs. Chile antes referido, estos es, contentivos de patrones de calidad inferior a los exigidos por la jurisprudencia interamericana, la Sentencia de Unificación rompe con una larga línea jurisprudencial contenciosa administrativa reivindicatoria de los derechos de las víctimas para acceder a la justicia en eventos calificados como de lesa humanidad y de crímenes de guerra y establece limitaciones inadmisibles contrarias para estos efectos, postula un derecho sacramental y ritualista que defenestra al derecho sustancial, convencional y constitucional.

I. Vicisitudes jurisprudenciales en torno a la imputación por la inacción del Estado con ocasión del conflicto interno

En este escenario, abordar desde cualquier consideración el conflicto interno colombiano, en especial, desde la perspectiva de la jurisprudencia del Consejo de Estado, tribunal supremo de lo contencioso administrativo en los términos de la Constitución Política (artículo 237.1 constitucional); por lo tanto, juez natural de la administración pública y de la responsabilidad que le corresponda al Estado victimario por los daños antijurídicos

infringidos a las víctimas, principalmente, en escenarios extremos y radicales de violencia fratricida como los vividos en el último siglo en Colombia, es una labor compleja, con muchas dificultades, profundamente impregnada de externalidades ideológicas y políticas que inevitablemente impactan en los derechos de las víctimas y en la reparación integral que por mandato constitucional les corresponde.

a. Omisiones e inacciones del Estado y la imputación del daño antijurídico

Asimismo, en una tarea sujeta a las oscilaciones de inveteradas posiciones jurídicas contrapuestas, derivadas de las percepciones sobre la responsabilidad del Estado y del derecho de las víctimas en contextos fácticos, en donde lo preponderante han sido las omisiones, la inactividad, la inacción y la no presencia actuante y activa del Estado cumpliendo con sus deberes y obligaciones en relación con la población civil, el DIDH, el Derecho IH, las exigencias de *Ius Cogens* y los mandatos claros e inobjetable del artículo 2 constitucional, siendo entonces, permisivo para la ocurrencia de daños antijurídicos por terceros que le deben ser imputados precisamente por su inacción frente al actuar dañoso que ha impactado los derechos e intereses de la víctima (Von Der Osten, 2013; Botassi, 2004).

El Estado ausente ha dejado de ser, para una línea muy sólida en la jurisprudencia del Consejo de Estado, una narrativa hipotética, propia de la doctrina y la especulación doctrinaria y de la teoría general de la responsabilidad, para pasar a constituirse en una figura

real, concreta y vivencial, haciendo del Estado un “ente altamente presente con su ausencia y a causa de ella”, en la configuración de daños antijurídicos por terceros, que no obstante esta particularidad, a la luz del artículo 90 constitucional le deben ser imputados en cuanto que, si bien puede que no haya participado de manera directa en la ocurrencia de los mismos, su conducta omisiva, su inacción frente al cumplimiento de sus deberes normativos, constitucionales, legales o convencionales, su incapacidad para enervar un accionar dañoso previsible o en connivencia con terceros, es determinante para la imputación, en cuanto que bajo estas circunstancias lo categórico, no es quien realizó u ocasionó el daño, sino a quien debe imputársele, en cuanto que es la víctima y sus derechos el centro del problema y no victimario directo o causal.

Referirse entonces a la responsabilidad que le puede corresponder al Estado con ocasión a los ataques a poblaciones, bases militares, puestos de Policía y masacres de guerrillas y

paramilitares a la luz de los casos fallados por el Consejo de Estado colombiano, implica adentrarse por los senderos neurálgicos de un derecho de víctimas fundado en “la negación al ejercicio del poder institucionalizado”, nada menos que por el obligado directo a su cumplimiento y ejecución: el Estado.

Para estos efectos, se debe entender que el de inacción es un concepto jurídico de raigambre constitucional y convencional con efectos directos en el ámbito del derecho de víctimas y de la responsabilidad del Estado victimario. Su fundamento se encuentra no solo en los deberes y obligaciones internacionales que surgen para el Estado de los artículos 1.1 y 2 de la Convención ADH, sino también y de manera concreta de la cláusula general de responsabilidad del Estado incorporada en el artículo 90 constitucional en cuanto acepción posible y viable jurídicamente del concepto genérico de omisión, esto es, que comprende todas aquellas faltas o ausencias de acción, inactividades, abstenciones, negaciones a actuar de una autoridad que debiendo hacerlo por mandato del ordenamiento jurídico (artículo 2, 123 inciso 2, y 209 constitucionales) no lo hace, permitiendo, no evitando, consintiendo con su inacción el accionar de terceros causantes de daños antijurídicos a las víctimas (Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 173 y, en similar sentido, Caso Masacre de Pueblo Bello, sentencia del 31 de enero de 2006, párr. 123).

Precisamente, así se desprende de los desarrollos doctrinales y jurisprudenciales del concepto de daño antijurídico donde en relación con la omisión o la inacción de sus deberes y obligaciones por el Estado, (Von Der Osten, 2013; Botassi, 2004) no se tiene la más mínima duda de que su ocurrencia puede ser una razón valedera para que se le imputen los daños antijurídicos que sufran las víctimas cau-

sadas por terceros y esto es así, en cuanto en perspectiva dogmática el daño antijurídico (Henaó, 2007) impone considerar dos componentes:

i) el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, “(...) el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio” o la “lesión de un interés, o con la alteración “in pejus” del bien idóneo para satisfacer aquel, o con la pérdida o disponibilidad del goce de un bien que por lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa (...)”.

ii) “(...) aquello que, derivado de la omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable (...)” por la víctima, a) bien porque es contrario a los DIDH, la Constitución Política o a una norma legal, o b) porque sea “irrazonable”, en clave de los derechos e intereses convencional y constitucionalmente reconocidos, y c) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general y los derechos humanos individual o colectivamente considerados (Santofimio, 2023).

Según esto, en relación con el segundo de los componentes, el concepto abraza, a no dudar, una clara e indudable “inutilidad del Estado” frente a sus deberes y obligaciones en relación con el DIDH, el DIH y el *Ius Cogens* que se manifiesta en: i) un Estado que frente a riesgos evitables, inminentes y conocibles, debiendo actuar, no actúa frente a las circunstancias y hechos, omite la adopción de medidas razonables y proporcionales para prevenir la violación de los derechos humanos, ausente en la adopción de medidas adecuadas y oportunas para prevenir o evitar razonablemente el daño antijurídico por el tercero; ii) un Estado

que no despliega las diligencias debidas frente al conflicto, que no utiliza los instrumentos de prevención adecuados, proporcionales, oportunos y necesarios, o simplemente ofrece respuestas de baja o mala calidad frente a las crisis y al tercero protagonista, o sencillamente no reacciona; iii) un Estado que actúa en connivencia o le da apoyo a los terceros para incurrir a través de ellos en atroces violaciones a los DIDH, al Derecho IH y a las exigencias de *Ius Cogens* (Santofimio, 2023).

Asimismo, nos encontramos ante casos significativos de inacción, en todos aquellos eventos en que i) el Estado crea una situación objetiva de riesgo y luego no despliega los deberes de salvamento que le son exigibles; ii) el Estado que tiene deberes como garante institucional que debe proteger a las víctimas y no lo hace; iii) el Estado asume deberes en relación con el riesgo y no actúa, “Quien crea riesgos debe asegurarlos, y si el riesgo se exterioriza, surgen los deberes de salvamento”; iv) en fin, un Estado que abandona sus deberes y con ello a los asociados; v) un Estado que se esconde; vi) un Estado negligente; vii) un Estado que frente al conflicto interno permite el actuar impune de la insurgencia y la guerrilla violando el DIDH y el DIH; viii) un Estado que abandona el territorio; ix) un Estado no presente frente a las desgracias humanas. (Santofimio, 2023) (Santofimio, 2017).

La inacción identifica entonces la nefasta y perturbadora idea para el constitucionalismo, la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos del “antiestado”, la huida progresiva de la acción en favor de la barbarie derivada de su ausencia, inactividad u omisión del Estado de sus responsabilidades institucionales, lo que en virtud de los mandatos imperativos del artículo 90 constitucional compromete su responsabilidad, haciendo que el daño antijurídico no se diluya en la teoría del hecho del tercero, sino que le debe ser inevitablemente imputado.

Esto, asimismo, conforme con los presupuestos de una muy sólida línea jurisprudencial del Consejo de Estado que no admite bajo estas consideraciones, la razonabilidad causalística para resolver el asunto, ni se preocupa por el nexo causal conforme con los parámetros usuales del derecho privado a los que se acude de manera recurrente por ciertos sectores de la jurisprudencia contenciosa administrativa, sino que le da trascendencia a la víctima, al resultado dañoso y a su relación con la ausencia del Estado y no al tercero causante o victimario directo, como ya se dejó establecido (Santofimio, 2023).

Se trata, por lo tanto, de una línea del pensamiento jurisprudencial que rompe con los parámetros tradicionales de la imputación fáctica soportada proverbialmente en ideas causalísticas (CE 14868, fallo de 2006), propias del pensamiento jurídico individualista de influencia privatista recepcionado históricamente en la jurisprudencia del Consejo de Estado, en cuanto que los presupuestos conceptuales en que se soporta, como es de la “la acción y el actuar de un sujeto causante”, que se le pueda endilgar al Estado, carece de existencia, en cuanto que lo que realmente ocurre en el mundo jurídico es una inacción del Estado frente a su deberes y obligaciones, lo cual da al traste con la razonabilidad clásica de la imputación vista en perspectiva causal.

Se abre entonces, frente a esta situación, el camino a otras vías, mucho más expeditas, precisas y adecuadas para justificar y explicar la imputación bajo escenarios de omisión e inactividad, como son las propias de la imputación objetiva, instrumento metodológico de alta utilidad para evitar la impunidad del Estado frente a las víctimas; instrumento usual y razonable para otros sectores de la jurisprudencia del Consejo de Estado no adictas a un derecho de víctimas irreflexivo y matriculado cerradamente en lecturas individualistas.

b. Causa. Causalismo. Nexo de Causalidad

No obstante, es menester reconocer que la jurisprudencia de la responsabilidad del Estado ha estado durante muchas épocas impregnada de las explicaciones causales para la imputación, sumidas en las ideas de causa, causalismo y de la existencia inevitable de un nexo causal entre el daño y su hecho generador directo y determinante, esto es, de construcciones derivadas del devenir civilista de la institución causal y soportadas en la idea básica de la existencia inevitable de “(...) un vínculo, nexo, o ligamen que une la causa a un efecto, siguiendo el principio de que todo tiene una causa y que, en las mismas condiciones, las mismas causas producen los mismos efectos (...)” (Santofimio, 2017, p. 104) (17145, fallo de 2009; 17405, fallo de 2009), ideas surgidas del método causalístico de carácter filosófico científico y naturalístico, “(...) que procura el conocimiento de las cosas (o el de las verdades) a través del estudio y análisis de sus causas. Sostiene la existencia de cadenas de relaciones causales (causa-efecto) que permiten, mediante la observación de ellas, una explicación de todo lo que puede explicarse (...)” (Deguerque, 2000, pp. 2 y 3).

Determinar la o las causas de uno o varios sucesos constituye la tarea de aprehensión cognoscitiva del fenómeno causal, propio de los seres humanos, por lo tanto, la formulación de que “(...) ‘nada puede existir ni dejar de existir sin causa’, o, en otros términos, ‘todo efecto es generado por una causa’, debe ser entendida como método de conocimiento humano, ya que como doctrina explicativa del mundo de la naturaleza y de sus mutaciones conlleva necesariamente el reconocimiento de un primer fenómeno incausado, un comienzo no causado pero que es la causa del todo, o bien a una infinita regresión de causas y efectos...” (Deguerque, 2000, pp. 2 y 3).

Luego, la causalidad entraña necesariamente la “apreciación humana”, que la infunde de su carácter subjetivo, que le exige al juez la necesaria percepción y aprehensión de la realidad, permitiendo que la imputación se realice fundada en ella misma, y no en simples conjeturas o suposiciones mentales desconectadas de las propias circunstancias de tiempo, modo y lugar que desencadenaron la producción del daño antijurídico, exigiéndose a la víctima la carga de probar que el perjuicio causado es consecuencia directa o indirecta de un hecho dañoso, en este sentido:

(...) El concepto de causa y el de causalidad se utilizan en materia de responsabilidad civil, para tratar, básicamente, de dar respuesta a dos tipos de problemas: el primero es encontrar alguna razón por la cual se pongan a cargo de ésta, haciéndola responsable, las consecuencias indemnizatorias [...] en segundo lugar, se trata de relacionar, a la inversa de lo que hacíamos anteriormente, al daño con la persona, pues el precepto, remarcando el uso de la palabra causa, dice que se indemniza ‘el daño causado’... (Santofimio, 2017, p. 104).

Precisamente, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado define la imputación como “(...) la atribución jurídica del daño, fundada en la prueba del vínculo existente entre el daño antijurídico y la acción u omisión del ente demandado (...)” (CE 14065, fallo de 2005) y la soporta en la idea según la cual:

(...) para imputar conducta irregular a la Administración es presupuesto necesario que se predique de la demandada, una conducta que jurídicamente se derive de la existencia de un deber jurídico que permita evidenciar el comportamiento

to irregular, por acción o por omisión. El elemento de la imputabilidad en este punto es un presupuesto de la conducta irregular, de la actividad que desarrolló a quien se demanda, por acción o por omisión, nótese que el artículo 90 de la Carta Política condiciona en forma estricta la responsabilidad patrimonial del Estado al

daño antijurídico que le “sea imputable, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

Y sobre estos dos puntos, responsabilidad e imputabilidad (...)” (CE 15088, fallo de 2004).

c. Imputación objetiva

De acuerdo con la praxis contenciosa del juicio de responsabilidad y las dificultades que la causalidad como presupuesto de la responsabilidad ha ofrecido (y superada la tendencia a aplicar la teoría de la equivalencia de condiciones), se viene abriendo camino, como lo he advertido, a la tesis de la imputación objetiva, (Gil, 2013) otra explicación metodológicamente diferente a la estrictamente causal, que “(...) tiene el cometido de fijar criterios normativos por los cuales un resultado –en el que reside la lesión de un bien jurídico– es atribuible a un comportamiento(...)” (Suárez y Cancio, 2016, p. 367).

Este método permite explicaciones mucho más amplias, lógicas y pertinentes en torno a la imputación de daños antijurídicos al Estado en escenarios de inacción y omisión de sus deberes y obligaciones normativas (CE 16894, fallo de 2007; 17994, fallo de 2009; 18747, fallo de 2011; 19772, fallo de 2011; 20813, fallo de 2011; 20753, fallo de 2011; 29129, fallo de 2014) sobre la consideración de reconocer que:

(...) si bien la imputación fáctica tiene un sustrato material o causal, lo cierto es que no se agota allí, puesto que ante su vinculación con ingredientes normativos es posible que en sede de su configuración se establezca que un daño en el plano material sea producto de una acción u omisión de un tercero, pero resulte imputable al demandado siempre

que se constate la ocurrencia de cualquiera de los siguientes eventos: i) que con fundamento en el ordenamiento jurídico se tuviera el deber de impedir la materialización del daño (posición de garante institucional); ii) que con su actividad se incrementó el riesgo permitido (creación de un riesgo jurídicamente desaprobado); o, iii) que se estaba dentro del ámbito de protección de una norma de cuidado... (CE 9276, fallo de 1994; 8996, fallo de 1995; 9266, fallo de 1996; 9040, fallo de 1997; 18274, fallo de 2010; 38364 A, fallo de 2016).

Esta concepción de la imputación objetiva se ha acrecentado con la ubicación en sus fundamentos de la denominada “posición de garante” del Estado, donde la exigencia del principio de proporcionalidad es necesaria para considerar si cabía la adopción de medidas razonables para prevenir la producción del daño antijurídico, si el Estado actuó o no cumpliendo con sus deberes para estos efectos, siendo en consecuencia intrascendente bajo esta hipótesis determinar si un comportamiento fue realizado mediante un curso causal dañoso o mediante la abstención de una acción salvadora, porque lo importante no es la configuración fáctica del hecho, sino la demostración de si el Estado ha cumplido con los deberes que surgen de su posición de garante (Sentencia su-1184 de 2001, Santofimio, 2017).

Dicha formulación no debe suponer, se insiste, una aplicación absoluta o ilimitada de la teoría de la imputación objetiva que lleve a un desbordamiento de los supuestos que pueden ser objeto de la acción de reparación directa, ni a convertir a la responsabilidad extracontractual del Estado como herramienta de aseguramiento universal. El Estado simplemente cumple unas obligaciones que se desprenden del modelo de Estado social y democrático de derecho, que exige ya no solo la garantía de los derechos y libertades, sino su protección

eficaz y efectiva y la procura de una tutela encaminada a cerrar la brecha de las debilidades del Estado, más cuando se encuentra en una situación singular como la de Colombia, esto es, de conflicto armado interno, que se traduce en muchas ocasiones en violaciones sistemáticas de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario [examinada la posición de la víctima], que pueden tener origen no solo en el Estado, sino también en sujetos o grupos que le enfrentan (Gil, 2013) (Santofimio, 2017).

d. Hecho del tercero y su tratamiento en escenarios causalísticos y de la imputación objetiva

Es precisamente en este escenario donde se producen los grandes debates de la jurisprudencia contenciosa administrativa colombiana en cuanto a la incidencia que la anterior consideración tiene frente a la configuración de la causal eximente de responsabilidad del hecho del tercero o de ruptura del nexo causal por obra y gracia del tercero, perfectamente admisible en escenarios causales tradicionales y ordinarios, en los casos en donde el protagonismo directo, exclusivo y determinante de los mismos se le atribuye a terceros, pero que no tiene la misma suerte si se les mira en relación con la vincularidad que genera la inacción frente a las deberes normativos que comprometen, obligan y le son imperativos a todas autoridades del Estado en escenarios del conflicto interno, así las cosas:

i) Unas serán las respuestas que en relación con el *hecho del tercero* se ofrezcan en escenarios causalísticos y naturalísticos, en donde la jurisprudencia del Consejo de Estado fundada en las causas extrañas, o de las exilias reglas de lo imprevisible e irresistible rompe el nexo causal, libera al Estado de la imputación por el daño antijurídico, si se dan los presupuestos de la ley civil.

ii) Y otras, las respuestas que se brinden bajo la óptica de la imputación objetiva, en don-

de la omisión y la inactividad del Estado en el escenario del daño antijurídico contiene la fuerza jurídica para enervar el actuar del tercero permitiendo la imputación del daño antijurídico al Estado, sin que esto, a la luz de una gran y muy importante línea de nuestra jurisprudencia contenciosa administrativa, signifique la instauración de un Estado asegurador universal, como lo he advertido, solo encarna a un Estado garante de los derechos de las víctimas sobre bases convencionales y constitucionales de solidaridad y en consideración de cada caso del grado de conocimiento de la situación y riesgo y las posibilidades de enfrentarlos (Corte IDH, Caso Masacre de Pueblo Bello, Sentencia del 31 de enero de 2006, párr. 123).

Desde este escenario de la teoría de la imputación objetiva, la concepción del hecho del tercero como eximente de la imputación al Estado pierde la fuerza y contundencia, que el causalismo civilista inspirador de la jurisprudencia contenciosa administrativa le imprimió a la figura durante décadas y que se reflejó en las líneas más clásicas de nuestra jurisprudencia contenciosa administrativa, genera impunidad del victimario estatal y de

inviabilidad material de las finalidades del artículo 90 constitucional.

Dada la situación de conflicto armado interno de Colombia, no puede entronizarse como supuesto eximente el hecho del tercero, ya sea ligado a los presupuestos [equivocados para la situación] de la fuerza mayor [imprevisibilidad e irresistibilidad], o a la naturaleza de la actividad, o a la relación del sujeto que realiza el hecho dañoso, sino que debe admitirse o, por lo menos, plantearse la discusión de si cabe imputar, fáctica y jurídicamente, al Estado aquellos hechos en los que, contribuyendo el hecho del tercero a la producción del daño antijurídico, se logra establecer que aquel no respondió a los deberes normativos, a los deberes positivos de protección, promoción y procura de los derechos de los administrados, y de precaución y prevención de las acciones de aquellos que, encontrándose al margen de la ley, buscan desestabilizar el orden democrático y poner en cuestión la legitimidad de las instituciones (Gil, 2013) (Santofimio, 2017).

De acuerdo con la idea del “tercero” en el marco de un conflicto armado interno, no hay duda de que no se requiere que haya un acuerdo o una “connivencia” entre el Estado y los terceros que producen violaciones sistemáticas a los derechos humanos. En este sentido, la concepción del hecho del tercero debe superar como hipótesis la necesidad de determinar un vínculo material u orgánico para que pueda atribuirse la responsabilidad; lo sustancial es el rol que juega la administración pública, su “posición de garante de vigilancia” (Santofimio, 2017).

Con otras palabras, la situación de conflicto armado interno implica constitucional y convencionalmente que el Estado es un “garante jurídico de la intangibilidad del valor protegido” (Nagler, 2006, p. 259). ¿De qué valor? De la cláusula del Estado social

de derecho y de la protección eficaz de los derechos humanos de los administrados. Con base en lo anterior, cabe afirmar que es el Estado el llamado a ejercer una intervención mucho más profunda ante fenómenos de violencia o de insurgencia que tiene plenamente definidos y no solo sostener como contraargumento la ocurrencia del hecho de un tercero (Rodríguez en Martín et. al, 2004, p. 56) (Santofimio, 2017).

También debe tomarse en cuenta que el “Estado será responsable de los actos de particulares si los órganos del Estado hubieran podido actuar para prevenir o reprimir el comportamiento de estos, o si existiese una relación de hecho específica entre la persona o entidad que observó el comportamiento y el Estado” (Rodríguez en Martín et. al, 2004, p. 56). Se trata, sin duda, de concretar los elementos en los que dogmáticamente se sostiene la posición de garante en la que se encuentra el Estado (especialmente cuando el daño antijurídico imputado tiene su origen en el conflicto armado): a) porque existe un deber constitucional positivo (arts. 2º, 90 y 93 C.P.) de proteger a los administrados en su vida, integridad y seguridad, que implica que debe emplear todos los medios razonables para alcanzar dicha protección eficazmente; b) deber que en la posición del Estado permite concretar la cláusula del Estado social de derecho (Andrade, 2012, pp. 75 y 76).

Conforme con lo explicado y en posición al conflicto interno colombiano, sin duda, el tratamiento que es posible dar al hecho del tercero en la visión propia de los tiempos que corren no permite seguir anclado en el modelo clásico causalista y obliga a centrarse en la vocación que el instituto de la responsabilidad debe atender, como herramienta para la protección de los derechos constitucional y convencionalmente reconocidos a los administrados e instrumento dirigido a promover

un efecto preventivo o de optimización, en las acciones que está llamado a desplegar el Estado en el marco del conflicto armado interno que vive el país (Santofimio, 2017).

El hecho del tercero debe inevitablemente ser considerado y en esto la teoría de la imputación objetiva cumple un papel trascendente, como una excepción a la regla general de la primacía de la víctima y no del victimario Estado en la determinación de la responsabilidad extracontractual del Estado. La imputación objetiva reivindica metodológicamente el papel garante y preventivo del Estado al igual que la idea material de la “responsabilidad por daños o de víctima” propia del derecho convencional; asimismo, dimensiona y reconoce que el Estado no puede ser visto como una parte cualquiera en las relaciones normales del tráfico jurídico, tiene cargas, deberes, obligaciones en relación con los derechos subjetivos individuales y colectivos de las víctimas. (Santofimio, 2017).

Por lo tanto, el de imputación objetiva, visto como instrumento de la imputación fáctica, permite determinar la trascendencia y el impacto de: i) la posición jurídica del Estado en el conflicto de responsabilidad; ii) el alcance de las obligaciones y deberes normativos del Estado en el conflicto de responsabilidad; iii) la verificación de la acción, inacción u omisión de esos deberes, obligaciones o cargas normativas en el conflicto de la responsabilidad/razonabilidad, proporcionalidad; y iv) la determinación de la imputación o procedencia de eximente de responsabilidad si realmente el peso y significación invencible es de la víctima, el tercero o de la fuerza mayor (Santofimio, 2017).

Ahora bien, las discusiones o diálogos enfrentados entre la jurisprudencia del Consejo de Estado fundada en la concepción causalista del hecho del tercero y el auge de la imputación objetiva como respuesta conceptual para evi-

tar la impunidad del Estado frente a las víctimas en escenarios de su inacción que facilitan el actuar del tercero causante, pero impiden la imputación al Estado omisivo, se llega, dada la visión cerrada de algunos precedentes jurisprudenciales contenciosos administrativos que declaran la configuración de la eximente por el solo hecho objetivo de la presencia de un tercero en la ocurrencia del hecho dañoso, soportado materialmente en los desarrollos legales de las llamadas “causas extrañas”, propias de la fuerza mayor y el caso fortuito, excluyentes de responsabilidad, definidas en el artículo 1 de la Ley 95 de 1890, subrogado por el 64 del Código Civil (CE 6639, fallo de 1994; 5225, fallo de 1989; 18824, fallo de 2009).

Sin contextualizar lo ocurrido o conectarlos en forma alguna con el conflicto armado interno y el marco de los deberes constitucionales y convencionales del Estado en finalidad de dignidad humana, en clara contravía del DIH y las exigencias de *Ius Cogens*, desconociendo que los casos sometidos a su conocimiento surgen de un conflicto armado interno donde difícilmente se puede hablar de tercero en cuanto los grupos insurgentes o los paramilitares son actores claros, indiscutibles de ese conflicto, no típicos terceros desconectados de la acción del Estado, de sus deberes y, fundamentalmente, de la posición constitucional y convencional de garante del Estado en relación con los derechos humanos de la población y de las víctimas en particular.

Esta línea causalística de la jurisprudencia se apoya para la concreción de la razonabilidad de su *Ratio Decidendi* en una presunción de incapacidad del Estado para enfrentar los retos, vicisitudes y riesgos propios de la sociedad colombiana, esto es, invirtiendo los mandatos del artículo 2 constitucional y de contera los de los artículos 1.1 y 2 de la Convención ADH, que postulan indudablemente la acción permanente y efectiva del Estado

en favor de las personas y sus derechos, enalteciendo en los términos del artículo 29 de esta misma Convención el principio *Por Homine* por encima de cualquier consideración, inversión que se hace consistir en la postulación de una regla rasa e irrazonable que postula la inacción como causal exonerativa de responsabilidad; el Estado al no ser un garante universal, tan solo le puede ser imputado un daño antijurídico dentro del marco de sus recursos y capacidades y no en la medida de sus deberes, esto es, reduciendo el alcance de los mandatos imperativos constitucionales y convencionales indicados a su mínima expresión y en contravía a los postulados generales del contenido dogmático de la Constitución, desafortunadamente en favor del Estado victimario (CE 541, fallo de 1969; 5693, fallo de 1998; 5737, fallo de 1990; 10747, fallo de 1998; 16460, fallo de 2007; 25627, fallo de 2007; 18860, fallo de 2017; 34359 A Unificación, fallo de 2018; 39063, fallo de 2021; 65863, fallo de 2022).

En algunas de sus más recientes manifestaciones (2022), además de reiterar el carácter impredecible e irresistible del hecho del tercero (25627, fallo de 2007; 42644, fallo de 2021; 42950, fallo de 2021), la línea ha invocado la jurisprudencia preconstitucional, esto es, la proferida por la Corporación con fundamento en la derogada Constitución de 1886, para justificar las tesis limitativas de los deberes del Estado como razonabilidad suficiente de no imputación y la procedencia de la configuración del hecho del tercero, olvida que aquel desaparecido texto constitucional partía de un contenido conceptual y de bases lejanos de las estructuras del Estado constitucional de derecho fundado en 1991 y de la preponderancia del contenido dogmático constitucional para efectuar cualquier lectura del ámbito de la legalidad, razón entre otras por la que fue derogada, esta invocación le ha permitido a la Corporación sostener que los deberes incorporados en el artículo 2 constitucional:

(...) no implican que el Estado sea un «asegurador general» contra daños, tampoco entrañan una responsabilidad automática derivada exclusivamente de la afectación de un derecho y encuentran su límite en los recursos materiales y humanos de que disponen las autoridades para disuadir y, en últimas, garantizar la seguridad e integridad... (CE 65853, fallo de 2022).

Desde esta concepción jurisprudencial del hecho del tercero aplicado a las omisiones e inacciones del Estado, se observa con preocupación que el aminoramiento de los deberes y obligaciones del Estado y, por lo tanto, de sus cargas de acción efectiva en favor de los derechos de las personas conlleva un acrecimiento injustificado, injusto, inconstitucional e inconvencional de deberes a las víctimas, creados por vía jurisprudencial a quienes se les obliga desplegar acciones tendientes a evitar la configuración del hecho del tercero, que se concretan en solicitar protección especial a las autoridades y justificación del riesgo que corren, cuando el mismo sea previsible, pasa la víctima a sustituir la inteligencia del Estado en una sociedad caracterizada por el obrar permanente de la insurgencia y los paramilitares en contra de la población civil, las autoridades solo funcionan si la víctima las requiere, sus deberes son rogados, su presencia reclamada, lo que en la realidad significa solo una cosa: la justificación jurisprudencial de la inacción y falta de presencia del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones y deberes oficiosos de presencia permanente para enfrentar y contener a los actores violentos del conflicto armado.

Pero, adicionalmente, esta construcción causalista generadora de impunidad y violadora de los derechos de las víctimas acrecienta su razonabilidad justificativa, indica que en:

(...) eventos en que se imputa omisión debe tenerse en cuenta que la capacidad

de acción de las autoridades no es ilimitada para disuadir la acción de los grupos ilegales. Lo contrario significaría que las autoridades militares estarían obligadas a lo imposible, esto es, a poner a disposición de los ciudadanos víctimas de estos delitos, de manera permanente, la compleja capacidad institucional que se requiere para evitar que este tipo de ataques sucedan. El juez de la administración no puede desconocer la realidad institucional y, después de hechos de esta naturaleza, exigir acciones que desbordaban la capacidad de respuesta de las autoridades... (CE 65853, fallo de 2022).

La ausencia de imputación al Estado desde esta configuración jurisprudencial se hace acompañar, asimismo, de otro argumento, absolutamente criticable y nefasto en el ámbito de la imputación jurídica, en cuanto es una negación de esta, un juego de palabras para denotar la existencia de daño antijurídico, pero una clara carencia de voluntad para imputar, lo que se resume es la expresión de “falla relativa”, estructura conceptual que puedo tener algún grado de validez frente a la Constitución conservadora de 1886, pero que de conformidad con el contenido dogmático de la Constitución Política de 1991 es sencillamente inaceptable.

Ahora bien, es necesario reconocer y profundizar que la idea del hecho exclusivo y determinante de un tercero como causal eximente de responsabilidad ha sido reconocida por la jurisprudencia del Consejo de Estado, no solo bajo consideraciones históricas clásicas de influencia civilista como hipótesis de ruptura del nexo causal, sino también y, fundamentalmente, como un evento que impide la imputación del daño antijurídico al Estado, cuando de la situación fáctica surja que el causante directo, único, exclusivo y determinante del daño es un sujeto absolutamente extraño al

Estado y a las víctimas (externo), cuyo actuar se caracteriza por ser esencialmente imprevisible en su materialización en el mundo de la realidad; irresistible en cuanto a los impactos que puedan causar, lo que lo hace de imposible *contención o freno*, esto, dada su razonabilidad y fundamento jurídico en las *causas extrañas*, propias de la fuerza mayor y el caso fortuito, excluyentes de responsabilidad, definidas en el artículo 1 de la Ley 95 de 1890, subrogado por el 64 del Código Civil.

Las eximentes de la responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos que cause, reconocidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado, devienen de las construcciones jurídicas y de los aportes del derecho civil, principalmente de las previsiones legales del Código Civil, razón elemental para entender que el hecho del tercero no puede ser abordado para la responsabilidad del Estado y el derecho de las víctimas, por lo menos en cuanto respecta a las tesis causalísticas explicadas, por fuera de este marco de legalidad, donde se exige la presencia rigurosa y articulada de claros elementos configuradores que van más allá de la simple, sola y objetiva figura del tercero, definiendo sus contornos y contenido a partir de su presencia sí, pero sumida con su acción en los conceptos de imprevisibilidad e irresistibilidad que hace imposible su contención, materializa en consecuencia la exclusión del Estado como victimario.

Precisamente, al desentrañar el artículo 64 del Código Civil, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha encuadrado materialmente el hecho del tercero en esta disposición legal, aunque en ella no aparezca tipificado expresamente su carácter de eximente de responsabilidad, deduciendo su existencia jurídica de las razones que le dan vida en nuestro ordenamiento a las causas extrañas, “(...) en esencia, acontecimientos anónimos, imprevisibles, irresistibles y externos a la actividad del deudor o de quien

se pretende lo sea, (...) no atribuible a aquel(...)" (Sentencia CSJ SC, 26 nov. 1999, rad. 5220), como la fuerza mayor o caso fortuito, que justamente son definidos como imprevistos a los cuales es imposible resistir o evitar (CSJ. SC. Sentencia 24 de marzo de 1939. CSJ. SC1230-2018. Rad. 08001-31-03-003-2006-00251-01 sentencia 25 abril de 2018).

En esta línea del pensamiento de la Corte, la raíz conceptual del *hecho exclusivo y determinante de un tercero* como hipótesis de ruptura del nexo causal se ubica bajo el manto oscuro de las causas extrañas, de "*vis maior*", exógena y ajena a quien se pretende imputar la acusación del daño, siendo, por lo tanto, "(...) menester la exterioridad o ajenidad del acontecimiento, en cuanto extraño o por fuera de control del círculo del riesgo inherente a la esfera, actividad o conducta concreta del sujeto, apreciándose en cada caso particular por el juzgador de manera relacional, y no apriorística ni mecánica, según el específico marco de circunstancias y las probanzas(...)" (CSJ SC 24 jun. 2009, rad. 1999-01098-01).

Residenciada entonces la figura en el concepto de "causa extraña enervante de la imputación", al invocarse procesalmente deben probarse sus presupuestos de procedencia, esto es, para el caso concreto, su carácter de irresistibilidad e imprevisibilidad. Es entonces lógico que:

(...) el hecho del tercero invocado por el demandado se asimila a la causa extraña no imputable, y, por consiguiente, no le basta probarlo, sino que es necesario que acredite que reviste las características de irresistible e imprevisible. En ambos supuestos, el hecho del tercero debe aparecer como inevitable, debido a que todos tenemos el deber, dentro de nuestras actividades, de evitar el hecho dañoso y atenuar sus consecuencias... (CSJ. SC. Sentencia 24 de marzo de 1939).

Así las cosas, la Corte Suprema de Justicia ha destacado que para que a "la intervención del tercero se le puedan dar y reconocer alcances liberatorios", debe estar mediada fácticamente por la presencia:

i) De un tercero que carezca de relación o dependencia jurídica con el supuesto victimario (CSJ. SC. Sentencia veinticuatro de marzo de 1939). Se agrega históricamente por la Corte que "(...) Debe tratarse antes de que nada del hecho de una persona por cuyo obrar no sea responsable reflejo el agente presunto, vale decir que dicho obrar sea completamente externo a la esfera jurídica de este último (...)" (CSJ, SC del 8 de octubre de 1992, Rad. n.º 3446).

ii) De un hecho que debe revestir el carácter de irresistible, esto es, poseer fuerza incontenible, inaguantable, irrefrenable, de por sí arrolladora (CSJ. SC. Sentencia veinticuatro de marzo de 1939). Lo irresistible, destaca la Corte, en línea para su debida configuración jurídica, "(...) atañe a la imposibilidad objetiva absoluta de evitar el suceso imprevisto y sus consecuencias, no obstante, los medios empleados para contrarrestarlo o sobreponerse a él y a su desenlace, o, en otros términos, cuando en las mismas condiciones del demandado y atendiendo la naturaleza del hecho, ninguna otra persona hubiera podido enfrentar sus efectos perturbadores".

Agrega la Corte al respecto que, "(...) En tales condiciones, no sería viable deducir responsabilidad, pues nadie es obligado a lo imposible. La imposibilidad relativa, por tanto, o viabilidad de que, con algún esfuerzo, quien enfrenta la situación supere el resultado lesivo, descarta la irresistibilidad (...)" (CSJ. SC1230-2018. Rad. 08001-31-03-003-2006-00251-01. Sentencia del 25 abril de 2018).

iii) De un hecho que debe revestir carácter de imprevisto (CSJ. SC. Sentencia del veinticuatro de marzo de 1939), que hayan hecho realmente imposible evitarlo. Para la Corte, lo imprevisible debe ser entendido como “(...) la irrupción súbita de un suceso imposible de eludir, a pesar de la diligencia y cuidado observados con tal fin, para cuya evaluación en cada caso concreto, deberán tenerse en cuenta criterios como «1) El referente a su normalidad y frecuencia; 2) El atinente a la probabilidad de su realización, y 3) El concerniente a su carácter inopinado, excepcional y sorpresivo» (...)” (CSJ SC, 6 ago. 2009, rad. 2001-00152-01).

Al respecto la Corte en providencias posteriores ha explicado en relación con este elemento su doble incidencia jurídica: lo imprevisto conlleva lo inevitable, de tal manera que si era previsto, podía ser enfrentado y contrarrestado el actuar del tercero, “(...) Por consiguiente, la falta de diligencia o cuidado, la negligencia, desidia, imprudencia e inobservancia de los patrones o estándares objetivos de comportamiento exigibles según la situación, posición, profesión, actividad u oficio del sujeto, comporta un escollo insalvable para estructurar la fuerza mayor cuando, por supuesto, su incidencia causal sea determinante del evento dañoso, porque en esta hipótesis, el hecho obedece a la conducta de parte y no a un acontecer con las características estructurales de la vis mayor (...)” (CSJ SC 6 ago. 2009, rad. 2001-00152-01), precedente que es reiterado por la Corporación al indicar que si se podía evitar el accionar del tercero “(...) y no se tomaron, por imprudencia o descuido, las medidas convenientes para eliminar el riesgo de su ocurrencia, la imputabilidad a ese demandado es indiscutible (...)” (CSJ, SC del 8 de octubre de 1992, Rad. n.º 3446).

iv) Debe el daño provenir de un tercero que protagonizó un hecho, exclusivo, eficaz, decisivo, idóneo, determinante y esencial, esto es, con capacidad y fuerza fáctica y jurídica para romper la relación de causalidad (CSJ. SC. Sentencia del veinticuatro de marzo de 1939). En este aspecto, la jurisprudencia civil ha sido absolutamente clara: “(...) el hecho del tercero tiene que ser causa exclusiva del daño, aspecto obvio acerca del cual no es necesario recabar de nuevo sino para indicar, tan solo, que es únicamente cuando media este supuesto que corresponde poner por entero el resarcimiento a la cuenta del tercero y no del ofensor presunto (...)” (CSJ, SC del 8 de octubre de 1992, Rad. n.º 3446).

Tanto así, en este último aspecto, que la jurisprudencia civil exige que “(...) el hecho de un tercero puede operar como eximente de responsabilidad, cuando aparezca evidentemente vinculado por una relación de causalidad exclusiva e inmediata con el daño causado (...)” (CSJ4204-2021. Rad. 05001-31-03-003-2004-00273-02), al punto de que si “(...) no es la causa determinante del daño, no incide en ninguna forma sobre el problema de la responsabilidad (...)” (CSJ, SC. Sentencia del 25 de noviembre de 1943, G.J. t. LVI). Desde estas consideraciones, se ha exigido en la jurisprudencia civil que “(...) el hecho del tercero aparezca evidentemente vinculado por una relación de causalidad exclusiva e inmediata con el daño causado, anexa a la noción de culpa, se desplaza del autor del daño hacia el tercero en seguimiento de la causalidad que es uno de los elementos jurídicos esenciales integrantes de la responsabilidad civil (...)” (CSJ.SC. Sentencia del 29 de febrero de 1964. GJ, T. CVI).

Ahora bien, se reconoce en el artículo 2344 del Código Civil que, de probarse la con-

currencia del tercero con el victimario, “(...) serán solidariamente responsables el presunto victimario y el tercero, que compartiría, también, la condición jurídica de victimarios responsables de los perjuicios causados (...)” (CSJ. SC2847-2019. Rad. 41001-31-03-002-2008-00136-01 del 26 de julio de 2019), “(...) habida consideración que, si por fuerza de los hechos la culpa de los dos ha de catalogarse como concurrente y, por lo tanto, frente a la víctima, lo que en verdad hay son varios coautores que a ella le son extraños, esos coautores, por lo común, están obligados a cubrir la indemnización en concepto de deudores solidarios que por mandato de la ley lo son de la totalidad de su importe, postulado éste consagrado por el artículo 2344 del Código Civil (...)” (CSJ, SC del 8 de octubre de 1992, Rad. n.º 3446).

Dada la anterior configuración, se entiende por la jurisprudencia civil que la figura en la perspectiva de la responsabilidad cumpliría una doble función:

i) Constituye una fuente de justicia para el enjuiciado en cuanto lo libera de su carga de posible victimario. Al respecto destaca la Corte que:

(...) no le basta probar al demandado la circunstancia del hecho del tercero, sino que también le es necesario acreditar que ese hecho es atribuible a una persona determinada, porque de lo contrario aparecería equívoco, en el sentido de poder ser obra del azar o culpa cometida por persona de quien el demandado tiene el deber legal de responder y nada permitiría excluir cualquiera de esas dos posibilidades... (CSJ. SC. Sentencia del 24 de marzo de 1939).

ii) Empodera a la víctima para que una vez identificado plenamente se le facilite perseguir a ese tercero y obtener la reparación de los perjuicios correspondientes por su actuar culposo, no siendo en consecuencia bajo la visión civilista fuente alguna de impunidad, lo que la Corte resalta, indica que:

(...) además, subsidiariamente, para permitir a la víctima poder perseguir a ese tercero. (...) Cumplidas estas condiciones, el hecho culposo del tercero exonera de suyo por regla general al demandado, porque, en principio, nadie está obligado a prever las culpas de los terceros... (CSJ. SC. Sentencia del 24 de marzo de 1939).

e. La inacción u omisión de los estados y la jurisprudencia de la Corte IDH sobre la responsabilidad internacional por violación del DIDH

La responsabilidad internacional de los estados es el principal eje sobre el que pivotan sistemas de protección de los derechos humanos y, en concreto, en el interamericano, soportada sustancialmente en el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Corte IDH. Caso Godínez Cruz vs. Honduras, fondo, Sentencia del 20 de enero de 1989, párrafo 173), con base en el cual es atribuible a todo Estado el menoscabo a

los derechos humanos reconocidos en la misma Convención, o el desdoblamiento de sus contenidos, siguiendo las reglas del derecho internacional, y fundado como supuestos de imputación la acción u omisión de cualquier autoridad (Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, fondo, Sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 164) o su configuración a partir de la “presunción judicial de atribución de responsabilidad” de las obligaciones

inherentes a la protección de los derechos humanos, sean estas derivadas de la Convención ADH y de sus Protocolos adicionales, del *corpus iuris* interamericano de protección de tales derechos, del sistema universal y de aquellas normas imperativas o de *Ius cogens* que son perentorias e imperativas a todos los estados (Corte IDH, Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras, fondo. Sentencia del 15 de marzo de 1989, párr. 159) (Santofimio, 2017).

La afirmación de esta responsabilidad sigue los fundamentos planteados en el derecho internacional público, determina que se debe establecer una acción u omisión que represente el incumplimiento o la ineficacia en la garantía de los recursos efectivos y la plena realización de los derechos consagrados en la Convención ADH que puede ser atribuida al Estado por los hechos de sus agentes, servidores o funcionarios estatales, por actos desplegados por sujetos prevalidos de la condición de agentes del Estado, o por actos u omisiones con la aquiescencia del Estado, que deben ser objeto de la reparación integral en los términos del artículo 63.1 de la Convención, garantizándose como elemento esencial el goce pleno de los derechos humanos vulnerados y la materialización como componente de la reparación de la garantía judicial eficaz de investigación, juzgamiento y sanción de los hechos que desencadenaron la vulneración de tales derechos, en los términos del artículo 25 de la Convención ADH (Santofimio, 2017).

La omisión o inactividad del Estado en relación con sus deberes y obligaciones internacionales puede generar a no dudarlo, hechos internacionalmente ilícitos que comprometen la responsabilidad internacional; el de la acción de los terceros y la no acción del Estado se ubica como un problema trascendente en la jurisprudencia interamericana (Medina, s. f.) (Santofimio, 2017).

La responsabilidad internacional de los estados con ocasión de sus omisiones y el consecuente accionar de terceros, viola derechos humanos, lo ha comprometido tradicionalmente a la luz de la jurisprudencia interamericana, siempre y cuando, de manera clara, estas violaciones se deriven de las relaciones entre particulares, teniendo en cuenta que el mandato del artículo 1.1 de la Convención ADH exige de todo Estado, la garantía efectiva de estos puede incurrir en diferentes supuestos:

i) Por la tolerancia o complicidad de agentes estatales con los terceros que resultan en un grave y serio atentado contra los derechos humanos, como ejemplos se puede proponer: (a) puede ocurrir con la creación, mantenimiento o favorecimiento de políticas o decisiones empresariales encaminadas a la discriminación y violación de los derechos humanos, en especial de comunidades de especial protección, o de sujetos en situación de discapacidad; (b) la creación, fomento o apoyo a grupos armados civiles que luego son responsables de la violación de derechos humanos [como se examinó en el caso Blake vs. Guatemala, párrafos 75 a 78]; (c) por la aquiescencia y el apoyo a la creación de grupos armados o paramilitares auspiciados o apoyados por empresas [puede verse el caso 19 comerciantes vs. Colombia] (Santofimio, 2017).

ii) Por la falta de diligencia en la prevención de los actos de los terceros que puedan atentar contra los derechos humanos, que puede concretarse en los supuestos siguientes: (a) cuando la falta de diligencia del Estado deriva de la prevención de actos sobre los que tenía conocimiento de una situación de riesgo, cierta, inmediata y determinada [v.gr., por no prohibir actos de persecución, seguimiento, intimidación, no prevenir o castigar contra trabajadores o asociaciones de estos]; (b) cuando la

falta de diligencia del Estado deriva de no haber prevenido actos de empresas a las que se les delegó la prestación de servicios públicos [Caso Ximenes Lopes vs. Brasil], como en materia de salud o del servicio de agua (Santofimio, 2017).

En la jurisprudencia interamericana, la imputación de la responsabilidad al Estado cuando interviene un tercero en la causación a la violación del DIDH por lo general comprende los siguientes supuestos:

i) Cuando el Estado omita la adopción de medidas razonables para prevenir la violación de los derechos humanos que tiene en cuenta los siguientes criterios: (a) no es necesaria la connivencia entre el hecho del tercero y el Estado; (b) se presenta una ausencia de prevención razonable frente a la concreción del daño en la acción desplegada por el tercero, examinándose la diligencia debida, los instrumentos empleados, calidad de la respuesta y la reacción [proporcional] del Estado ante la acción del tercero; (c) debe examinarse los riesgos inminentes y conocibles para el Estado; (d) puede tratarse de una contingencia evitable, o por lo menos gestionable; se imputa por la omisión pura, por no hacer nada encaminado a la protección efectiva y eficaz de derechos, intereses y bienes jurídicos, o no adopta medidas proporcionales, necesarias, adecuadas y pertinentes y (f) cuando actúa en connivencia, complicidad, contubernio, colaboración, aquiescencia o simplemente tolerancia con el tercero (Santofimio, 2017).

ii) Asimismo, bajo los siguientes argumentos: (a) cuando el tercero actúa bajo la dirección, siguiendo instrucciones o con el control del Estado; (b) cuando el tercero ejercita elementos de autoridad gubernamental ante la ausencia de autoridades oficiales; (c) cuando el hecho del tercero

es adoptado o asumido por el Estado; (d) cuando el hecho del tercero es producto de una acción de un movimiento alzado en armas que tras triunfar militarmente se convierte en el nuevo gobierno de un Estado; (e) cuando ha delegación de atribuciones de poderes públicos al tercero no estatal y (f) cuando el Estado crea una situación objetiva de riesgo y luego no despliega los deberes de salvamento que le son exigibles (Santofimio, 2017).

Con fundamento en las anteriores líneas de imputación, la Corte IDH ha condenado al Estado colombiano por la inacción u omisión de sus deberes a la luz de los artículos 1.1. y 2 de la Convención ADH en los siguientes casos:

i) Por complicidad, connivencia, colaboración, aquiescencia con el tercero, para el caso grupos paramilitares y, por lo tanto, de la omisión de sus deberes convencionales se destacan entre otros los fallos de los “19 Comerciantes vs. Colombia” de 2004; “Masacre de Mapiripán vs. Colombia” de 2005; “Las masacres de Ituango vs. Colombia” de 2006; “Las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia” de 2013; “Vereda La Esperanza vs. Colombia” de 2017.

ii) No adopción de medidas razonables, falta de debida diligencia, la confrontación oportuna, razonable y proporcional de los riesgos para evitar la violación de los derechos humanos de las víctimas por el actuar permisivo del tercero; inactiva y omitió sus deberes convencionales, se destacan entre otros los fallos de “la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia” de 2006 donde de todas maneras se aclaró por la Corte IDH que “los deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento

de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.”; “Valle Jaramillo y otros vs. Colombia” de 2008; Rodríguez Vera y otros vs. Colombia (Desaparecidos del Palacio de Justicia) de 2014; “Yarce y otras vs. Colombia” de 2016.

iii) La imputación al Estado por “delegación de atribuciones de poderes públicos al tercero no estatal”, el consecuente desconocimiento de deberes y obligaciones convencionales cuenta en la jurisprudencia de la Corte IDH con un ejemplo paradigmático ampliamente analizado y documentado en el “Caso de la Masacre de ‘La Rochela’ vs. Colombia” de 2007, en el fallo se destaca como se le imputa al Estado colombiano la violación de los derechos humanos al haber incumplido sus obligaciones y deberes establecidos en los artículos 1.1 y 2 de la Convención ADH,

en cuanto permitió que grupos de auto-defensas reemplazaran materialmente al Estado, ejerciendo en el territorio las atribuciones que constitucionalmente le correspondían: “el patrullaje militar en zonas con problemas de orden público; [acceso] a armas de uso privativo de las fuerzas armadas; e[l] desarrollo de actividades de inteligencia militar”.

iv) Ahora bien, el más complejo pronunciamiento de la Corte IDH en relación con Colombia y que abarca, entre otras, muchas de las razones de imputación enunciadas por la presencia de terceros en el contexto del conflicto armado, se tienen el pronunciamiento más fuerte de la Corte IDH contra algún país miembro en el Caso Integrantes y militantes de la Unión Patriótica vs. Colombia, (Excepciones Preliminares, fondo, reparaciones y Costas), Sentencia del 27 de julio de 2022.

Cuadro 1.**Algunos casos representativos de responsabilidad internacional por inacción u omisión de los deberes y obligaciones de los estados en materia de derechos humanos.**

CASO	Párrafos	Contenido
Velásquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia de fondo del 29 de julio de 1988 [desapariciones forzadas].	148, 164, 170, 172, 173, 174, 175	<p>Omisión pura. “Por todo lo anterior, la Corte concluye que han sido probadas en el proceso: 1) la existencia de una práctica de desapariciones cumplida o tolerada por las autoridades hondureñas entre los años 1981 a 1984; 2) la desaparición de Manfredo Velásquez por obra o con la tolerancia de esas autoridades dentro del marco de esa práctica; y 3) la omisión del Gobierno en la garantía de los derechos humanos afectados por tal práctica”.</p> <p>Presupuestos generales para determinar la responsabilidad internacional. “El artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención”.</p> <p>Responsabilidad por actos de los agentes al amparo de su carácter oficial: “es un principio de derecho internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aun si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno”.</p> <p>Responsabilidad por actos de poder público o de personas prevalidas de poderes por su carácter oficial. “Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial”.</p> <p>Responsabilidad por falta de debida diligencia. “En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención”.</p> <p>Supuestos de atribución jurídica: (1) por apoyo; (2) por tolerancia; (3) por defecto en la prevención; (4) por impunidad; y, (5) por inobservancia de los deberes de respeto y garantía de los derechos. “Lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si este ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente. En definitiva, de lo que se trata es de determinar si la violación a los derechos humanos resulta de la inobservancia por parte de un Estado de sus deberes de respetar y de garantizar dichos derechos, que le impone el artículo 1.1 de la Convención”.</p>

Deber jurídico de prevenir razonablemente, de investigar y juzgar. “El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”.

Alcance del deber jurídico de prevención. “Abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales”.

Naturaleza jurídica del deber de prevención. “La obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado”.

Supuesto específico de infracción al deber de prevención. “El sometimiento de detenidos a cuerpos represivos oficiales que impunemente practiquen la tortura y el asesinato representa, por sí mismo, una infracción al deber de prevención de violaciones a los derechos a la integridad física y a la vida, aun en el supuesto de que una persona dada no haya sufrido torturas o no haya sido ultimada, o si esos hechos no pueden demostrarse en el caso concreto”.

<p>Caso Godínez Cruz vs. Honduras, sentencia de fondo del 20 de enero de 1989 (desaparición forzada).</p>	<p>156, 173, 178, 179, 182, 183, 184 [deber jurídico de prevenir razonablemente], 185 [alcance del deber jurídico de prevención y su naturaleza jurídica], 186 [supuesto específico de infracción al deber de prevención].</p>	<p>Omisión pura. “De todo lo anterior, la Corte concluye: 1) que ha sido probada la existencia de una práctica de desapariciones cumplida o tolerada por las autoridades hondureñas entre los años 1981 a 1984; 2) que ha sido probado que las condiciones en que se produjo la desaparición de Saúl Godínez coinciden con las de aquella práctica; y 3) que está igualmente probada la omisión del Gobierno en la garantía de los derechos humanos afectados por tal práctica”.</p> <p>Presupuestos generales para determinar la responsabilidad internacional. “El artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención”.</p> <p>Responsabilidad por actos de los agentes al amparo de su carácter oficial: “es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aun si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno”.</p> <p>Responsabilidad por falta de debida diligencia. “En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención”.</p> <p>Supuestos de atribución jurídica: (1) por apoyo; (2) por tolerancia; (3) por defecto en la prevención; (4) por impunidad; y, (5) por inobservancia de los deberes de respeto y garantía de los derechos. “Lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si este ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente. En definitiva, de lo que se trata es de determinar si la violación a los derechos humanos de la inobservancia por parte de un Estado de sus deberes de respetar y de garantizar dichos derechos, que le impone el artículo 1.1 de la Convención”.</p>
---	--	---

<p>Caso Fairén Garbi y Solís Corrales vs. Honduras, sentencia de fondo del 15 de marzo de 1989 [desaparición forzada de migrantes nicaragüenses cuando se transitaban hacia México] Caso de ausencia de responsabilidad y límites a la omisión y a la diligencia debida</p>	<p>159, 160</p>	<p>La omisión de investigación no siempre atribuye responsabilidad. “Si bien el Gobierno de Honduras incurrió en numerosas contradicciones, la omisión de investigar este caso, explicada por el Gobierno en virtud de la certificación de Guatemala en el sentido de que los desaparecidos habían ingresado en su territorio, no es suficiente, en ausencia de aquellas otras pruebas, para configurar una presunción judicial que atribuya responsabilidad a Honduras por las desapariciones mencionadas”.</p> <p>La falta de diligencia por sí sola no autoriza a afirmar la presunción de responsabilidad: “La falta de diligencia, cercana a veces al obstruccionismo, mostrada por el Gobierno al no responder a reiteradas solicitudes, emanadas del Gobierno de Costa Rica, del padre de una de las víctimas, de la Comisión y de la Corte, relativas a la localización y exhumación del “cadáver de La Montañita”, ha imposibilitado el hallazgo ulterior de dicho cuerpo y podría dar lugar a una presunción de responsabilidad contra el Gobierno [resolución de 20 de enero de 1989]. No obstante, esa presunción por sí sola no autoriza, y menos aún obliga, a tener por establecida la responsabilidad de Honduras por la desaparición de Francisco Fairén Garbi, a la luz de los otros elementos de prueba presentes en el caso”.</p>
<p>Caso Gangaram Panday vs. Surinam, sentencia de fondo, reparaciones y costas de 21 de enero de 1994 [ahorcamiento de civil detenido en aeropuerto de Surinam]. Responsabilidad por hecho fundamento causalista</p>	<p>61, 64</p>	<p>Fundamentación de responsabilidad por hecho. “La Corte considera que, si bien se encuentran suficientes elementos en los autos que de manera concordante dicen acerca del ahorcamiento de Asok Gangaram Panday, no obran pruebas convincentes acerca de la etiología de su muerte que permitan responsabilizar de la misma a Surinam. No modifica la conclusión anterior la circunstancia de que el agente del Gobierno hubiera reconocido, en la contra-memoria, que la víctima estuviera afectada en su estado de ánimo por la expulsión de los Países Bajos y que esa situación psicológica se hubiera acrecentado por la detención. En efecto, resulta forzado deducir de una manifestación semejante reconocimiento alguno de responsabilidad del Gobierno y, en cambio, sí es posible concluir de ella su opinión de que se sumaron en la mente de la víctima otros factores anteriores a su detención”.</p> <p>La constatación de un caso individual no permite establecer prácticas masivas y colectivas: “La Corte observa que la sola constatación de un caso individual de violación de los derechos humanos por parte de las autoridades de un Estado no es, en principio, base suficiente para que se presuma o colija la existencia dentro del mismo de prácticas masivas y colectivas en perjuicio de los derechos de otros ciudadanos”.</p>

<p>Caso Neira Alegría y otros vs. Perú, sentencia de fondo del 19 de enero de 1995 [desaparición de reclusos después de motín en el establecimiento penal San Juan Bautista].</p>	<p>76, 86</p>	<p>Responsabilidad por omisión pura. “De las circunstancias que rodearon la debelación del Penal San Juan Bautista y del hecho de que ocho años después de ocurrida no se tengan noticias del paradero de las tres personas a que se refiere el presente caso, del reconocimiento del señor Ministro de Relaciones Exteriores en el sentido de que las víctimas no aparecieron dentro de los sobrevivientes y de que “tres de los [cadáveres no identificados] sin duda corresponden a esas tres personas” y del uso desproporcionado de la fuerza, se desprende la conclusión razonable de que ellos fueron privados arbitrariamente de su vida por las fuerzas peruanas en violación del artículo 4.1 de la Convención”.</p> <p>Ineficacia del recurso de hábeas corpus. “Esta Corte considera que el Gobierno también infringió lo dispuesto por los artículos 7.6 y 27.2 de la Convención Americana debido a la aplicación de los Decretos Supremos 012-IN y 006- 86 JUS de 2 y 6 de junio de 1986, que declararon el estado de emergencia en las provincias de Lima y de El Callao y Zona Militar Restringida en tres penales, entre ellos el de San Juan Bautista. En efecto, si bien dichos decretos no suspendieron de manera expresa la acción o recurso de hábeas corpus que regula el artículo 7.6 de la Convención, de hecho, el cumplimiento que se dio a ambos decretos produjo la ineficacia del citado instrumento tutelar, y por tanto, su suspensión en perjuicio de las presuntas víctimas. El hábeas corpus era el procedimiento idóneo para que la autoridad judicial pudiese investigar y conocer el paradero de las tres personas a que se refiere este caso”.</p> <p>No se demostró (1) los malos tratos, (2) ni la privación de las garantías judiciales. “No está demostrado que las tres personas a que se refiere este asunto hubiesen sido objeto de malos tratos o que se hubiese lesionado su dignidad por parte de las autoridades peruanas durante el tiempo en que estuvieron detenidas en el Penal San Juan Bautista. Tampoco existe prueba de que se hubiese privado a dichas personas de las garantías judiciales a que se refiere el artículo 8 de la Convención, durante los procesos que se siguieron en su contra”.</p>
<p>Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia, sentencia de fondo del 8 de diciembre de 1995 [detención y desaparición de sindicalistas por miembros del Ejército].</p>	<p>64, 65</p>	<p>El transcurso del tiempo entre captura y la presunta muerte incide en la concreción de la violación de las garantías judiciales. “Dado el corto tiempo transcurrido entre la captura de las personas a que se refiere este caso y su presunta muerte, la Corte considera que no ha habido lugar a la aplicación de las garantías judiciales contenidas en el artículo 8 de la Convención y que, en consecuencia, no existe la violación de ese artículo”.</p> <p>No se demostraron las torturas. “Tampoco considera la Corte que se ha violado el derecho a la integridad personal garantizado por el artículo 5 de la Convención, ya que a su juicio no hay prueba suficiente de que los detenidos hayan sido torturados o sometidos a malos tratos”.</p>

<p>Caso Loayza Tamayo vs. Perú, sentencia de fondo del 17 de septiembre de 1997 [detención arbitraria de mujer, sometida a malos tratos y a violencia sexual].</p>	<p>58</p>	<p>Responsabilidad por omisión pura. “De las alegaciones y pruebas examinadas aparecen elementos graves y convergentes, y no desvirtuados por el Estado, que permiten válidamente presumir la existencia de una práctica de tratos crueles, inhumanos y degradantes en la cual se enmarca el presente caso de la señora María Elena Loayza Tamayo, en violación del derecho a la integridad personal consagrado en el artículo 5 de la Convención Americana”.</p>
<p>Caso Castillo Páez vs. Perú, sentencia de fondo del 3 de noviembre de 1997 [detención arbitraria y desaparición forzada].</p>	<p>71</p>	<p>Responsabilidad por omisión pura. “La Corte considera demostrada la violación del artículo 4 de la Convención que protege el derecho a la vida, ya que el señor Castillo Páez fue detenido arbitrariamente por agentes de la Policía del Perú; que dicha detención fue negada por las mismas autoridades, las cuales, por el contrario, lo ocultaron para que no fuese localizado, y que desde entonces se desconoce su paradero por lo que se puede concluir que, debido al tiempo transcurrido desde el 21 de octubre de 1990 a la fecha, la víctima ha sido privada de la vida”.</p>
<p>Caso Suárez Rosero vs. Ecuador, sentencia de fondo del 12 de noviembre de 1997 [arresto y detención arbitraria].</p>	<p>91</p>	<p>Responsabilidad por omisión pura. “La sola constatación de que la víctima fue privada durante 36 días de toda comunicación con el mundo exterior y particularmente con su familia, le permite a la Corte concluir que el señor Suárez Rosero fue sometido a tratos crueles, inhumanos y degradantes, más aún cuando ha quedado demostrado que esta incomunicación fue arbitraria y realizada en contravención de la normativa interna del Ecuador. La víctima señaló ante la Corte los sufrimientos que le produjo verse impedido de la posibilidad de buscar un abogado y no poder ver o comunicarse con su familia. Agregó que, durante su incomunicación, fue mantenido en una celda húmeda y subterránea de aproximadamente 15 metros cuadrados con otros 16 reclusos, sin condiciones necesarias de higiene y se vio obligado a dormir sobre hojas de periódico y los golpes y amenazas a los que fue sometido durante su detención. Todos estos hechos confieren al tratamiento a que fue sometido el señor Suárez Rosero la característica de cruel, inhumano y degradante”.</p>
<p>Caso Blake vs. Guatemala, sentencia de fondo de 24 de enero de 1998 [secuestro y asesinato de perdonas por agentes del Estado de Guatemala].</p>	<p>75, 76</p>	<p>Responsabilidad bajo la dirección, siguiendo instrucciones o con control del Estado: “La Corte considera que, al contrario de lo que alegó Guatemala, las patrullas civiles actuaban efectivamente como agentes del Estado durante la época en que ocurrieron los hechos relevantes al presente caso”.</p> <p>“Con fundamento en las pruebas examinadas y teniendo en cuenta los alegatos de las partes, la Corte considera probado que, en la época de los hechos relevantes del presente caso, las patrullas civiles tenían una relación institucional con el Ejército, realizaban actividades de apoyo a las funciones de las fuerzas armadas y, aún más, recibían recursos, armamento, entrenamiento y órdenes directas del Ejército guatemalteco y operaban bajo su supervisión, y a esas patrullas se les atribuían varias violaciones de derechos humanos, incluyendo ejecuciones sumarias y extrajudiciales y desapariciones forzadas de personas”.</p>

<p>Caso de la “Panel Blanca” [Paniagua Morales y otros] vs. Guatemala, sentencia de fondo del 8 de marzo de 1998 [secuestro, detención arbitraria, trato inhumano, tortura y asesinato cometidos por agentes del Estado de Guatemala].</p>	120	<p>Responsabilidad bajo la dirección, siguiendo instrucciones o con control del Estado: “La Corte ha considerado probado que fueron guardias de Hacienda quienes privaron de su libertad a los señores Gómez Ayala [supra, párrs. 89, aparte d.1] y 93], Paniagua Morales [supra, párrs. 89, aparte d.3] y 93], González Rivera [supra, párrs. 89, aparte d.4] y 93], Corado Barrientos [supra, párrs. 89, aparte d.4] y 93] y González López [supra, párrs. 89, aparte d.5] y 93]. Esta demostración conduce a la Corte a la conclusión de que fueron dichos agentes quienes privaron de su vida a estas víctimas, muertes que, por lo tanto, son imputables al Estado”.</p>
<p>Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú, sentencia de fondo, reparaciones y costas del 30 de mayo de 1999 [juzgamiento de cuatro ciudadanos chilenos por el delito de traición a la patria durante el estado de excepción].</p>	109, 110	<p>Omisión pura. “En este caso, la detención ocurrió en el contexto de una gran alteración de la paz pública, intensificada en los años 1992-1993, debida a actos de terrorismo que arrojaron numerosas víctimas. Ante estos acontecimientos, el Estado adoptó medidas de emergencia, entre las que figuró la posibilidad de detener sin orden judicial previa a presuntos responsables de traición a la patria. Ahora bien, en cuanto a la alegación del Perú en el sentido de que el estado de emergencia decretado implicó la suspensión del artículo 7 de la Convención, la Corte ha señalado reiteradamente que la suspensión de garantías no debe exceder la medida de lo estrictamente necesario y que resulta “ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde aquellos límites que deben estar precisamente señalados en las disposiciones que decretan el estado de excepción”. Las limitaciones que se imponen a la actuación del Estado responden a “la necesidad genérica de que en todo estado de excepción subsistan medios idóneos para el control de las disposiciones que se dictan, a fin de que ellas se adecuen razonablemente a las necesidades de la situación y no excedan de los límites estrictos impuestos por la Convención o derivados de ella”.</p> <p>“La Corte estima, en cuanto a la alegada violación por parte del Estado del artículo 7.5 de la Convención, que la legislación peruana, de acuerdo con la cual una persona presuntamente implicada en el delito de traición a la patria puede ser mantenida en detención preventiva por un plazo de 15 días, prorrogable por un período igual, sin ser puesta a disposición de autoridad judicial, contradice lo dispuesto por la Convención en el sentido de que “[t]oda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales [...]”.</p>

<p>Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, sentencia de fondo del 19 de noviembre de 1999 (menores secuestrados, torturados y muertos).</p>	<p>132, 134, 146, 173, 169</p>	<p>Omisión pura. “Es evidente que, en contravención con lo dispuesto en el artículo 7.2 de la Convención, los cuatro jóvenes fueron detenidos sin que se hubieran configurado las causas y condiciones establecidas por la Constitución Política de Guatemala, en vigor desde el 14 de enero de 1986. Dicha Ley Fundamental preveía, en el artículo 6, que solo se podía privar de la libertad a una persona “en virtud de orden librada con apego a la ley por autoridad judicial competente” o por haber sido sorprendida in fraganti en la comisión de un delito o falta. Ninguno de los dos extremos se presentó en este caso”.</p> <p>“En consecuencia, puede concluirse que en la detención de los cuatro jóvenes no fue observado ni el aspecto material ni el aspecto formal de los presupuestos legales de la detención”.</p> <p>Omisión pura por vulneración de derechos de especial protección. “La Corte no puede dejar de señalar la especial gravedad que reviste el presente caso por tratarse las víctimas de jóvenes, tres de ellos niños, y por el hecho de que la conducta estatal no solamente viola la expresa disposición del artículo 4 de la Convención Americana, sino numerosos instrumentos internacionales, ampliamente aceptados por la comunidad internacional, que hacen recaer en el Estado el deber de adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de los niños bajo su jurisdicción”.</p> <p>“Es evidente, asimismo, que las autoridades nacionales no tomaron providencias para establecer la identidad de las víctimas, las cuales permanecieron registradas como XX hasta que sus familiares se apersonaron a reconocerlos, a pesar de que tres de los jóvenes (Henry Giovanni Contreras, Federico Clemente Figueroa Túnchez y Jovito Josué Juárez Cifuentes) tenían antecedentes penales consignados en los “archivos delincuenciales”. La negligencia por parte del Estado así puesta de manifiesto, debe sumarse al hecho de que las autoridades no hicieron esfuerzos adecuados para localizar a los parientes inmediatos de las víctimas, notificarles la muerte de estas, entregarles los cadáveres y proporcionarles información sobre el desarrollo de las investigaciones. El conjunto de esas omisiones postergó y, en algunos casos, negó a los familiares la oportunidad de dar a los jóvenes una sepultura acorde con sus tradiciones, valores o creencias y, por lo tanto, intensificó sus sufrimientos. A ello se agrega el sentimiento de inseguridad e impotencia que le causó a esos parientes la abstención de las autoridades públicas en investigar a cabalidad los correspondientes delitos y castigar a sus responsables”.</p> <p>Responsabilidad bajo la dirección, siguiendo instrucciones o con control del Estado: “La Corte estima que los malos tratos y torturas fueron practicados por las mismas personas que secuestraron y dieron muerte a los jóvenes. La Corte al haber establecido que los responsables de estas últimas conductas eran miembros de la Policía Nacional [...] es del caso concluir que los autores de los malos tratos y torturas que se produjeron en el lapso que medió entre la captura y la muerte, fueron agentes del Estado, ya se trate de los investigados y acusados en los procesos internos, o de otros”.</p>
--	--------------------------------	--

<p>Caso Durand y Ugarte vs. Perú, sentencia de fondo de 16 de agosto de 2000 (detención, desaparición forzada y muerte).</p>	<p>68, 71, 91</p>	<p>Creación de situación objetiva de riesgo: “De acuerdo con lo expuesto, y conforme a la declaración de testigos y peritos, la Corte tiene por demostrado que el Pabellón Azul fue demolido por las fuerzas de la Marina peruana, quienes hicieron un uso desproporcionado de la fuerza en relación con el peligro que entrañaba el motín [supra párr. 59.j], situación que provocó que muchos de los detenidos murieran por aplastamiento, según se revela en las necropsias correspondientes”.</p> <p>Omisión pura por falta de diligencia: “Hubo desinterés, por parte de las autoridades correspondientes, en el rescate de los detenidos que quedaron con vida después de la demolición. Además, hubo falta de diligencia para la identificación de los cadáveres, pues solo un reducido número de cuerpos fue identificado en los días siguientes a la terminación del conflicto, y el proceso de recuperación de los cadáveres duró alrededor de nueve meses”.</p> <p>Omisión pura: “De las circunstancias que rodearon la debelación del motín en El Frontón, especialmente en cuanto al uso desproporcionado de la fuerza por parte de la Marina peruana, y del hecho de que desde hace catorce años se desconoce el paradero de los señores Nolberto Durand Ugarte y Gabriel Pablo Ugarte Rivera, se desprende la conclusión razonable de que estos fueron privados arbitrariamente de su vida por las autoridades peruanas en violación del artículo 4 de la Convención”.</p> <p>Omisión pura: “La Corte estima que, si bien es cierto que los hechos señalados en la demanda, en cuanto a que Nolberto Durand Ugarte y Gabriel Pablo Ugarte Rivera fueron detenidos sin mediar orden judicial ni haber sido encontrados en flagrante delito, no fueron desvirtuados por el Estado, también lo es que la propia Constitución peruana exceptuaba de esta regla los casos de terrorismo. Por otra parte, y en lo que respecta al período de detención de los imputados, conviene observar que el precepto constitucional citado solo autorizaba la detención por un término no mayor de 15 días con obligación de dar cuenta al Ministerio Público y al órgano jurisdiccional competente. Como se ha precisado anteriormente el señor Durand Ugarte fue puesto a disposición del órgano jurisdiccional competente el 4 de marzo de 1986, es decir, 18 días después de la detención, y el señor Ugarte Rivera ese mismo día, esto es, 17 días después de la detención, en ambos casos luego de transcurrido el término de 15 días permitido por la Constitución Política del Perú y, en consecuencia, en violación del artículo 7.5 de la Convención”.</p>
--	-------------------	---

<p>Caso Cantoral Benavides vs. Perú, sentencia de fondo del 18 de agosto de 2000 (privación ilegal de la libertad, retención, encarcelamiento arbitrario, tratos crueles, inhumanos y degradantes y violación de las garantías judiciales).</p>	<p>75, 104, 105, 127 y 128</p>	<p>Omisión pura: “El proceso adelantado contra el señor Luis Alberto Cantoral Benavides por la justicia penal militar violó lo dispuesto por el artículo 8.1 de la Convención Americana, referente al enjuiciamiento por juez competente, independiente e imparcial [...]En consecuencia, el hecho de que Cantoral Benavides hubiera sido puesto a disposición de un juez penal militar, no satisfizo las exigencias del artículo 7.5 de la Convención. Asimismo, la continuación de la privación de su libertad por órdenes de los jueces militares constituyó una detención arbitraria, en el sentido del artículo 7.3 de la Convención”.</p> <p>“Atendiendo al conjunto de las circunstancias del caso y al contexto en que se produjeron los hechos, estima este Tribunal, sin lugar a duda razonable, que cuando menos parte de los actos de agresión examinados en esta causa pueden ser calificados como torturas, físicas y psíquicas. Considera también la Corte que dichos actos fueron preparados e infligidos deliberadamente contra el señor Cantoral Benavides cuando menos con un doble propósito. En la fase previa a la condena, para suprimir su resistencia psíquica y forzarlo a autoinculparse o a confesar determinadas conductas delictivas. En la etapa posterior a la condena, para someterlo a modalidades de castigo adicionales a la privación de la libertad en sí misma”.</p> <p>“En cuanto a la alegada violación del artículo 5.1 y 5.2 de la Convención en relación con los familiares del señor Cantoral Benavides, la Corte reconoce que la situación por la que atravesaron la señora Gladys Benavides de Cantoral y el señor Luis Fernando Cantoral Benavides, madre y hermano de la víctima, respectivamente, a raíz de la detención y encarcelamiento de esta, les produjo sufrimiento y angustia graves, pero el Tribunal valorará los mismos a la hora de fijar las reparaciones necesarias en virtud de las violaciones comprobadas de la Convención Americana”.</p> <p>“Está probado en la presente causa que en el desarrollo de las actuaciones realizadas por los jueces del fuero común se presentaron las siguientes situaciones: a) se pusieron obstáculos a la comunicación libre y privada entre el señor Cantoral Benavides y su defensor; b) el abogado de la víctima no pudo lograr que se practicaran ciertas diligencias probatorias cruciales para los fines de la defensa, como la recepción de los testimonios de los miembros de la DINCOTE que participaron en la captura de Cantoral Benavides y en la elaboración del atestado inculpativo; tampoco pudo conseguir que se celebrara la confrontación pericial tendiente a esclarecer las divergencias que arrojaron los dos peritajes grafológicos practicados en el proceso; y c) los jueces encargados de llevar los procesos por terrorismo tenían la condición de funcionarios de identidad reservada, o “sin rostro” por lo que fue imposible para Cantoral Benavides y su abogado conocer si se configuraban en relación con ellos causales de recusación y ejercer al respecto una adecuada defensa”.</p> <p>“La Corte concluye, de lo que antecede, que el Estado violó, en perjuicio de Luis Alberto Cantoral Benavides, el artículo 8.2.c), 8.2.d) y 8.2.f) de la Convención Americana”.</p>
---	--------------------------------	--

<p>Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala, sentencia de fondo del 25 de noviembre de 2000 (detención, desaparición y muerte de miembro de grupo armado insurgente).</p>	<p>143, 154, 165, 213, 207</p>	<p>Omisión pura: “Este Tribunal ha establecido como probado en el caso en análisis, que Efraín Bámaca Velásquez estuvo detenido por el Ejército guatemalteco en centros de detención clandestinos por lo menos durante cuatro meses, violando así el artículo 7 de la Convención [...] En este caso, si bien se está en presencia de la detención de un insurgente durante un conflicto interno [...], de todas maneras debió asegurársele al detenido las garantías propias de todo Estado de Derecho, y sometérselo a un proceso legal. Este Tribunal ya ha señalado que, si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y de mantener el orden público, debe realizar sus acciones “dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permiten preservar tanto la seguridad pública como los derechos fundamentales de la persona humana”.</p> <p>“Los elementos probatorios recabados durante la tramitación del presente caso llevan a este Tribunal a considerar como demostrados los abusos que se alega fueron cometidos contra Bámaca Velásquez durante su reclusión en diversas instalaciones militares. Debe ahora la Corte determinar si dichos abusos son constitutivos de tortura o de tratos crueles, inhumanos o degradantes. Desde luego, es importante dejar claro que ambos tipos de actos están estrictamente prohibidos en cualesquiera circunstancias”.</p> <p>“La Corte ha valorado las circunstancias del presente caso, particularmente la continua obstrucción a los esfuerzos de Jennifer Harbury por conocer la verdad de los hechos, y sobre todo el ocultamiento del cadáver de Bámaca Velásquez y los obstáculos que interpusieron diversas autoridades públicas a las diligencias de exhumación intentadas, así como la negativa oficial de brindar información al respecto. Con base en dichas circunstancias, la Corte considera que los padecimientos a los que fue sometida Jennifer Harbury constituyeron claramente tratos crueles, inhumanos y degradantes violatorios del artículo 5.1 y 5.2 de la Convención. La Corte entiende además que la falta de conocimiento sobre el paradero de Bámaca Velásquez causó una profunda angustia en los familiares de este, mencionados por la Comisión, por lo que considera a estos también víctimas de la violación del artículo citado”.</p> <p>“Las violaciones del derecho a la libertad y seguridad personales, a la vida, a la integridad física, psíquica y moral, a las garantías y protección judiciales, que han sido establecidas en esta Sentencia, son imputables a Guatemala, que tenía el deber de respetar dichos derechos y garantizarlos. En consecuencia, Guatemala es responsable por la inobservancia del artículo 1.1 de la Convención, en relación con las violaciones declaradas a los artículos 4, 5, 7, 8 y 25 de la misma”.</p>
--	--------------------------------	--

		<p>Omisión pura por violación del derecho internacional humanitario: “La Corte ha considerado demostrado que, al momento de los hechos del presente caso, se desarrollaba en Guatemala un conflicto interno [supra 121 b). Como ya se ha afirmado [supra 143 y 174] este hecho, en vez de exonerar al Estado de sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos de las personas, lo obligaban a actuar en manera concordante con dichas obligaciones. Así, y según lo establece el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, el Estado enfrentado a un conflicto armado de carácter no internacional debe brindar a las personas que no participen directamente en las hostilidades o que hayan quedado fuera de combate por cualquier razón, un trato humano y sin distinción alguna de índole desfavorable. En particular, el Derecho Internacional Humanitario prohíbe en cualquier tiempo y lugar los atentados a la vida y a la integridad personal de las personas nombradas anteriormente”.</p>
<p>Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, sentencia de fondo, reparaciones y costas del 31 de enero de 2001 [destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional].</p>	<p>78, 84, 112 y 113</p>	<p>Omisión pura: “Está probado en la presente causa que en el desarrollo del proceso destitutorio llevado a cabo por el Congreso peruano se presentaron, entre otras, las siguientes situaciones: a) que 40 congresistas enviaron una carta al Tribunal Constitucional solicitando que se pronunciara sobre la inconstitucionalidad o no de la Ley No. 26.657, relativa a la reelección presidencial; b) que algunos de los congresistas que enviaron dicha comunicación luego participaron en las diferentes comisiones y subcomisiones que se nombraron en el proceso en estudio; c) que la “segunda sentencia” emitida por los magistrados García Marcelo y Acosta Sánchez, de 16 de enero de 1997, no fue objeto de análisis, pese a que fue publicada irregularmente como un pronunciamiento aparte del emitido por el Tribunal; y d) que pese a la prohibición expresa del artículo 88 j) del Reglamento del Congreso algunos miembros de la Comisión Permanente participaron en la votación sobre la destitución constitucional. Debido a lo anterior, esta Corte concluye que el Congreso, en el procedimiento del juicio político, no aseguró a los magistrados destituidos la garantía de imparcialidad requerida por el artículo 8.1 de la Convención Americana”.</p> <p>“De conformidad con los criterios establecidos por este Tribunal, es evidente que el procedimiento de juicio político al cual fueron sometidos los magistrados destituidos no aseguró a estos las garantías del debido proceso legal y no se cumplió con el requisito de la imparcialidad del juzgador. Además, la Corte observa que, en las circunstancias del caso concreto, el Poder Legislativo no reunió las condiciones necesarias de independencia e imparcialidad para realizar el juicio político contra los tres magistrados del Tribunal Constitucional”.</p> <p>“Como se ha demostrado, el Tribunal Constitucional quedó desarticulado e incapacitado para ejercer adecuadamente su jurisdicción, sobre todo en cuanto se refiere al control de constitucionalidad, ya que el artículo 4 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal exige el voto conforme de seis de los siete magistrados que lo integran para la declaratoria de la inconstitucionalidad de las leyes. El Tribunal Constitucional es una de las instituciones democráticas que garantizan el Estado de Derecho. La destitución de los magistrados y la omisión por parte del Congreso de designar a los sustitutos conculcó erga omnes la posibilidad de ejercer el control de constitucionalidad y el consecuente examen de la adecuación de la conducta del Estado a la Constitución”.</p> <p>“En consecuencia, la Corte concluye que el Estado ha incumplido la obligación general del artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.</p>

<p>Caso “La Última Tentación de Cristo” [Olmedo Bustos y otros] vs. Chile, sentencia de fondo, reparaciones y costas del 5 de febrero de 2001 [censura judicial impuesta a la exhibición cinematográfica de la película “La Última Tentación de Cristo”].</p>	72	<p>Omisión pura: “Esta Corte entiende que la responsabilidad internacional del Estado puede generarse por actos u omisiones de cualquier poder u órgano de este, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana. Es decir, todo acto u omisión, imputable al Estado, en violación de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, compromete la responsabilidad internacional del Estado. En el presente caso esta se generó en virtud de que el artículo 19 número 12 de la Constitución establece la censura previa en la producción cinematográfica y, por lo tanto, determina los actos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial”.</p>
<p>Caso de la Comunidad Mayagna [Sumo] Awas Tigni vs. Nicaragua, sentencia de fondo, reparaciones y costas del 31 de agosto de 2001 [falta de demarcación de tierras comunales de la Comunidad Awas Tigni, ni adopción de medidas para asegurar derechos de propiedad].</p>	153	<p>Omisión pura: “La Corte considera que, conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Constitución Política de Nicaragua, los miembros de la Comunidad Awas Tigni tienen un derecho de propiedad comunal sobre las tierras donde actualmente habitan, sin perjuicio de los derechos de otras comunidades indígenas. Sin embargo, la Corte advierte que los límites del territorio sobre los cuales existe tal derecho de propiedad no han sido efectivamente delimitados y demarcados por el Estado. Esta situación ha creado un clima de incertidumbre permanente entre los miembros de la Comunidad Awas Tigni en cuanto no saben con certeza hasta dónde se extiende geográficamente su derecho de propiedad comunal y, consecuentemente, desconocen hasta dónde pueden usar y gozar libremente de los respectivos bienes”.</p> <p>“En atención a lo anterior, y teniendo presente el criterio adoptado por la Corte en aplicación del artículo 29.b de la Convención [supra párr. 148], la Corte estima que, a la luz del artículo 21 de la Convención, el Estado ha violado el derecho al uso y el goce de los bienes de los miembros de la Comunidad Mayagna Awas Tigni, toda vez que no ha delimitado y demarcado su propiedad comunal, y que ha otorgado concesiones a terceros para la explotación de bienes y recursos ubicados en un área que puede llegar a corresponder, total o parcialmente, a los terrenos sobre los que deberá recaer la delimitación, demarcación y titulación correspondientes”.</p>

<p>Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras, sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas del 7 de junio de 2003 [detención, tortura y ejecución extrajudicial de presunto miembro del FMLN].</p>	<p>80, 85, 100</p>	<p>Omisión pura: “En lo relativo al artículo 7.3 de la Convención, esta Corte observa que las detenciones del señor Juan Humberto Sánchez se enmarcaron en un cuadro de abuso de poder, que tenía como objetivo interrogar, torturar y, eventualmente, ejecutar impunemente a la presunta víctima, situación que se enmarca dentro del patrón de violaciones de derechos humanos cometidas por agentes del Estado en la época de los hechos del caso [supra 70.1]. Al ser la detención y retención arbitrarias, se violó el artículo 7.3 de la Convención en perjuicio del señor Juan Humberto Sánchez”.</p> <p>“Esta Corte considera que al producirse la detención arbitraria del señor Juan Humberto Sánchez como parte del patrón imperante de ejecuciones extrajudiciales, este no tuvo la posibilidad de interponer por sus propios medios un recurso sencillo y efectivo que le permitiera hacer valer su derecho a la libertad personal y eventualmente que les hubiese evitado las conculcaciones a sus derechos a la integridad personal y vida [infra 121 a 124]. Como lo ha señalado esta Corte, esta persona estuvo “en poder de agentes del Estado y, en consecuencia, era este el obligado a crear las condiciones necesarias para que cualquier recurso pudiera tener resultados efectivos”, violentándose así el artículo 7.6 en concordancia con el artículo 25, ambos de la Convención Americana en perjuicio del señor Juan Humberto Sánchez”.</p> <p>“La Corte considera que el Estado ha violado el artículo 5 de la Convención Americana en perjuicio del señor Juan Humberto Sánchez, ya que en las condiciones en que fueron encontrados sus restos mortales permiten inferir que este fue objeto de severas torturas por parte de sus captores. Sobre el particular, el Tribunal destaca que, en la noche del 11 de julio de 1992 antes de ser aprehendido por los militares el señor Juan Humberto Sánchez se encontraba en condiciones físicas normales, en razón de lo cual debería ser el Estado el que explique razonablemente lo sucedido a aquél. A la fecha de la presente sentencia el Estado no ha proporcionado una explicación razonable de cómo y por qué apareció el cadáver del señor Juan Humberto Sánchez en las condiciones descritas, configurándose así una violación del artículo 5 de la Convención Americana”.</p>
<p>Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala, sentencia de fondo, reparaciones y costas del 25 de noviembre de 2003 [ejecución extrajudicial].</p>	<p>158</p>	<p>Omisión pura: “En razón de todo lo expuesto, la Corte concluye que la ejecución extrajudicial de Myrna Mack Chang fue producto de una operación encubierta de inteligencia militar elaborada por el alto mando del Estado Mayor Presidencial llevada a cabo por sus miembros dentro de un patrón de ejecuciones extrajudiciales selectivas, en un clima de impunidad, que contó y ha contado con la tolerancia de diversas autoridades e instituciones estatales, por lo que declara que Guatemala ha violado el artículo 4.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de Myrna Mack Chang”.</p>

<p>Caso 19 Comerciantes vs. Colombia, sentencia de fondo, reparaciones y costas [desaparición y ejecución de comerciantes cometidos por grupo “paramilitar” que operaba en Puerto Boyacá].</p>	<p>118, 122, 124, 135</p>	<p>La conducta del actor es adoptada de manera subsecuente por el Estado:</p> <p>“Los “grupos de autodefensa” se conformaron de manera legal al amparo de las citadas normas, por lo cual contaban con el apoyo de las autoridades estatales. El Estado impulsó su creación entre la población civil, con los fines principales de auxiliar a la fuerza pública en operaciones antisubversivas y de defenderse de los grupos guerrilleros, es decir, en su concepción inicial no tenían fines delictivos. El Estado les otorgaba permisos para el porte y tenencia de armas, así como apoyo logístico. Sin embargo, muchos “grupos de autodefensa” cambiaron sus objetivos y se convirtieron en grupos de delincuencia, comúnmente llamados “paramilitares”.</p> <p>“En el presente caso, las violaciones en perjuicio de los 19 comerciantes fueron perpetradas por uno de esos grupos de “autodefensa” que derivó en un grupo “paramilitar”, en una época en que el Estado no había tomado las medidas necesarias para prohibir, prevenir y castigar adecuadamente las actividades delincuenciales de tales grupos, a pesar de que ya eran notorias tales actividades”.</p> <p>“A pesar que Colombia alega que no tenía la política de incentivar la constitución de tales grupos delincuenciales, ello no libera al Estado de la responsabilidad por la interpretación que durante años se le dio al marco legal que amparó a tales grupos “paramilitares”, por el uso desproporcionado dado al armamento que les entregó y por no adoptar las medidas necesarias para prohibir, prevenir y castigar adecuadamente las referidas actividades delincuenciales, aunado a que las propias autoridades militares de Puerto Boyacá incentivaron al grupo de “autodefensa” que tenía control en dicha zona a desarrollar una actitud ofensiva ante los guerrilleros, tal y como sucedió en este caso, pues se consideraba que los comerciantes brindaban colaboración a los grupos guerrilleros”.</p> <p>“Esta Corte tuvo por probado (supra párr. 86.b) que miembros de la Fuerza Pública apoyaron a los “paramilitares” en los actos que antecedieron a la detención de las presuntas víctimas y en la comisión de los delitos en perjuicio de estas. Ha quedado demostrado (supra párr. 85.b) que los altos mandos militares y “paramilitares” creían que las primeras 17 presuntas víctimas vendían armas y mercancías a los grupos guerrilleros de la zona del Magdalena Medio. Esta supuesta relación con los guerrilleros y el hecho de que estos comerciantes no pagaban los “impuestos” que cobraba el referido grupo “paramilitar” por transitar con mercancías en esa región, llevaron a la “cúpula” del grupo “paramilitar” a realizar una reunión, en la cual se tomó la decisión de matar a los comerciantes y apropiarse de sus mercancías y vehículos. Ha quedado también demostrado (supra párr. 85.b) que esta reunión se realizó con la aquiescencia de algunos militares, ya que estos estaban de acuerdo con dicho plan. Inclusive hay elementos probatorios que indican que en dicha reunión participaron algunos militares”.</p>
--	---------------------------	---

<p>Caso de los Hermanos Gómez Paquiyaui vs. Perú, sentencia de fondo, reparaciones y costas del 8 de julio de 2004 [detención, tortura y ejecución extrajudicial].</p>	<p>99</p>	<p>Omisión pura: “Rafael Samuel y Emilio Moisés Gómez Paquiyaui fueron detenidos por agentes de la Policía Nacional del Perú sin orden judicial y no se les puso a disposición de una autoridad competente; tampoco tuvieron la posibilidad de interponer, por sus propios medios, un recurso sencillo y efectivo contra ese acto. Está demostrado que los agentes del Estado, al detener a Rafael Samuel y Emilio Moisés Gómez Paquiyaui, no tuvieron la intención de llevarlos ante el juez, sino que los ejecutaron extrajudicialmente en menos de una hora desde el momento en que fueron detenidos. Asimismo, la Corte ha tenido por probado que los agentes policiales involucrados en estos hechos hicieron aparecer a Rafael Samuel y Emilio Moisés Gómez Paquiyaui como “terroristas” y que su muerte había ocurrido en un enfrentamiento armado, actitud esta que contribuyó a agravar la arbitrariedad de la detención. Por lo expuesto, la Corte considera que el Estado violó las disposiciones contenidas en el artículo 7.5 y 7.6 de la Convención Americana”.</p>
<p>Caso “Instituto de Reeducación del Menor” vs. Paraguay, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 2 de septiembre de 2004 [incendio y muerte de menores en centro de reeducación].</p>	<p>190</p>	<p>Omisión pura: “Por todas las razones anteriormente expuestas, la Corte concluye que el Estado violó el artículo 4.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, y también en relación con el artículo 19 de esta cuando se trate de niños, en perjuicio de los internos fallecidos; los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 5.6 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, y también en relación con el artículo 19 de esta cuando se trate de niños, en perjuicio de todos los internos del Instituto entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001; y los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 19 de la misma, en perjuicio de los niños heridos a causa de los incendios”.</p>
<p>Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 23 de junio de 2005 [participación en elecciones de grupo o movimiento Yatama].</p>	<p>164</p>	<p>Omisión pura: “Que afectaron la participación política de los candidatos propuestos por YATAMA para las elecciones municipales de noviembre de 2000 no se encontraban debidamente fundamentadas ni se ajustaron a los parámetros consagrados en el artículo 8.1 de la Convención Americana, por lo que el Estado violó el derecho a las garantías judiciales consagrado en dicho artículo, en relación con el artículo 1.1 de dicho tratado, en perjuicio de los referidos candidatos”.</p>
<p>Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, sentencia del 8 de septiembre de 2005 [negación de nacionalidad].</p>	<p>173</p>	<p>Omisión pura: “La Corte considera que la situación de extrema vulnerabilidad en que el Estado colocó a las niñas Yean y Bosico, en razón de la denegación de su derecho a la nacionalidad por razones discriminatorias, así como la imposibilidad de recibir protección del Estado y de acceder a los beneficios de que eran titulares, y finalmente por vivir bajo el temor fundado de que fuesen expulsadas del Estado del cual eran nacionales y ser separadas de su familia por la falta del acta de nacimiento, la República Dominicana incumplió con su obligación de garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana, la cual implica no solo que el Estado debe respetarlos [obligación negativa], sino que, además, debe adoptar todas las medidas apropiadas para garantizarlos [obligación positiva]”.</p>

<p>Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia, sentencia del 15 de septiembre de 2005 (masacre perpetrada por paramilitares).</p>	<p>121, 123</p>	<p>La conducta del actor es adoptada de manera subsecuente por el Estado: “La colaboración de miembros de las fuerzas armadas con los paramilitares se manifestó en un conjunto de graves acciones y omisiones destinadas a permitir la realización de la masacre y a encubrir los hechos para procurar la impunidad de los responsables. En otras palabras, las autoridades estatales que conocieron las intenciones del grupo paramilitar de realizar una masacre para infundir temor en la población, no solo colaboraron en la preparación para que dicho grupo pudiera llevar a cabo estos actos delictuosos, sino también hicieron parecer ante la opinión pública que la masacre fue perpetrada por el grupo paramilitar sin su conocimiento, participación y tolerancia, situaciones que están en contradicción con lo ya acreditado en los hechos probados y reconocidos por el Estado”.</p> <p>“En síntesis, una vez establecida la vinculación de las Fuerzas Armadas con ese grupo de paramilitares al perpetrar la masacre cometida con base en el reconocimiento estatal de los hechos y en el conjunto de pruebas allegadas al expediente, la Corte ha llegado a la conclusión de que la responsabilidad internacional del Estado se ha generado por un conjunto de acciones y omisiones de agentes estatales y de particulares realizadas en forma coordinada, paralela o concatenada con el propósito de perpetrar la masacre. En primer lugar, dichos agentes colaboraron en forma directa e indirecta en los actos cometidos por los paramilitares y, en segundo lugar, incurrieron en omisiones en su deber de protección de las víctimas contra dichos actos y en su deber de investigar estos efectivamente, todo lo cual ha desembocado en violaciones de derechos humanos consagrados en la Convención. Es decir, puesto que los actos cometidos por los paramilitares contra las víctimas del presente caso no pueden ser caracterizados como meros hechos entre particulares, por estar vinculados con conductas activas y omisivas de funcionarios estatales, la atribución de responsabilidad al Estado por dichos actos radica en el incumplimiento de sus obligaciones convencionales erga omnes de asegurar la efectividad de los derechos humanos en dichas relaciones inter-individuales”.</p>
<p>Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia de 31 del enero de 2006 (masacre).</p>	<p>155</p>	<p>Cuando el actor ejercita elementos de autoridad gubernamental ante la ausencia de autoridades oficiales: “En el presente caso, la Corte tuvo por probado que los paramilitares que incursionaron en Pueblo Bello saquearon algunas viviendas, maltrataron a sus ocupantes y sacaron de sus casas a un número indeterminado de hombres, a quienes llevaron a la plaza del pueblo. Asimismo, algunos miembros del grupo armado ingresaron a la iglesia ubicada frente a dicha plaza, donde ordenaron a las mujeres y niños que permanecieran en el interior y a los hombres que salieran y se dirigieran a la plaza. Varios de ellos presenciaron cómo los paramilitares se llevaban a sus familiares y fueron testigos de cómo sus familiares fueron amarrados, amordazados y obligados a abordar los dos camiones utilizados para el transporte de los paramilitares [supra párrs. 95.33 y 95.160]. Estos hechos constituyen actos contrarios a la integridad personal de los familiares de las personas desaparecidas y privadas de la vida”.</p>

<p>Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia, sentencia del 1 de julio de 2006 (masacres).</p>	<p>197</p>	<p>La conducta del actor es adoptada de manera subsecuente por el Estado: “En el presente caso, reconociendo los avances en esta materia en el derecho internacional de los derechos humanos, y por las consideraciones anteriores, la Corte estima que la destrucción por parte de los paramilitares, con la colaboración del Ejército colombiano, de los domicilios de los habitantes de El Aro, así como de las posesiones que se encontraban en su interior, además de ser una violación del derecho al uso y disfrute de los bienes, constituye asimismo una grave, injustificada y abusiva injerencia en su vida privada y domicilio. Las presuntas víctimas que perdieron sus hogares perdieron también el lugar donde desarrollaban su vida privada. Por lo anterior, el Tribunal considera que el Estado colombiano incumplió con la prohibición de llevar a cabo injerencias arbitrarias o abusivas en la vida privada y el domicilio”.</p>
<p>Caso La Cantuta, vs. Perú, sentencia de fondo, reparaciones y costas (detención y ejecución extrajudicial).</p>	<p>115</p>	<p>Omisión pura: “La Corte recuerda que la práctica sistemática de la desaparición forzada supone el desconocimiento del deber de organizar el aparato del Estado para garantizar los derechos reconocidos en la Convención, lo cual reproduce las condiciones de impunidad para que este tipo de hechos vuelvan a repetirse¹⁰¹; de ahí la importancia de que aquél adopte todas las medidas necesarias para evitar dichos hechos, investigue y sancione a los responsables y, además, informe a los familiares sobre el paradero del desaparecido y los indemnice en su caso¹⁰². Asimismo, el Tribunal ha considerado que la responsabilidad internacional del Estado se ve agravada cuando la desaparición forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado, por ser un delito contra la humanidad que implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el sistema interamericano”.</p>

<p>Caso González y otras [“Campo algodnero”] vs. México, sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas del 16 de noviembre de 2009 (muerte de mujeres en campo algodnero en Ciudad Juárez).</p>	<p>279, 284</p>	<p>Creación de situación objetiva de riesgo: “A pesar de que el Estado tenía pleno conocimiento del riesgo que corrían las mujeres de ser objeto de violencia, no demostró haber adoptado medidas efectivas de prevención antes de noviembre de 2001 que redujeran los factores de riesgo para las mujeres. Aunque el deber de prevención sea uno de medio y no de resultado [supra párr. 251], el Estado no ha demostrado que la creación de la FEIHM y algunas adiciones a su marco legislativo, por más que fueran necesarias y demuestren un compromiso estatal, fueran suficientes y efectivas para prevenir las graves manifestaciones de la violencia contra la mujer que se vivía en Ciudad Juárez en la época del presente caso”.</p> <p>Omisión pura: “México no demostró haber adoptado las medidas razonables, conforme a las circunstancias que rodeaban a los casos, para encontrar a las víctimas con vida. El Estado no actuó con prontitud dentro de las primeras horas y días luego de las denuncias de desaparición, dejando perder horas valiosas. En el período entre las denuncias y el hallazgo de los cuerpos de las víctimas, el Estado se limitó a realizar formalidades y a tomar declaraciones que, aunque importantes, perdieron su valor una vez estas no repercutieron en acciones de búsqueda específicas. Además, las actitudes y declaraciones de los funcionarios hacia los familiares de las víctimas que daban a entender que las denuncias de desaparición no debían ser tratadas con urgencia e inmediatez llevan al Tribunal razonablemente a concluir que hubo demoras injustificadas luego de las presentaciones de las denuncias de desaparición. Todo esto demuestra que el Estado no actuó con la debida diligencia requerida para prevenir adecuadamente las muertes y agresiones sufridas por las víctimas y que no actuó como razonablemente era de esperarse de acuerdo con las circunstancias del caso para poner fin a su privación de libertad. Este incumplimiento del deber de garantía es particularmente serio debido al contexto conocido por el Estado -el cual ponía a las mujeres en una situación especial de vulnerabilidad- y a las obligaciones reforzadas impuestas en casos de violencia contra la mujer por el artículo 7.b de la Convención Belém do Pará”.</p>
<p>Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas (caso de la muerte de senador de la UP).</p>	<p>102, 114</p>	<p>Creación de situación objetiva de riesgo: “[...] la ejecución del Senador Cepeda Vargas fue propiciada, o al menos permitida, por el conjunto de abstenciones de varias instituciones y autoridades públicas de adoptar las medidas necesarias para proteger su vida, entre las cuales destaca la falta de investigación adecuada de las amenazas en el marco de un alegado plan de exterminio de dirigentes de la UP. Es claro que, en este caso, la ejecución de un Senador de la República no podría haberse llevado a cabo sin la planificación [supra párr. 101] y coordinación necesarias [infra párrs. 114 y 115]. Fue a partir de ese momento que comenzó a concretarse el incumplimiento de las obligaciones de respetar y garantizar su derecho a la vida, dadas las graves faltas en los deberes estatales de prevención y protección”.</p> <p>El actor está actuando bajo la dirección, siguiendo instrucciones o con control del Estado: “Este Tribunal estima que, en el conjunto de la prueba ofrecida, y del contexto en que ocurrieron los hechos, se puede constatar que en la planeación y ejecución del homicidio participaron otros miembros del Ejército y miembros de uno o varios grupos paramilitares, lo que surge incluso de las propias constataciones de las investigaciones internas”.</p>

<p>Caso de las Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica [Operación Génesis] vs. Colombia, sentencia del 20 de noviembre de 2013.</p>	<p>280</p>	<p>La conducta del actor es adoptada de manera subsecuente por el Estado: “Por todo lo expuesto, la Corte concluye que en las acciones en la cuenca del río Cacarica se produjeron actos de colaboración entre integrantes de la fuerza pública que ejecutaron la Operación Génesis y las unidades paramilitares que llevaron a cabo la “Operación Cacarica”. Del mismo modo, al aplicar las reglas de la lógica y de la sana crítica, es insostenible una hipótesis en la cual los paramilitares hubiesen podido llevar a cabo la “Operación Cacarica” sin la colaboración, o al menos la aquiescencia de agentes estatales, o que ello hubiese ocurrido sin que se presentaran enfrentamientos con las unidades de la fuerza pública en los lugares en donde ambos cuerpos armados se hicieron presentes y donde tendrían que haber coincidido”.</p>
---	------------	--

Fuente: elaboración propia

II. Algunos casos significativos de imputación “a pesar del tercero” en la jurisprudencia del Consejo de Estado 1991-2023

En línea jurídica contraria a las teorías y explicaciones causalísticas explicadas, como lo he venido advirtiendo, se ha consolidado en la jurisprudencia contenciosa administrativa y en doctrina del derecho de víctimas y de la responsabilidad del Estado, la teoría de la imputación objetiva, que ofrece respuestas jurídicas distintas en torno al fenómeno de la inacción, permitiendo acorde a su razonabilidad imputar, fáctica y jurídicamente, al Estado; no obstante, su inactividad u omisión de sus deberes y obligaciones, y la presencia de terceros protagónicos directos en la acusación de daños antijurídicos a las víctimas.

Los casos de inacción y de omisión del Estado son múltiples y altamente significativos, sobre todo, en escenarios de ataques a poblaciones, bases militares, puestos de Policía y masacres de guerrillas y paramilitares, que se han repetido con mayor o menor intensidad miles de veces en Colombia, y que han estado ambientados indudablemente por la presencia de grupos insurgentes y de

paramilitares terceros causantes directos de daños antijurídicos a los colombianos, por esta razón identificados como terceros en la jurisprudencia contenciosa administrativa.

En todos los casos, lo advertido de los relatos fácticos de las sentencias del Consejo de Estado son simplemente violaciones inaceptables de la dignidad humana bajo parámetros similares de crueldad; en otros, desborda inimaginables límites de crudeza, maldad y magnitud, hiriendo profundamente, no solo los derechos humanos y el destino de varias generaciones de colombianos, sino también, vulnera derechos e intereses de la humanidad; se trata de conductas que nos muestran la acritud de un conflicto que rompió todo cause de sensibilidad y frente al cual la institucionalidad, desafortunadamente, por lo menos en lo que muestra la jurisprudencia, no ha tenido las respuestas necesarias y adecuadas, son los jueces los que en medio de las dificultades y las contradicciones los que han tenido que dar y

ofrecer en sus fallos respuestas satisfactorias a las miles de víctimas que reclaman reparación pero principalmente justicia, para lo cual la imputación brinda un soporte conceptual valioso (Centro de Memoria Histórica, 2016). La casuística es innumerable, inmanejable; nos hemos dedicado en este país históricamente a matarnos y en esto los actores del conflicto armado no han tenido límites: el Estado omitiendo sus deberes y obligaciones constitucionales y convencionales o desbordándolos bajo el discurso de la defensa de la institucionalidad y la democracia, pero dejando a su paso toda una estela de muertes y destrucción, de esto dan fe la multiplicidad de fallos de la jurisdicción contenciosa administrativa (Consejo de Estado, 2022) y los fallos condenatorios contra Colombia proferidos hasta 2023 por la Corte IDH, en especial, aquellos sustentados en las omisiones de sus deberes y obligaciones internacionales sobre derechos humanos, al igual que las crecientes soluciones amistosas con las víctimas a que ha llegado el Estado avaladas por la Comisión IDH, aunados a los reiterados reconocimientos de responsabilidad en múltiples casos.

Como lo he advertido, son múltiples los casos y todos ellos lamentables y trágicos para las familias y para la sociedad Colombia, fallos como los proferidos por el Consejo de Estado en los casos del secuestro, toma de rehén y posterior ejecución del candidato al Senado Feisal Mustafá Barbosa por el ELN, el día 11 de septiembre de 1993, en el municipio de Sucre, Departamento de Santander (21196, fallo de 2012); ejecución por los paramilitares del

defensor de derechos humanos Javier Barriga, en Cúcuta, Norte de Santander, el día 16 de junio de 1995 (19959, fallo de 2012); secuestro y toma de rehén de la familia Botero, en el Municipio de Calarcá, el 28 de noviembre de 2001, por las Farc (33948, fallo de 2018); asesinato del senador Jorge Cristo Sahiun, el 3 de agosto, por el ELN, en la ciudad de Cúcuta, Norte de Santander (34158, fallo de 2015); secuestro y toma de rehén del diputado López a la Asamblea departamental del Valle del Cauca, el día 13 de febrero de 2002, por las Farc (54346, fallo de 2022); el secuestro y masacre paramilitar de la Pedrogrosa, en el Municipio de Cajibío, Cauca, el 24 de noviembre de 2000 (43605, A, fallo de 2021); masacre paramilitar en el Municipio de San Pablo, Antioquia, el 8 de enero de 1999 (56219, fallo de 2022); toma y masacre al puesto militar de Puerres, Nariño, el día 15 de abril de 1995, por las Farc (30385, fallo de 2015); toma y masacre al puesto militar del Cerro de Patascoy, Nariño, por las Farc, el día 21 de diciembre de 1997 (31250, fallo de 2014); ataque, masacre y toma de rehén, en el Comando de la Policía de Vaupés, en la ciudad de Mitú, capital del Departamento de Vaupés, el 1 de noviembre de 1998 y durante 3 días consecutivos, por las Farc y violación de los derechos humanos del Capitán Julián Ernesto Guevara Castro (62211, fallo de 2021); masacre paramilitar de las Frías, Municipio de Falan, Tolima, el día 15 de septiembre de 2001 (35413, fallo de 2014); los anteriores y más de cinco mil casos fallados por la jurisdicción contenciosa administrativa en sentido similar.

a. Ataque a la población civil

Entendemos por ataques a la población en medio del conflicto interno la sistemática acción de la insurgencia infringiendo daños antijurídicos a las víctimas civiles. Son muchos los casos fallados por la jurisprudencia

del Consejo de Estado, en cuanto son miles los actos de guerra y violencia los protagonizados en nuestro conflicto interno, por los grupos insurgentes y paramilitares. La jurisdicción de lo contencioso administra-

tivo ha cumplido un papel fundamental en esta labor, no obstante, las profundas controversias de estricto orden jurídico que llevan en muchos casos a decisiones contradictorias que impactan inevitablemente en los derechos de las víctimas (Henaó, 2003).

Analicemos algunas sentencias que por su importancia nos muestran las grandes contradicciones entre causalismo e imputación objetiva a propósito del hecho del tercero que hemos expuesto en los párrafos anteriores:

1. Ataque del ELN a la población civil del municipio de Teorama, Norte de Santander, Colombia 1999.

a. Hechos probados y daño antijurídico.

El caso del ataque por el ELN a la población civil de Teorama resulta paradigmático para la visualización y entendimiento de los efectos devastadores para la sociedad de la inacción estatal en el conflicto interno y de las contradicciones históricas de la justicia contenciosa administrativa en estos aspectos neurálgicos del derecho de víctimas y responsabilidad del Estado.

En palabras de quienes vivieron y padecieron la agresión y el ataque del ELN y la violación de los derechos humanos a la población civil de Teorama y a la víctima directa sacrificada en aquella oportunidad, el caso se ilustra dramáticamente así:

(...) pues yo estaba en un almacén comprando unas medias, eso fue como el 6 de octubre del 97, cuando salí del almacén vi filas en la calle, una por cada lado, iban vestidos de prendas militares, con boinas y encapuchados, en un principio uno de (sic) atemoriza, pero yo seguí caminando, en la parte de atrás de la fila vi que iban unas personas de civil, me di cuenta que eran Rigoberto Quintero y Rubiela, la

señora, (...) Al llegar a un poste de luz ahí él se les aguantó, entonces ellos sacaron un lazo para amarrarlo, él entonces, al ver esto, le alcanzó a pegar a uno de ellos por la cara, (...) Yo llegue hasta la puerta de un solar que hay solo ahí, de ahí me regresé, me quedé en la puerta de la casa, en eso sonó un tiro, yo me resguardé hacía dentro (sic) de la casa, luego me volví a asomar (sic), a él lo habían puesto como en una pila de arena, (...) en eso sonaron otros dos tiros entonces yo me entré y me resguarde por completo. El sitio donde lo mataron a él es exactamente por la parte de atrás de la casa de Rosita Jacome, eso queda frente al parque... [Testimonio de Oneida Rincón Torres, rendido el día 05 de octubre de 2001, quien aseguró conocer a Rigoberto Quintero Montejo hace más o menos diecinueve años] (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de marzo de 2014, Expediente 29129).

(...) Rigoberto Quintero está muerto, fue asesinado por miembros del Ejército de Liberación Nacional, el día 6 de octubre de 1997, como a las ocho y media de la noche, (...) escuchamos la detonación de un fusil, pensando que de pronto eran unos tiros al aire, pero no, ya oímos fue los gritos y lamentos de la gente que corría y gritaban mataron a Rigo, para mí en ese momento en mi condición de Alcalde, sentí la impotencia como autoridad al ver como un gran amigo lo sacaban del lado de mi casa sin poder mediar o ejercer ese principio de autoridad para salvar la vida de Rigoberto (...). El sábado anterior o el día cuatro de octubre Rigoberto llegó a mi casa y se sentó en el comedor, me contó “Hugo ahora si me doy cuenta que la guerrilla mata a gente inocente, me dijeron que a mi (sic) me estaban tildando de paramilitar” y yo le dije a Rigoberto que porque no trataba de aclarar bien esta si-

tuación con ellos mismos, aprovechando, que allí en Teorama, habían varios de ellos y él manifestó que sí que eso iba a hacer, el domingo nuevamente me contó que había hablado con uno de ellos y le había comentado todo el problema y que el Señor le había dicho en términos claros, “Hombre Riguito, usted no tiene ningún problema, no se preocupe por eso, coma y duerma tranquilo aquí en Teorama, ya no tiene necesidad de irse”, pero el día lunes sucedió todo lo contrario, vinieron, fueron a sacarlo de la casa y según comentaron los que se lo encontraron en el camino de su casa hasta el sitio de la muerte, Rigo les decía a los que se encontraba: “muchachos si yo amanezco muerto, son estos hijueputas (sic) de los elenos los que me mataron”. [Testimonio de Hugo Alberto Meneses Ovallos, rendido el día 08 de octubre de 2001, quien aseguró conocer a Rigoberto Quintero Montejo; eran vecinos del mismo barrio] (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de marzo de 2014, Expediente 29129).

Así las cosas, se tiene que el día 6 de octubre de 1997, aproximadamente a las 8:30 de la noche, Rigoberto Quintero Montejo, un comerciante de carnes y demás productos vacunos en el municipio de Teorama, Norte de Santander, fue sacado por la fuerza de su hogar, arrebatado de los brazos de su esposa e hija y, posteriormente, fusilado por miembros del grupo armado insurgente ELN, en la plaza principal del municipio ante la mirada incrédula de su familia, autoridades locales, amigos y, en general, de los pobladores de Teorama, amedrentados y sometidos todos ellos, de manera humillante, por la fuerza de los fusiles de la insurgencia y la ausencia de presencia efectiva de fuerza pública, aunado, lo anterior, al abandono sistemático del territorio y la población por el Estado colombiano; su pecado, a los ojos de sus asesinos:

“sospechoso de haber comercializado en su expendio, carne, con personas que mercaban para el ejército y la policía” (Exp. 29129).

b. Imputación. Frente a estos hechos, caracterizados por el ataque del grupo insurgente ELN a la población civil acompañado de la inacción de las autoridades estatales y la fuerza pública, las víctimas activaron el aparato jurisdiccional del Estado mediante demanda presentada ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, que en fallo de primera instancia del 5 de agosto de 2004 les negó las pretensiones invocadas (Exp. 29129).

Apelada la providencia, el Consejo de Estado en segunda instancia revocó la sentencia del *a quo*, Corporación que había fundado y motivado su negativa a las pretensiones de la demanda en la configuración, según se lee, de la eximente de responsabilidad del Estado por el hecho del tercero, motivación recurrente y reiterada por aquella época por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en sus fallos, con fundamento en lecturas imprecisas de la jurisprudencia del Consejo de Estado y, que, soportadas en criterios de un derecho de daños profundamente individualista, de pretendida influencia civilista y esencialmente causalístico, consideraba, en situaciones fácticas como las descritas, que actores causantes del daño como el ELN, a la luz de su visión jurídica, constituían y configuraban un simple tercero que no podía comprometer la responsabilidad del Estado, en cuanto que único, exclusivo y determinante del daño, sin abordar de fondo otras consideraciones, de las adicionales y complementarias para su procedencia, exigidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado e, históricamente, por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia e imponiendo a las víctimas cargas procesales sin consideración a la naturaleza y características del conflicto interno colombiano (Exp. 29129).

El tribunal no profundizó en otro tipo de consideraciones fácticas o jurídicas, no estu-

dió ampliamente los precedentes del órgano de cierre de lo contencioso administrativo que habían comenzado a abrir alternativas a la improcedencia de la causal de exclusión en comento, incluso pasando por alto algo obvio y evidente del conflicto interno colombiano: que una de las partes del mismo era precisamente los actores guerrilleros y paramilitares, o sea, grupos que incidían sustancialmente con sus ataques a la población civil, en la suerte de la administración, por lo menos haciéndola copartícipe de las consecuencias de los daños antijurídicos causados, luego no ajenos al conflicto, absolutamente previsibles en el contexto de este y con amplias posibilidades, dado el poder del Estado para resistirlos o contrarrestarlos.

Obsérvese que el Tribunal Administrativo del Norte de Santander, sumido en una visión restrictiva y estricta de la eximente de responsabilidad, sin avanzar más allá en la multiplicidad de actores del conflicto que se advertían podían tener algún tipo de injerencia por acción u omisión en el hecho probado de ataque a la población civil por el grupo insurgente ELN, perpetua un discurso jurídico apartado sustancialmente del derecho de víctimas, soportado en un causalismo sin límites, alejado de cualquier análisis de los deberes y obligaciones constitucionales o convencionales del Estado para la contención de estas modalidades de acciones lesivas de los derechos humanos, pasando por alto cualquier consideración en torno a la inacción de las instituciones públicas, despacha de manera llana y negativa las pretensiones omitiendo imputar bajo el pretexto de que, “(...) aun admitiendo la veracidad de las informaciones en torno a la muerte del señor Rigoberto Quintero Montejo, en todo caso se trata de actos cometidos por terceros (...)” (Exp. 29129).

El fallo de segunda instancia funda la revocación de la providencia del *A Quo* en una cons-

trucción claramente disidente frente a las posturas clásicas y extremas sobre la eximente de responsabilidad del Estado instituida conforme con una visión civilista del hecho del tercero, sumiéndose en una línea jurisprudencial diversa, surgida precisamente a partir de las especiales circunstancias del conflicto interno colombiano y fundadas en consideraciones jurídicas de un derecho de daños vinculado esencialmente con el derecho IDH y el derecho IH, en consecuencia mucho más amplio, que va más allá de la simple presencia de un actor extraño al Estado en causación del daño y recobrando la verdadera vocación que el instituto de la responsabilidad debe tener, esto es, la de la “(...) tutela de los derechos de los administrados, especialmente de los derechos humanos (...)”, la convivencia, la paz, la reconciliación y la solidaridad.

En este sentido, identifica la figura en el contexto de una especial visión ligada a los deberes funcionales del Estado colombiano en relación con las víctimas dentro del conflicto interno, esto es, no configura una “ (...) causal que permita al juez crear una regla general como máxima (...)”, todo lo contrario, debe medirse y analizarse frente a cada situación y, sobre todo, insiste el Consejo de Estado verificando la posición jurídica del Estado, analizando “(...) las especiales condiciones del Estado colombiano, cuándo, en qué medida, y bajo qué proporcionalidad el Estado estaría llamado a responder (...)”, esto es, estableciendo de conformidad con las circunstancias si se dan los presupuestos exceptivos a la imputación, o por el contrario, si para el caso en juzgamiento, el juez encuentra que debe imputar al Estado, a pesar de la existencia de un tercero sin ningún vínculo con el Estado “(...) a partir de la exigencia máxima de la tutela de la víctima como premisa de la responsabilidad extracontractual del Estado en la visión moderna y humanista.(...)” (Exp. 29129).

Esta concepción del fenómeno exceptivo de la imputación se adentra materialmente en el análisis y estudio de la situación fáctica de cada caso y dentro de ella acercase a la especial posición jurídica del Estado, la identificación de sus deberes funcionales y demás obligaciones en relación con las víctimas bajo consideraciones de orden convencional, cerrando espacios a la impunidad, permitiendo abrir las puertas a la imputación sin mayor dificultad y, en consecuencia, a la reparación integral conforme los postulados del artículo 90 constitucional, esto es, otorgándole a la figura del hecho del tercero un tratamiento “en la visión propia a los tiempos que corren”, que no pueden seguir anclados en modelos insuficientes como son los fundados en el causalismo clásico (Exp. 29129).

Desde los designios de esta ruptura al entendimiento individualista del hecho del tercero, en el caso objeto de análisis, el Consejo de Estado imputa al Estado (Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Policía Nacional) por falla en el servicio sobre el entendido, no de la ocurrencia de un hecho exclusivo, único y determinante protagonizado por el tercero ELN, sin vínculo sustancial con el Estado, sino básicamente y aquí, el aporte de esta nueva visión jurisprudencial por el papel protagónico que en casos de esta naturaleza tenía el Estado frente a las víctimas y su dignidad, sus deberes funcionales y demás obligaciones de orden constitucional y convencional.

La imputación por falla en el servicio se soporta por la Corporación en “(...) ausencia de fuerza pública en el municipio de Teorama, lo que corresponde a una inactividad y omisión del Estado colombiano (...) “El Estado debiendo actuar conforme a los mandatos constitucionales, legales y convencionales, no lo hizo, “(...) contrario a cuidar y velar por la seguridad de la población, la abandonó a su suerte, luego de una incursión guerrillera,

esto es, con pleno conocimiento de los problemas y riesgos que asechaban a la comunidad (...)”, dejando a la misma a la suerte y el devenir del terror y la ilegitimidad, “(...) claramente del material probatorio se infiere que la población se veía supeditada a la opresión, esta sí claramente constante, de los grupos insurgentes que la atemorizaban(...)” (Exp. 29129).

La ruptura al causalismo para efectos de la superación de la concepción individualista del hecho del tercero y la viabilidad de la imputación por incumplimiento, omisión, inactividad, indiferencia en relación con los deberes funcionales del Estado, que terminaron soportando los predicados motivacionales de la falla en el servicio, se observa con claridad en los siguientes aspectos: i) incumplimiento a través de la fuerza pública de sus deberes generales de seguridad, vigilancia, prevención y control de la comisión de delitos en el sector de Teorama (omisión e inactividad); ii) la probada “(...) cesión del territorio para que los grupos armados insurgentes actuaran libremente en él, lo que implica una falla en el deber de precaución y prevención que incumbe a las fuerzas públicas frente a la delincuencia insurgente y común(...)”; iii) “(...) la omisión, la inactividad y la indiferencia de la fuerza pública frente a la situación de riesgo, inminente y altísimo, al que se encontraba expuesta la población de Teorama, pues, evidentemente, la vulnerabilidad de la víctima no recaía únicamente sobre ella, por el contrario, afectaba a toda la población (...)”.

Concluye el Consejo de Estado en relación con la imputación que se hizo viable en el caso en estudio en cuanto que consideró que el caso de Rigoberto Quintero Montejo sólo encarna un evento más de aquellos a que se encontraba expuesta la comunidad de Teorama, “(...) consistentes en la violación sistemática de los derechos humanos de la población

civil, situación que claramente era facilitada y propiciada por la ausencia total de fuerza pública en la región (...)”, bajo estas consideraciones resulta absolutamente imposible para la Corporación aceptar la teoría del hecho del tercero como causal exonerativa de responsabilidad. El Estado “(...) cedió campo a los actos de barbarie impetrados por grupos insurgentes para atemorizar a la comunidad (...)” (Exp. 29129).

La tesis disidente se hace acompañar de una profunda carga de motivación y razonamiento jurídico sustraída del ámbito de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, desde contextos no solo de derechos humanos en perspectiva subjetiva, sino también, colectiva de humanidad, que es precisamente lo que los críticos del concepto clásico y causalista del hecho del tercero extrañan y deploran, convirtiéndolo en una vía para impunidad y negación de justicia a las víctimas del conflicto, precisamente se destaca en la providencia en estudio que saltaba a la vista que el accionar del ELN no se agotó en el asesinato de su víctima, sino que fue más allá, agredió a la comunidad, en cuanto esta era una de las finalidades que perseguía: someterla, dominarla mediante el miedo, el temor y la zozobra generalizada, “(...) los insurgentes no buscaban simplemente ajusticiar al urbano o rural, sino que iba dirigida a amedrentar a la población civil, a afectar sus condiciones de vida y a ejercer una suerte de control sobre la sociedad de Teorama, bajo prácticas manifiestamente reprochables (...)”.

El fallo profundiza la razonabilidad y justificación jurídica del abandono a las tesis clásicas e individualistas sobre el hecho del tercero, mostrando la incidencia de los hechos del caso frente a la dignidad humana, su trascendencia colectiva, su doble sentido de afectación: al hombre y la sociedad bajo consideraciones de crueldad, tortura y amenaza sistemática.

(...)La víctima fue sustraída de su casa de habitación en horas de la noche y en presencia de sus demás familiares, principalmente de sus hijas y esposa, y luego fue conducida por las calles de la municipalidad, en presencia de toda la comunidad, acto este que encarna un típico trato de crueldad y tortura frente a la víctima y de amenaza respecto de la población civil, de manera que se afectó el bien colectivo mediante actos de terror, finalmente concretados en el fusilamiento de Rigoberto Quintero en medio de la picota pública... (Exp. 29129).

El caso muestra como la degradación del conflicto rompe y abandona los senderos de humanidad, que son imposibles de observar y analizar en una visión estrecha y causalista del hecho del tercero; al respecto nos recuerda lo recurrente de la configuración de hechos y conductas sumidas en el concepto de lesa humanidad en el conflicto colombiano y su impacto sustancialmente negativo respecto de los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de derecho IDH y, principalmente, de derecho IH. Crímenes como los de Teorama:

(...) niegan la existencia y vigencia imperativa de los Derechos Humanos en la sociedad al atentar contra la dignidad humana por medio de acciones que llevan a la degradación de la condición de las personas, generando así no sólo una afectación a quienes físicamente han padecido tales actos, sino que agrediendo a la conciencia de toda la humanidad...

El fallo ahonda su razonabilidad en el entendimiento de la existencia de un conflicto interno con efectos en la esfera de los intereses y derechos de la humanidad que impacta inevitablemente en el derecho IH, dentro del cual ubica, la Corporación, las consideraciones sustanciales de la *ratio de-*

cidendi de la decisión, entendiendo bajo estas estructuras jurídicas de la humanidad que los actos juzgados indubitablemente se dirigieron contra la población civil, no obstante, que en el proceso apareciera una víctima directa concreta y su núcleo familiar; en el contexto de los hechos se evidenciaba algo que resultaba común a las agresiones de este tipo en el conflicto colombiano, como lo era (y lo es indudablemente) la constante afectación a la población civil de manera general y sistemática.

La crudeza probatoria le permitió al Consejo de Estado en aquella oportunidad reconocer que la victimización del ciudadano Rigoberto Quintero no lo fue solo bajo consideraciones individuales y personales, sino básicamente como miembro de una comunidad, a la cual, bajo los signos de agresión, el grupo rebelde quería mandar un mensaje de amedrantamiento y miedo colectivo, de dominación inhumana, comprometiendo con sus actos los postulados de los Convenios de Ginebra, en cuanto se dirigieron contra la población civil, desconociendo específicamente al artículo 50 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, norma que establece, por exclusión, a quienes se les considera población civil y se sumieron conforme las pruebas recaudadas en la existencia de actos generalizados o sistemáticos constitutivos de lesa humanidad (Exp. 29129).

Conforme con la argumentación de la *ratio decidendi*, el Consejo de Estado concluyó en aquella oportunidad que “(...) la muerte de Rigoberto Quintero Montejo se considera constitutivo de actos de lesa humanidad (...)” atribuible en lo fáctico y jurídico a “(...) la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Ejército Nacional, por la ausencia total de la fuerza pública en el municipio de Teorama, que facilitó y contribuyó al desarrollo

de las actividades delincuenciales desplegadas por los grupos armados insurgentes que operan en la región.(...)” (Exp. 29129).

2. Ataque por el ELN a la población civil del municipio de Cumbal, Nariño, Colombia, 1998

a. Hechos probados y daño antijurídico.

Sin embargo, el atropello a la población de Teorama no es único en el catálogo de la casuística violenta e inhumana de la jurisprudencia colombiana. Ya en casos anteriores, el Consejo de Estado frente a situaciones absolutamente dramáticas del conflicto interno, caracterizadas por la crudeza de la agresión rebelde contra la población civil, se pronunció asumiendo similar posición jurídica a la expuesta, reivindicando los derechos e intereses de las víctimas, imputando al Estado, no obstante, la presencia innegable y determinante de un tercero.

Para destacar, el sacrificio sin piedad y con maldad inimaginable del joven Álvaro Víctor Salas Rodríguez, Juez Promiscuo Municipal de Cumbal (Nariño), por parte del ELN (Comuneros del Sur ELN), grupo insurgente que lo declaró objetivo militar por no acceder a sus intimidaciones y reiteradas amenazas destinadas a torcer decisiones propias de su actividad como juez de la República, en concreto, “dejar en libertad algunos condenados por diversos delitos conforme a decisiones proferidas por su despacho” (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de julio de 2011, Expediente 20813).

Según se desprende de las apuebas allegadas al expediente que cursó en el Consejo de Estado, el día 18 de febrero de 1998, el doctor Álvaro Víctor Salas Rodríguez, aproximadamente a las 8 y 30 de la noche, se retiraba del establecimiento comercial denominado

“Club de Billares Los Pinos” del casco urbano de Cumbal, donde había estado compartiendo con algunos amigos. A unos pocos metros de dicho establecimiento, dos sujetos se le acercaron y le propinaron siete disparos con arma de fuego en la cabeza, muriendo de manera instantánea.

En palabras de la víctima directa que padeció en vida la agresión, las amenazas, la persecución y el ataque mortal del ELN con clara e indiscutible violación de sus derechos humanos y de contera a la población civil de Cumbal, el caso se ilustra dramáticamente en la correspondencia que cursó con el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Nariño y del cual se desprende la zozobra vivida por el juez, derivada no solo de las amenazas, sino de las vías de hecho asumidas por el grupo insurgente invadiendo su casa de habitación con el propósito de ejecutarlo. Conforme con el expediente, la víctima informó que:

Por medio del presente quiero comunicarles lo que sucedió la noche del día 25 de abril del corriente año: “La guerrilla se tomó la población de Cumbal habiéndose presentado un enfrentamiento armado con la Policía Nacional, en el transcurso de ella cinco guerrilleros armados hasta los dientes penetraron hasta el interior de la casa donde vivo de propiedad de la señora Rosa Ema Oviedo de Montenegro, con el fin de matarme. No sucedió esto porque gracias a la Divina Providencia, no me encontraron. En la población corre la noticia de que la toma guerrillera era única y exclusivamente con el fin de matarme. Los motivos por los cuales la guerrilla las haya tomado contra mi persona, los desconozco. Como mi vida se encuentra en grave peligro, muy respetuosa y comedidamente les solicito estudien mi caso y se disponga mi traslado a otra población en donde pueda cumplir mis deberes de juez sin ningún tipo de presión” (fl. 345

C. 1). (Oficio n.º 288 de 26 de abril de 1994, suscrito por el doctor Álvaro Víctor Salas Rodríguez y dirigido al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto), Exp. 20813.

La situación agobiante para la víctima y su desajuste moral se desprende asimismo de las sistemáticas amenazas en su contra por militantes del grupo insurgente ELN (Comuneros del Sur ELN), que también fueron reportadas oportunamente por la víctima al tribunal.

El fin de esta misiva es para comunicarle a Usted y a todo el Tribunal del Distrito Judicial de Pasto, que el día 07 de enero de 1998, insurgentes del grupo guerrillero Comuneros del Sur frente 29 que opera en nuestro Departamento penetró a la cárcel municipal de esta localidad y propinó la fuga de varios detenidos entre ellos a dos ciudadanos que estaban condenados por este Despacho por el delito de Inasistencia Alimentaria respondiendo ellos a los nombres de Fabio Enrique Taramuel Aguilar y José Benjamín Valenzuela Cuaspud.

El señor director de la Cárcel Municipal Local me comunicó personalmente que el grupo guerrillero lo encomendó para que me dijese que en quince días contados a partir del 13 de enero del año en curso, debo dejarlos en libertad a los condenados anteriormente descritos, y si esto no lo hago sería de inmediato declarado objetivo militar.

Como usted comprende es imposible hacer lo que ellos solicitan y entonces mi vida o mi seguridad personal estarían gravemente amenazadas. Por esta potísima razón le sugiero estudie mi caso y determinen lo más conveniente para mi seguridad personal”. (Oficio de, 14 de enero de 1998, suscrito por el doctor Álvaro Víctor Salas Rodríguez y dirigido al presidente

del Tribunal Superior del Distrito de Pasto), Exp. 20813.

Las autoridades de Policía y el Tribunal de Distrito Judicial de Nariño adoptaron algunas medidas que no resultaron eficaces en cuanto insuficientes para evitar o, por lo menos, contener la agresión de los insurgentes del grupo comuneros del sur del ELN, entre ellas, el traslado del juez al Juzgado Promiscuo Municipal de San Lorenzo, traslado que no consultaba la real situación de orden público del Departamento de Nariño y que fue rechazada por la víctima mediante Oficio No 315 del 5 de mayo de 1994, Exp. 20813.

El grupo familiar de la víctima formalizó demanda de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura mediante escrito del 16 de diciembre de 1998, radicado ante el Tribunal Administrativo de Nariño, sustentada en el proceder negligente e imprudente de las autoridades y solicitando se imputara al Estado por falla en el servicio.

b. Imputación. El Tribunal Administrativo de Nariño, en sentencia del 4 de mayo de 2001, a diferencia de lo dispuesto por el de Norte de Santander en el caso del ataque a la población de Teorama y, por coincidencia, por aquella misma época, declaró la responsabilidad de la Nación- Ministerio de Defensa – Policía Nacional, no aborda el hecho de tercero como eximente para la imputación y se centra en la inacción probada de las autoridades para brindar la protección que ameritaba desde todo punto de vista la víctima.

Según el fallo, en consonancia con las pruebas allegadas, la responsabilidad del Estado era evidente e indiscutible: “(...) pues se demostró la omisión de la Policía Nacional en la adopción de medidas eficaces de protección de la vida e integridad del aludido funcionario judicial (...)”, Funda la providencia

en que, “(...) La amenaza de atentar contra la vida del funcionario judicial referido que fue puesta en conocimiento de la Policía Nacional a fin de brindarle la protección debida, a más de su gravedad, era seria, puesto que provenía de alzados en armas quienes sin contemplación alguna declaran objetivo militar a las personas que se oponen a sus intereses o que no cumplen con las ilegales órdenes que imparten (...)”, Exp. 20813.

Apelada la sentencia, el Consejo de Estado, soportado en elementos básicos de la posición disidente en estudio, ampliamente explicada a propósito del ataque a Teorama y acudiendo a la construcción jurisprudencial de la Corporación en torno a la imputación objetiva, a la posición de garante del Estado y al desconocimiento u omisión por este de sus deberes funcionales del Estado en el caso concreto, precisamente sobre estas consideraciones desecha de entrada que la sola presencia de un tercero como el ELN en los hechos del caso pueda impedir fáctica y jurídicamente la imputación del Estado, esta circunstancia por sí sola no configura “(...) una causa extraña que exonere de responsabilidad a la Administración Pública (...)”, Exp. 20813.

Lo anterior, en cuanto que, en palabras del Consejo de Estado, de que si la vía causal no es suficiente en hipótesis como la que envuelve el asunto para resolver el problema de la imputación, se debe acudir a instrumentos como los de la imputación objetiva, “(...) el estudio de la *imputatio facti* enseña que esta no sólo puede ser fáctica, sino también normativa (...)”, en este aspecto, en el fallo de segunda instancia retoma la línea jurisprudencial del Consejo de Estado en la materia, reconociendo que en el asunto sometido a su estudio, “(...) el análisis de imputación desborda el plano de lo material y fáctico para ubicarse en un escenario jurídico y normativo que se traduce, en sí mismo, en un ejercicio de imputación objetiva que permite determinar si el

daño es o no atribuible en cabeza de la Policía Nacional, comoquiera que los demandantes aducen que existió una omisión por parte de la mencionada institución que configuró una falla del servicio (...)”, Exp. 20813.

En consecuencia, es absolutamente claro para la Corporación entonces que:

(...) si bien la imputación fáctica tiene un sustrato material o causal, lo cierto es que no se agota allí, puesto que ante su vinculación con ingredientes normativos es posible que en sede de su configuración se establezca que un daño en el plano material sea producto de una acción u omisión de un tercero, pero resulte imputable al demandado...

Para estos efectos, retomando la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre estas hipótesis disidentes del causalismo clásico, propone que lo anterior es así si se configuran las siguientes exigencias jurisprudenciales: “(...) i) con fundamento en el ordenamiento jurídico se tenía el deber de impedir la materialización del daño (posición de garante); ii) con su actividad se incrementó el riesgo permitido (creación de un riesgo jurídicamente desaprobado); o iii) se estaba dentro del ámbito de protección de una norma de cuidado (...)”, Exp. 20813.

El enloquecido ataque a la población civil por parte de la insurgencia tiene múltiples manifestaciones en el conflicto interno, siempre en contravía de las leyes de la guerra y con deplorables resultados frente a los derechos humanos de las víctimas, en esto, se identifica una indiscutible línea de comportamiento contraria a la dignidad humana, de agresión sin límites y sin compasión a hombres, mujeres y niños absolutamente ajenos a sus guerras, en fin, actos típicos de cobardía frente a la población indefensa y además abandonada a su suerte por el Es-

tado, como se logra sustraer de los diversos fallos del Consejo de Estado. Veamos de manera complementaria los más significativos por su aporte al debate que nos ocupa:

3. Ataque de las Farc a la población civil Edificio Altos de Manzanillo y Condominio Casa Blanca Neiva (Huila)

a. Hechos probados y daño antijurídico.

En su línea de espectacularidad y agresión desmedida para mostrar fuerza, así como amedrantamiento en búsqueda del sometimiento y doblamiento de la población civil a sus propósitos, las Farc protagonizaron un ataque demencial en el municipio de Neiva, capital del departamento colombiano del Huila, concretado con la invasión ilegal del Edificio Altos de Manzanillo y Condominio Casa Blanca y la posterior toma como rehenes de los señores Luis Fernando Borrero Solano, Ernesto Bernal Daza y Maximiliano Jurado, trasladándolos a las cercanías, entonces zona de distensión, que como se advirtió a propósito del caso anterior, fue creada por el Gobierno Nacional para propósitos de las negociaciones del proceso de paz que por aquella época se adelantaba con este grupo guerrillero.

Se tiene de la lectura del fallo los siguientes hechos de trascendencia para el análisis:

(...) A la media noche del 24 de febrero de 2004, varios hombres armados pertenecientes a la guerrilla de las Farc que vestían prendas militares llegaron a los puestos de vigilancia del edificio Altos de Manzanillo y del condominio Casa Blanca y manifestaron a los porteros que se trataba de un allanamiento, pero no fueron autorizados para ingresar, razón por la que –afirma la demanda– utilizaron explosivos para abrir las cerraduras y, “con lista en mano, saca-

ron a las personas de sus lugares de habitación”, para finalmente secuestrar a los señores Luis Fernando Borrero Solano, Ernesto Bernal Daza y Maximiliano Jurado. Asegura la parte actora que durante los “95 minutos que duró el operativo de secuestro” varios habitantes de los condominios cercanos llamaron en repetidas oportunidades a las autoridades, sin que se produjera reacción o apoyo alguno de su parte, pese a que, a escasas dos cuadras de los edificios que eran blanco del ataque, se hallaban el CAI de Ipanema y la Novena Brigada del Ejército, esta última que, precisamente, había sido creada como comando de reacción inmediata para evitar esa clase de hechos. Expresa la demanda que los secuestrados fueron conducidos hasta inmediaciones de San Vicente del Caguán -antigua zona de distensión-, sin que durante el curso del trayecto que debieron recorrer, las autoridades aquí demandadas hubieran desplegado acción alguna para rescatarlos. Agregó el libelo que el señor Luis Fernando Borrero Solano permaneció en cautiverio cerca de dieciocho meses en condiciones inhumanas, hasta que el 26 de agosto de 2005 fue liberado luego de haber llegado a un acuerdo económico para obtener su rescate entre sus familiares y la columna móvil “Teófilo Forero” de las Farc, por la suma de \$400’000.000...

El caso adquiere relevancia en cuanto los daños antijurídicos causados a las víctimas deviene definitivamente del actuar violatorio de los derechos humanos de varios civiles agredidos injustamente por el grupo insurgente Farc y respecto de los cuales el Estado no brindó la protección adecuada, omitió sus deberes constitucionales y convencionales, no obstante, los riesgos en que se encontraba la población civil objeto de los vejámenes por la insurgencia.

Para la Corporación, desde criterios de convencionalidad, estos hechos constituyen dos claras violaciones a los compromisos internacionales del Estado colombiano:

i) (...) Este hecho constituyó una vulneración grave y continua de los derechos humanos de quienes padecieron ese flagelo (libertad e integridad personal), amén de que ese crimen afecta no sólo a quien lo sufre directamente, sino también a sus familiares que deben someterse a condiciones de zozobra o amenaza constante de pérdida de su ser querido, ante el desconocimiento de su paradero y de la imposibilidad de atención de sus necesidades básicas, mentales y de salud(...) y ii) De igual forma, ese hecho también es constitutivo en el presente caso, de una afectación al Derecho Internacional Humanitario, dado que la víctima directa se trataba de una persona protegida por esa normatividad, habida cuenta que era un civil que no hacía parte de las hostilidades militares entre la Fuerza Pública y los miembros de las Farc...

b. Imputación. Desde la perspectiva de la imputación, el fallo se aparta de cualquier juicio causalista dada la presencia probada de claras e inobjetable omisiones e inacciones del Estado en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y convencionales, que fueron relevantes y determinantes en la configuración del daño antijurídico a las víctimas, al no brindarles la protección adecuada y debida frente al actuar previsible y posiblemente controlable de los insurgentes.

Para la Corporación:

(...) a pesar de que el hecho dañoso (sic) haya tenido su génesis directa, material y causal en la conducta de un tercero, no quiere significar, en principio, que necesariamente se tenga que configurar una causa extraña que exonere de

responsabilidad a la Administración, toda vez que dicho daño puede devenir imputable a esta última si su comportamiento fue relevante y determinante en su desencadenamiento...

Debiéndose en consecuencia la Sala imputar bajo juicios de *imputación objetiva*, saliéndole de esta forma al paso a cualquier posibilidad de configuración de la eximente del hecho exclusivo y determinante del tercero, la que indudablemente se discutió en virtud de las excepciones presentadas por los apoderados de las entidades públicas demandadas (CE 16894, fallo de 2007; 17994, fallo de 2009; 20753, fallo de 2011).

En este sentido, la posibilidad de un análisis causal que permitiera evadir la imputación al Estado, no obstante, la magnitud de sus omisiones y los daños antijurídicos que con su inacción facilitó, hacen que el caso sea tratado por otra de las vías aceptadas por la jurisprudencia de la Corporación frente a estos tipos de situaciones:

(...) a partir de los hechos probados que se dejaron descritos, la Sala advierte que, en el presente asunto, aun cuando el secuestro de la víctima directa fue perpetrada por miembros de un grupo subversivo -las Farc-, lo cual, prima facie, desde el plano material, configuraría una ausencia de imputabilidad respecto del Estado por tratarse aparentemente del hecho exclusivo de un tercero, lo cierto es que en el mundo del Derecho el estudio de la imputación enseña que ésta no sólo puede ser fáctica, sino también normativa o jurídica, la cual, para el presente caso, se estructura en la dimensión de la imputación objetiva -posición de garante institucional-, dada la omisión de las autoridades públicas frente al hecho dañoso...

El Consejo de Estado al respecto es absolutamente claro y contundente “(...) si bien la imputación fáctica tiene un sustento material o causal, lo cierto es que no se agota allí (...)”, en cuanto que, ante el surgimiento en el entorno del caso de deberes funcionales del Estado contenidos en disposiciones normativas pero omitidos, es posible llegar a la conclusión de que se configure un daño y que el mismo en el plano material “(...) sea producto de una acción u omisión de un tercero(...)”, pero dada la inacción del Estado, le será imputable si se dan las siguientes exigencias jurisprudenciales: “(...) i) que con fundamento en el ordenamiento jurídico se tuviera el deber de impedir la materialización del daño (posición de garante institucional); ii) que con su actividad se incrementó el riesgo permitido (creación de un riesgo jurídicamente desaprobado); o, iii) que se estaba dentro del ámbito de protección de una norma de cuidado (...)”.

Desde estas circunstancias, la Sala imputó al Estado colombiano por omisión dada su posición de garante institucional en relación con la protección de los derechos a la vida, la integridad y los bienes de los habitantes del edificio Altos de Manzanillo y el condominio Casa Blanca y su probada omisión e inacción de conformidad con lo acreditado en el proceso y, conforme con lo cual se demostró, que:

(...) pocos días antes del secuestro en los conjuntos residenciales referidos, la Fuerza Pública -Policía Nacional y Ejército Nacional-, se realizó una reunión con varios empresarios de la región y con miembros de la Fuerza Pública para poner en conocimiento la información que daba cuenta del grave riesgo ante la posible ocurrencia de un nuevo secuestro masivo como el ocurrido en el año 2001 en ese mismo municipio de Neiva, pese a lo cual no se adoptaron medidas eficaces para contrarrestarlo...

El Consejo de Estado imputó a título de falla en el servicio en cuanto se acreditó en el proceso en que el Estado con la inacción en el cumplimiento de sus deberes intervino en la producción del hecho dañoso al no prestar a las víctimas la seguridad y protección requerida; no obstante, las reiteradas solicitudes de protección solicitadas por las víctimas, vecinos y gremios de la ciudad de Neiva ante la inminencia y previsibilidad de un nuevo secuestro masivo en el municipio por las Farc (CE 40.341, fallo de 2016; 30.885, fallo de 2015; 36374, fallo de 2015).

Al respecto insistió en esta providencia la Corporación que este sería el título y motivación adecuados para la imputación sobre la base de la reiterada jurisprudencia según la cual se configuraría la falla en el servicio cuando:

(...) a) Se deja a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles protección alguna, en especial cuando se tiene conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley; b) se solicita protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo en que se encuentra la persona; c) no se solicita expresamente dicha protección, pero es evidente que las personas la necesitaban, en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que se encontraban amenazadas o expuestas a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones (...) (CE 5737, fallo de 1990; 11875, fallo de 1997; 10958, fallo de 1997; 10303, fallo de 1998; 36374, fallo de 2015; 40341, fallo de 2016).

Asimismo, acrecienta los argumentos con los trabajos jurisprudenciales de la Sección según los cuales el título de imputación debe ser la falla en casos de la omisión de las auto-

ridades, en especial en el conflicto interno, cuando: “(...) i) con anterioridad y posterioridad a la ocurrencia de los hechos hubiese “conocimiento generalizado” de la situación de orden público de una zona, que afecte a organizaciones y a personas relacionadas con éstas; ii) que se tuviere conocimiento de “circunstancias particulares” respecto de un grupo vulnerable; iii) que exista una situación de “riesgo constante”; iv) que haya conocimiento del peligro al que se encuentre sometida la víctima debido a la actividad profesional que ejerza, y; v) que no se hubiesen desplegado las acciones necesarias para precaver el daño (...)” (CE 17842, fallo de 2011; 48842, fallo de 2016).

4. Ataque de las Farc a la población civil Edificio Torres de Miraflores Neiva (Huila)

a. Hechos probados y daño antijurídico.

Por su espectacularidad, pero igualmente por el dramatismo y magnitud de la agresión a la población civil, el ataque irracional al municipio de Neiva, capital del departamento colombiano del Huila, concretado en la toma del Edificio Torres de Miraflores y la posterior toma de rehenes de sus habitantes, trasladándolos a la entonces zona de distensión creada por el Gobierno Nacional para propósitos de las negociaciones del proceso de paz que por aquella época se adelantaba con este grupo guerrillero, constituye un ejemplo y paradigma de estas prácticas de agresión, pero también, ejemplo indiscutible del abandono sistemático de la población civil por parte del gobierno y de las autoridades responsables del orden público y la seguridad de las personas.

Se desprende del estudio de la sentencia proferida por el Consejo de Estado en segunda instancia, el 12 de octubre de 2017, Exp. 42098, los siguientes hechos de enorme tras-

endencia para efectos de la verificación de la inacción del Estado que obligó a la jurisdicción contenciosa administrativa a su imputación por los hechos dañinos que tuvieron evidente e indiscutible incidencia del grupo insurgente Farc, enervando la posibilidad de la configuración del hecho del tercero como causal de ruptura del nexo causal en estos sucesos nefastos para la paz de Colombia:

(...) El día 26 de julio de 2001, aproximadamente a las 11:00 p. m., un grupo de guerrilleros pertenecientes a la columna móvil Teófilo Forero de las Farc, llegó hasta el edificio Torres de Miraflores ubicado en el centro del municipio de Neiva vistiendo uniformes y emblemas de uso privativo de las Fuerzas Armadas. Simulando un allanamiento, consiguieron que el celador le permitiera el ingreso a la edificación (...) [Testimonio del señor José Albertano Valencia] (f. 801-816 c. 4-; *Así se ejecutó el plagio de Miraflores*, nota de prensa publicada el 13 de septiembre de 2001 en el Diario del Huila, p. 8A -f. 55 c. 5-).

(...) Una vez adentro, los guerrilleros violentaron con explosivos y golpes las puertas de los apartamentos y lista en mano obligaron a algunos de sus moradores a descender por la escalera hasta el primer piso, donde los esperaban varios vehículos, que se vieron forzados a abordar. En su huida, los guerrilleros y los secuestrados recorrieron la avenida La Toma, la carrera segunda y la avenida Circunvalar para luego tomar la vía al corregimiento El Caguán [Testimonios del señor José Albertano Valencia] (-f. 801-816 c. 4-; Jorge Armado Flórez -f. 698 c. 4, CD n.º 5 minuto 2:00-2:55-; Rafael Cruz Rivera -f. 777-784 c. 4-; sentencia proferida el 30 de enero de 2009 por el Juzgado Segundo Penal Especializado de Neiva -f. 179 y ss. c. 1-; La horrible noche de Miraflores, nota de

prensa publicada en el diario La Nación el 22 de julio de 2002 -f. 55 c. 5-).

(...) La toma al edificio Miraflores se extendió por espacio de veinticinco minutos, aproximadamente. Durante este tiempo, los guerrilleros no enfrentaron ninguna reacción de las autoridades policiales o militares pese a que algunos vecinos del lugar se comunicaron telefónicamente con ellas para alertarlas de lo que estaba ocurriendo y a que la sede de la Novena Brigada del Ejército y el comando de la Policía de Neiva se ubicaban a pocas cuadras de la edificación... [Testimonios de Carmen Mariana Castrillón CD n.º 3 minuto 25:43-26:40, 30:00-31:45; José Albertano Valencia -f. 810-816 c. 4-; Hernando Perfetti Castrillón -f. 847.853 c. 3-; Hernando Falla Duque CD n.º 1 minuto 3:40-5:30, 26:52-27:32; Jorge Armado Flórez -f. 698 c. 4, CD n.º 5 minuto 2:00-2:55-].

(...) En su huida los guerrilleros dispararon indiscriminadamente contra personas y bienes de carácter civil, lo cual no solo creó gran confusión, sino que también dejó varias personas heridas y pérdidas materiales. Igualmente, atacaron con disparos de armas de largo alcance a una patrulla policial que casualmente se encontraba cerca del lugar, pero cuyos dos integrantes, armados únicamente con sus revólveres de dotación, no pudieron hacer nada para evitar el secuestro masivo ya que fueron superados ampliamente por los guerrilleros en número y poderío bélico (...) [Testimonios de los patrulleros de la Policía Nacional Luis Ernesto Savid y Libardo Quinaya Caviedes -f. 13-18 c. 3-; testimonio del agente José Ulises Benavidez -f. 698 c. 4, CD n.º 5 minuto 3:30: 5:20-; sentencia proferida el 30 de enero de 2009 por el Juzgado Segundo Especializado de

Neiva –f. 179 y ss c. 3–; informe n.º 1931 SI-CTI, elaborado por el jefe de la sección investigativa del CTI Huila –f. 114-118 c. 1–; *La horrible noche de Miraflores*, nota de prensa publicada en el diario La Nación el 22 de julio de 2002 –f. 55 c. 5–].

(...) En total, los guerrilleros se llevaron a 15 personas, varias de ellas menores de edad. Sin embargo, al llegar a la vereda El Triunfo en el corregimiento de El Caguán, liberaron a seis, quienes al otro día fueron llevados de regreso a Neiva por el Ejército Nacional(...) (Liberadas cinco personas del Miraflores, Escóndanse porque se va a presentar una balacera, notas de prensa publicadas en el diario La Nación el 28 de julio de 2001 –f. 526, 527 c. 4–; Marcha contra las Farc, nota de prensa publicada en el Diario del Huila el 28 de julio de 2001 –f. 55 c. 5–; Estamos vivos de puro milagro, nota de prensa publicada en el diario El Tiempo el 28 de julio de 2001 –f. 55 c. 5–; sentencia proferida el 30 de enero de 2009 por el Juzgado Segundo Penal Especializado de Neiva –f. 179 y ss. c. 1–).

(...) Las otras nueve personas que quedaron en poder de los guerrilleros fueron Gloria Polanco de Lozada y sus dos hijos Jaime Felipe y Juan Sebastián Lozada Polanco, Carmen Nancy Ángel Muller, Aníbal Rodríguez Rojas y su hija Natalia Rodríguez Briñez, Jaime Briñez Cuéllar, José Albertano Valencia Falla y Tulio César Gutiérrez Rojas. Todas ellas fueron conducidas después de varias horas de caminatas y desplazamientos motorizados hasta la zona de distensión (...) [Testimonio del señor José Albertano Valencia –f. 801-816 c. 4–; El hotel de la infamia, nota de prensa publicada en la revista Cambio el 6 de agosto de 2001 –f. 55 c. 5–]. 12.9. La liberación de la señora Carmen Nancy Ángel Muller se produjo el 15 de febrero

de 2003 (original de la certificación expedida por el fiscal primero delegado especializado de la Unidad Nacional contra el Secuestro y la Extorsión –f. 52 c. 5–; Hoy volví a nacer, nota de prensa publicada en el diario La Nación el 16 de febrero de 2003 –f. 55 c. 5–; Libre Nancy Ángel. Faltan 6 de Miraflores, nota de prensa publicada en el Diario del Huila el 16 de febrero de 2003 –f. 55 c. 5–], luego de que su familia aceptó realizar un pago por valor de XXX. Los términos del “acuerdo” fueron negociados con la guerrilla durante varios meses por el señor Jaime Enrique Gómez Manchola, hermano del demandante Ricardo Gómez Manchola (Testimonios Ariel Rincón Machado, Luz Elena Liévano Sandoval y Jaime Enrique Gómez –f. 847-853 c. 3; f. 789-792, 794-796 c. 4–).

(...) Los hermanos Jaime Felipe y Juan Sebastián Losada Polanco, fueron liberados el 14 de julio 2004 tras el pago de una suma de dinero, cuyo monto se desconoce. El proceso de negociación fue adelantado inicialmente por el señor Jaime Sánchez y, posteriormente, por el señor Gustavo Polanco, tío de los demandantes (...) (original del oficio n.º 061/MDN-CE-DIV5-BR9-GAHUI-S2, suscrito por el comandante del grupo Gaula Huila del Ejército Nacional –f. 468 c. 4–; testimonio del señor Gustavo Polanco –f. 719 c. 4; CD n.º 7 minuto 9:58-10:20; 18:02-21:43).

(...) La liberación de los señores Aníbal Rodríguez Rojas, Natalia Rodríguez Briñez y Jaime Briñez Cuéllar se dio el 30 de octubre de 2004 (originales de las certificaciones expedidas por el comandante del grupo Gaula Huila –f. 86, 87 c. 6– ; –f. 79 c. sin número) luego de un proceso de negociación que tardó más de tres años y que fue adelantado por el señor José Adán

Rodríguez Rojas, hermano del primero de los nombrados, quien consiguió que la guerrilla aceptara recibir la suma de XXX a cambio de dejarlos en libertad [Testimonio José Adán Rodríguez Rojas –CD n.º 3 minuto 13:16-26:49–].

El fallo a partir de un profundo análisis del proceso de paz con el grupo insurgente Farc adelantado por el gobierno de la época y la naturaleza jurídica de la llamada zona de distensión, territorios desde los cuales salieron los insurgentes y donde llevaron a los rehenes, llega a la conclusión de que fue concebida como una zona de paz, para efectos de las negociaciones y señal de confianza para lograr la reconciliación entre los colombianos, conforme se desprende del artículo 8 de la Ley 418 de 1998 y de la Resolución No 085 de 1998; por lo tanto, un territorio bajo la soberanía del Estado colombiano, pero en la cual, “(...) las Farc ejercieron un completo control político y militar del territorio(...)”.

b. Imputación. Esta especial circunstancia le permitió al Consejo de Estado analizar, bajo contexto, no solo la situación jurídica de la imputación de daños antijurídicos ocurridos al interior de la mentada zona, sino también de todos aquellos desmanes protagonizados por la insurgencia de las Farc por fuera de ella, llegando a la conclusión de que en cualquiera de las hipótesis, los daños antijurídicos causados con la participación directa de estos señores le eran a la luz de las claras líneas jurisprudenciales de la Corporación imputables al Estado, concibiendo como un imposible jurídico la configuración del hecho exclusivo y determinante de un tercero como causal eximente de responsabilidad o de ruptura del nexo causal que vinculaba al Estado con los daños.

En este aspecto, el fallo hace las siguientes diferencias siguiendo las construcciones jurisprudenciales del Consejo de Estado:

i) Imputación del daño antijurídico ocurridos dentro de la zona de distensión, para estos, la sentencia reitera las sentencias proferidas hasta ese momento por el Consejo de Estado (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 12 de junio de 2013, Exp. 25949, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; del 2 de septiembre de 2013, Exp. 27553, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; del 31 de julio de 2014, Exp. 32316, C.P. Ramiro Pazos Guerrero; del 29 de julio de 2015, Exp. 33219, C.P.(E) Hernán Andrade Rincón; Consejo de Estado, Sección Tercera, del 3 de septiembre de 2015, Exp. 32180, C.P. Danilo Rojas Betancourth), que acudían a criterios de responsabilidad objetiva derivada del daño especial o del riesgo excepcional, lo que no le daba em consecuencia cabida a la figura exceptiva del hecho del tercero ante la ausencia de consideraciones causalísticas.

La razón de abandonar los juicios subjetivos en la construcción del título de imputación, esto es, de no acudir a la falla en el servicio para el caso específico de los daños antijurídicos dentro de la zona y la reivindicación de los objetivos de daño especial y riesgo excepcional se fundó de manera clara por la jurisprudencia, en la indiscutible ruptura al principio de igualdad y en la injusta exposición y abandono que el Estado había sometido a la población dejándola a merced de una insurgencia al margen de la ley, ilustra la Sala su posición reiterativa destacando que:

(...) Lo primero bajo el entendido de que esta actuación produjo un rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas porque impuso a los habitantes de los municipios despejados un sacrificio mayor, en términos de seguridad, al que tuvieron que soportar el resto de los colombianos. Lo segundo, con apoyo en la idea según la cual la creación de la zona de distensión creó un riesgo excepcional y

extraordinario, al dejar a estos ciudadanos a merced del poder de facto ejercido por la guerrilla de las Farc...

Sobre estas bases considerativas, el fallo sustenta la imputación y posterior condena contra el Estado colombiano (Nación) en cabeza del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Interior, en cuanto que con el establecimiento de la zona de distensión, se creó un riesgo excepcional a las víctimas, si bien, “(...) en ejercicio de una actividad legítima encaminada a la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado(...)”, pero de todas maneras generando las condiciones para que las Farc sin control alguno diseñaran y ejecutaran todo su plan macabro contra la población civil, en especial, contra las víctimas y rehenes del edificio Miraflores de Neiva.

Soporta la Corporación esta decisión en precedente fijado en el caso (Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 32180, C.P. Danilo Rojas Betancourth), conforme con el cual, las decisiones del Estado en relación con la zona de distensión como las relativas al retiro de la fuerza pública para los propósitos de las negociaciones de paz:

(...) fue una decisión política que, siendo acertada o no, encontró total respaldo en la normatividad constitucional y legal aplicable – razón por la que no puede hablarse en ella de una falla- y que propició en algunos casos el desarrollo de acciones armadas contra la población por parte del grupo armado con que se estaba dialogando (...). Esto implica que la acción estatal no fue perjudicial por sí misma para los ciudadanos colombianos, en cuanto medió en la ocurrencia de los menoscabos patrimoniales la conducta de un tercero –razón por la que no puede hablarse de un daño especial-; pero se trató de una decisión ejecutiva que creó unas circunstan-

cias específicas en las que era evidente que a los habitantes de las regiones sujetas a la medida se les sometía a un riesgo excepcional y extraordinario, al quedar a merced de un actor armado...

ii) Imputación del daño antijurídico ocurridos fuera de la zona de distensión con ocasión de las acciones de las Farc, el fallo reitera la tesis jurisprudencial de la inacción del Estado (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 21 de mayo de 2013, Exp. 28188, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo, del 24 de octubre de 2016, Exp. 37074, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico), el no actuar ante lo previsible, esto es, acude a las técnicas de imputación objetiva para romper la presencia del tercero en la ocurrencia de los hechos determinantes del daño antijurídico y hacer la imputación de los mismos al Estado, al respecto la providencia destaca que:

(...) Respecto de los daños ocasionados en vigencia de la zona de distensión, pero por fuera de sus límites territoriales, se ha concluido que también resultan imputables al Estado en la medida en que surjan del incumplimiento de un deber funcional que sea imputable a las autoridades públicas o que se demuestre que, dadas las condiciones de orden público imperantes en el momento, el daño era previsible y éstas no hicieron nada para evitarlo (...).

En este contexto motivacional se produjo la imputación y posterior condena contra el Estado colombiano, Nación, Policía Nacional, Ejército Nacional. Para el Consejo de Estado, la inacción de las autoridades fue evidente e inobjetable en un escenario previsible de ataques desbordados y lesivos para la población civil del grupo insurgente Farc, inactividad y omisión determinante del daño antijurídico causado a las víctimas que se concretó en: i) falta de presencia efectiva en los municipios de influencia de la zona de distensión domi-

nada por las Farc; ii) ausencia de controles y medidas de seguridad efectivas; iii) ausencia de medidas efectivas para proteger la vida, la integridad, la propiedad y la libertad de las personas cercanas a la zona, no obstante el amedrantamiento constante de las Farc, “(...) los cuales estaban en constante amenaza por cuenta del aumento de la presencia, el poderío y el accionar guerrillero en esta parte del territorio nacional (...)”; iv) ausencia absoluta de medidas especiales y efectivas para prevenir o contrarrestar de manera oportuna y eficaz las incursiones armadas de las Farc; v) falta de preparación y de reacción frente a los ataques inminentes de las Farc; vi) ausencia de vigilancia y control territorial de las autoridades.

Desde la perspectiva de los títulos o motivaciones, la inacción manifiesta del Estado advertida por el Consejo de Estado permitió la sustentación del título subjetivo de falla en el servicio:

(...) Esta falla del servicio operó como causa adecuada del secuestro de los señores Jaime Briñez Cuéllar, Carmen Nancy Ángel Muller, Aníbal Rodríguez Rojas, Natalia Rodríguez Briñez, Juan Sebastián Lozada Polanco y Jaime Felipe Lozada Polanco porque no sólo permitió que la guerrilla de las Farc permaneciera en el interior del edificio Miraflores por espacio de aproximadamente 25 minutos ejerciendo contra sus moradores actos de violencia e intimidación, sino que fue determinante para que los subversivos recorrieran con sus víctimas algunas de las principales vías de Neiva y consiguieran trasladarlas sin mayores contratiempos por vía terrestre hasta la zona de distensión...

5. Otros ataques significativos y determinantes para el derecho de víctimas y la responsabilidad del Estado

Cuadro 2. Sentencias de tomas y ataques guerrilleros

Caso	Temática	Estándares convencionales	Configuración de la imputación del daño antijurídico
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, sentencia del 10 de agosto de 1979, Expediente 2379.</p>	<p>Afectación del DIH en la toma armada al caserío de San Pedro en el municipio de Caparrapí [Cundinamarca].</p>	<p>i) Aunque la sentencia no lo menciona expresamente, se funda en el principio de distinción y en la protección que debe darse a la población civil amenazada de ataques por grupos armados insurgentes cuando sostiene que la “falta es tan protuberante que sobra analizar otras pruebas. La administración no prestó oportunamente la colaboración que se le solicitaba, pese a los requerimientos formulados con la debida anticipación por uno de sus funcionarios. Debido a esa falla los elementos alzados en armas pudieron cometer sus atropellos sin freno y solo por la buena suerte de los habitantes del caserío los hechos no llegaron a mayores”.</p>	<p>Inacción. La administración no prestó oportunamente la colaboración que se le solicitaba, pese a los requerimientos formulados con la debida anticipación por uno de sus funcionarios.</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Expediente 7716.</p>	<p>Homicidio de población civil no combatiente.</p>	<p>i) Aunque la sentencia no lo menciona expresamente, se funda en el principio de distinción y en la protección que debe darse a la población civil en el marco del conflicto armado, cuando sostiene que “aun aceptando, en gracia de discusión, que ellos provinieran de las fuerzas de la subversión es lo cierto que el occiso nada tenía que ver en los hechos que dieron lugar al enfrentamiento armado. A lo largo del proceso se demostró que el finado era un atleta de nota, que representó a la Liga de Atletismo de Antioquia [...] Por ello resulta de recibo la perspectiva que maneja el sentenciador de instancia cuando concluye que el occiso y sus compañeros fueron [...] confundidos con el grupo guerrillero que atacó las instalaciones militares [...]’ Esta realidad fáctica hace más atendible la tesis de que el occiso era uno más de los civiles inocentes que se encontraban en el área de guerra”.</p>	<p>Acción. Por ello resulta de recibo la perspectiva que maneja el sentenciador de instancia cuando concluye que el occiso y sus compañeros fueron [...] confundidos con el grupo guerrillero que atacó las instalaciones militares [...]’ Esta realidad fáctica hace más atendible la tesis de que el occiso era uno más de los civiles inocentes que se encontraban en el área de guerra.</p>

<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 07 de septiembre de 1998. M. P.: J. Carrillo. No 10921. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a Churuyaco, Orito [Putumayo].</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 20 de noviembre de 2003. M. P.: R. Saavedra. No 14356. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero en carretera central del Caribe en el sitio Los Laureles, vía Pelaya [Pailitas], [Hecho exclusivo de un tercero].</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 06 de octubre de 2005. M. P.: R. S. Correa. Rad. AG 00948-01. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a Algeciras [Huila].</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 29 de agosto de 2007. M. P.: R. S. Correa. No # Rad. 20957. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a Miraflores [Guaviare].</p>		<p>Inacción</p>

<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 09 de febrero de 2011. M. P.: H. Andrade. No # 19460. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a San José del Fragua [Caquetá].</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 22 de febrero de 2012. M. P.: R. S. Correa. No # Rad. 21456. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a Cravo Norte [Arauca].</p>		<p>Inacción</p>
		<p>i) “Dentro del catálogo de principios reconocidos por los instrumentos de Derecho Internacional Humanitario está previsto el principio de distinción, según el cual ‘las partes dentro de un conflicto armado deberán distinguir entre población civil y combatientes y entre bienes civiles y objetivos militares’. Se pretende con este principio que el Estado ‘nunca pueda hacer a los civiles objeto de ataques, y en consecuencia nunca puedan utilizar armas que sean incapaces de diferenciar entre objetivos civiles y militares.</p>	

<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 25 de abril de 2012, Expediente 22377.</p>	<p>Aplicación del principio de distinción con base en el DIH.</p>	<p>ii) Dicho principio de distinción es aplicable por virtud de lo consagrado en el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949; así como del Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos; de igual manera el Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del empleo de armas incendiarias.</p> <p>iii) Como consecuencia de los estándares anteriores, “el desarrollo de operaciones militares en todo caso deberá ceñirse a la normatividad del DIH que impone especiales cargas y obligaciones para las partes en desarrollo de los conflictos armados.</p> <p>iv) Para el caso en concreto se concluyó que se vulneró el principio de distinción, dado que “los ataques y defensa militares implementados por el Ejército resultaron, a todas luces, completamente desproporcionados a tal punto que se destruyeron bienes civiles.</p> <p>v) Se reitera que “está proscrito que las partes en la contienda militar usen ciertas armas, métodos o tácticas de guerra, que causen daños a civiles en su persona o bienes”.</p>	<p>Omisión. Se vulneró el principio de distinción; “los ataques y defensa de militares implementados por el Ejército resultaron, a todas luces, completamente desproporcionados a tal punto que se destruyeron bienes civiles”.</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 7 de junio de 2012. M. P.: J. Santofimio. No # 23715. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a la población de Villarrica (Tolima).</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 29 de octubre de 2012. M. P.: D. Rojas. No 18472. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero al poliducto Puerto Salgar -Facatativá.</p>		<p>Inacción</p>

<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 22 de octubre de 2012. M. P.: J. Santofimio. No 24070. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a la población de San José de Albán [Nariño].</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 02 de mayo de 2013. M. P.: M. Fajardo. No 26293. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a la población de Gutiérrez [Cundinamarca].</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 06 de diciembre de 2013. M. P.: R. Pazos. No 29017. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a la población de Arauca [Arauca].</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 12 de febrero de 2014. M. P.: J. Santofimio. No. 25813. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a la población de Piendamó [Cauca].</p>		<p>Inacción</p>

<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 12 de febrero de 2014. M. P.: J. Santofimio. No. 26013. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a la población de Mesetas (Meta).</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 20 de febrero de 2014. M. P.: D. Rojas. No. 26576. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a Gutiérrez (Cundinamarca).</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 26 de marzo de 2014. M. P.: J. Santofimio. No. 29129. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a Teorama (Norte de Santander).</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 14 de mayo de 2014. M. P.: J. Santofimio. No. 28618. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a la población de Leiva (Neiva).</p>		<p>Inacción</p>

<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 26 de junio de 2014. M. P.: R. Pazos. No. 26161. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a la población de Medellín [Colombia].</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 26 de junio de 2014. M. P.: D. Rojas. No. 24736. [Colombia].</p>	<p>Ataque guerrillero a El Billar Cartagena del Chairá [Caquetá].</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 28 de agosto de 2014. M. P.: D. Rojas. No. 27709. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a Roncesvalles [Tolima].</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 29 de agosto de 2014. M. P.: R. Pazos. No. 31190. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a El Billar, Cartagena del Chairá [Caquetá].</p>		<p>Inacción</p>

Despliegue de acciones positivas con base en los derechos convencionalmente reconocidos en la CADH y en los demás instrumentos de protección de los DD. HH. [párrafo 8.4].

ii) Aplicación del criterio de connivencia para la imputación de la responsabilidad al Estado en el sentido de considerar “que la resolución de la controversia planteada no se determina a partir de una simple y llana omisión de las autoridades públicas de dar cumplimiento y garantizar los mandatos jurídicos que emanan de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Constitución o la Ley, sino que esta se encuentra configurada por la situación de connivencia delictual que existía entre las autoridades encargadas de prestar los servicios de seguridad, protección, mantenimiento del orden público investigación criminal con los miembros del grupo que perpetró los homicidios masivos en la noche del 15 de septiembre de 2001 en el corregimiento de Frías y fue, justamente, en este contexto que tuvo lugar el caso de los homicidios colectivos en Frías” [párrafo 9.25].

iii) Ejercicio de un control de convencionalidad obligatorio que permite concluir que los hechos del caso “no obedecen a situaciones insulares o aisladas en la realidad institucional de Colombia”, de tal manera que, siguiendo la jurisprudencia de la CIDH, “los vínculos o nexos entre miembros de la Fuerza Pública y los llamados ‘paramilitares’ o ‘autodefensas’ no han sido cuestiones anecdóticas, aisladas o singulares, sino que, lamentablemente, obedecen a una situación de connivencia que se difundió

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 3 de diciembre de 2014,

Expediente 35413.

Masacre de miembros de la población civil en el municipio de Falán, Tolima.

en diversos sectores” (párr. 9.43 y 9.54).

iv) Aplicación del concepto de lesa humanidad a actos de agentes del Estado con base en los estándares de derechos humanos y del DIH (párrafos 10.1 a 10.9).

v) “En claro los anteriores conceptos, la Sala, conforme con el acervo probatorio revisado en el expediente, encuentra que los hechos objeto de este pronunciamiento judicial se corresponden con la categoría de acto de lesa humanidad, pues, por una parte, i) el ataque fue dirigido por los miembros del Frente Omar Isaza (FOI) en contra de población civil. Los elementos de prueba en el expediente son concordantes en otorgar dicha calidad a las víctimas fatales y, por otro tanto, ii) el ataque fue sistemático dado que se inserta dentro de una política común seguida por los miembros del Frente Omar Isaza, esto es, la de exterminar los movimientos guerrilleros y los civiles que les colaboraban y, justamente, este fue el móvil que fundamentó la realización de la conducta objeto de reproche en esta providencia [ataque a civiles]. Se destaca que no se trató de un suceso aislado, pues también se verificó el amplio número de homicidios, desapariciones forzadas y desplazamientos que, según la Fiscalía, fueron cometidos por dicho Frente en cumplimiento de su ‘cometido criminal’. En todo caso, dicha ofensiva también se presenta

como masiva, por cuanto se causó la muerte de once [11] personas en el mismo suceso causal”.

El ataque fue sistemático, dado que se inserta dentro de una política común seguida por los miembros del Frente Omar Isaza, esto es, la de exterminar los movimientos guerrilleros y los civiles que les colaboraban y, justamente, este fue el móvil que fundamentó la realización de la conducta objeto de reproche en esta providencia [ataque a civiles]. Se destaca que no se trató de un suceso aislado; también se verificó el amplio número de homicidios, desapariciones forzadas y desplazamientos que, según la Fiscalía, fueron cometidos por dicho Frente en cumplimiento de su ‘cometido criminal’. En todo caso, dicha ofensiva también se presenta como masiva, por cuanto se causó la muerte de once [11]

personas en el mismo suceso causal.

<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 13 de febrero de 2015. M. P.: O. Valle de De La Hoz. No. 25565. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a Cravo Norte, (Arauca).</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 28 de mayo de 2015. M. P.: R. Pazos. No. 31178. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a la población de San Vicente del Caguán.</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 24 de junio de 2015. M. P.: C. Zambrano. No . 36403. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a Sipí (Chocó).</p>		<p>Inacción</p>

<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 1º de febrero de 2016,</p> <p>Expediente 48842.</p>	<p>Secuestro de actor político por grupo armado insurgente.</p>	<p>i) La Sala: “como juez de convencionalidad está llamado a establecer si los presupuestos constitucionales y legales de nuestro ordenamiento jurídico se corresponden con los estándares, reglas y principios convencionales” [párrafo 15].</p> <p>ii) “[...] valorados los presupuestos legales para la determinación de la legitimación en la causa por activa en el caso específico de los niños debe corresponderse con los mandatos de la Convención Americana de Derechos Humanos, que examinados permite a la Sala concluir que exigirla como prueba única, idónea o que no permite otras alternativas de demostración material del parentesco con la víctima de un presunto daño antijurídico no puede [1] contradecir el mandato convencional del artículo 1.1 que exige de todo Estado el respeto de los derechos y libertades de la misma Convención entre ellos el de los niños del artículo 19 y garantizar su pleno ejercicio; [2] por lo que por virtud del artículo 2 debe el juez contencioso administrativo como juez de convencionalidad adoptar las medidas que sean necesarias para la efectividad y eficacia de tales derechos; [3] para así corresponderse con el derecho de toda persona, específicamente los niños, a un recurso sencillo, rápido y efectivo que los ampare ante la violación de los derechos fundamentales reconocidos convencional, constitucional y legalmente” [párrafo 15.2].</p> <p>iii) “En suma, dada la imperiosa observancia de la convencionalidad basada en los Derechos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y la jurisprudencia decantada por la Corte Interamericana, como criterio interpretativo vinculante, es que se encuentra suficiente fundamento para estructurar el deber jurídico oficioso de las autoridades estatales –y en particular de los jueces– de aplicar la excepción de inconvencionalidad</p>	<p>Inacción</p>
--	---	---	------------------------

para favorecer las prescripciones normativas que emanan de la Convención por sobre los actos jurídicos del derecho interno” [párrafo 32.6].

iv] “En ese sentido, la Sala como juez de convencionalidad para la tutela de los derechos humanos y el respeto del derecho internacional humanitario, tiene en cuenta que pudo producirse por parte del grupo u organización armada insurgente Farc violaciones a los Convenios de Ginebra de 1949, especialmente el iv en su artículo 28 que prohíbe utilizar a personas protegidas o con estatus similar, como los actores políticos, ‘para proteger, mediante su presencia, ciertos puntos o ciertas regiones contra las operaciones militares’, al Protocolo II de los mismos Convenios de 1977 en sus artículos 2, 4, 5 y 13, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 25, a la Convención Internacional para la eliminación de la desaparición forzada, al Estatuto de Roma en su artículo 8, a la Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 4, 5, 7 y 23, a las normas mínimas del derecho internacional humanitario –‘Normas de Turku’– que prohíben que cualquier sujeto –estatal o no estatal someta a tratos crueles o inhumanos a personas de la población civil, como el actor político de este caso, exigiendo la observancia de estas normas como obligación imperativa en cabeza de las organizaciones o grupos armados insurgentes, como las Farc y la exigencia del Estado por velar que los actos que sean constitutivos de crímenes de lesa humanidad o violatorios de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario sean enjuiciados ante los tribunales e instancias nacionales o internacionales, de ser el caso” [párr. 103].

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 29 de febrero de 2016. M. P.: J. Santofimio. No. 35298. [Colombia]	Ataque guerrillero a Dabeiba [Antioquia].		Inacción
Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 29 de febrero de 2016. M. P.: J. Santofimio. No. 38039. [Colombia]	Ataque guerrillero a Cisneros [Buenaventura].		Inacción
Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 02 de mayo de 2016. M. P.: D. Rojas. No. 35874. [Colombia]	Ataque guerrillero a Mitú [Vaupés].		Inacción
Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 01 de agosto de 2016. M. P.: S. Conto. No. 36683. [Colombia]	Ataque guerrillero a Argelia [Cauca].		Inacción

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 10 de agosto de 2016. M. P.: M. Velásquez. No. 36076. [Colombia]	Ataque guerrillero a Fuente-deoro (Meta).		Inacción
Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 21 de noviembre de 2016. M. P.: J. Santofimio. No. 33578. [Colombia]	Ataque guerrillero a Anzoátegui (Tolima).		Inacción
Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 14 de junio de 2017. M. P.: H. Andrade. No. 46648. [Colombia]	Ataque guerrillero a la finca Playa Linda de San Francisco (Antioquia).		Inacción
Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 12 de octubre de 2017. M. P.: D. Rojas. No. 42098. [Colombia]	Ataque guerrillero al edificio Torres de Miraflores Neiva (Huila).		Inacción

<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 14 de marzo de 2018. M. P.: C. Zambrano. No. 30579. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero a Belalcázar [Cauca].</p>		<p>Inacción</p>
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 7 de mayo de 2018, Expediente 33948.</p>	<p>Secuestro de miembro de la población civil por el grupo armado insurgente Farc.</p>	<p>i) Es deber de la autoridad judicial “en el ámbito de su competencia, combatir la impunidad en casos de graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario” (párr. 6.1.1).</p> <p>ii) “En virtud de tal deber corresponde al Juez identificar el círculo de responsables de las graves violaciones de las que conoce, tratarlas como tal y reparar integralmente a las víctimas, considerándolos como sujetos de protección jurídica especial” (párr. 6.1.2).</p> <p>iii) “Y se tiene averiguado que tal aproximación no se agota en los ámbitos de responsabilidad personal, como lo son el derecho penal y el disciplinario. Está bien fundada en el derecho internacional de los derechos humanos la idea según la cual ello se extiende a todos los regímenes de responsabilidad existentes en el derecho interno. Dicho de otro modo, todos los esquemas de responsabilidad jurídica admiten ser leídos como instrumentos funcionales a la lucha hacia el respeto y garantía de los derechos humanos” (párr. 6.1.3).</p> <p>iv) “A este respecto, los derechos de las víctimas vienen a erigirse en el contrapunto a la lucha contra la impunidad, toda vez que, a mayor protección, garantía y reconocimiento de aquellos, los espacios de impunidad se anulan. En ese orden, se sabe que los estándares convencionales de los derechos de las víctimas comprenden un extenso cúmulo de posiciones jurídicas comúnmente aglutinadas bajo los derechos de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición” (párr. 6.1.7).</p>	<p>Inacción</p>

v) “El instrumento de la responsabilidad del Estado no escapa a estas consideraciones. En lo que hace a sus variantes sustantivas como de procedimiento resulta idóneo en el logro de los anotados fines, pues bien por acción u omisión un agente puede comprometer la responsabilidad institucional del Estado por violación grave a los derechos humanos o infracción al derecho internacional humanitario y es ahí donde surge la necesidad de asegurar que la respuesta judicial contribuya efectivamente a hacer justicia, anule los espacios de impunidad en los hechos objeto de conocimiento y repare integralmente a las víctimas, respetando las garantías judiciales de que tratan los artículos 8.1 CADH y 29 de la Constitución” [párr. 6.2.1].

vi) “No obstante, la declaración de responsabilidad del Estado no borra ni subsume aquella propia –personal o institucional– que puede corresponder a otros sujetos vinculados en la comisión del hecho dañoso, sean estos particulares o agentes del Estado; respecto de ellos también surge la necesidad de que, por las vías de los instrumentos que provee el derecho, se asegure la efectividad de los mandatos de investigación, sanción y juzgamiento, comprendiendo todo el círculo de responsables” [párr. 6.2.3].

vii) “Entonces, dada la naturaleza de las obligaciones estatales de prevención, protección y garantía de las víctimas de graves violaciones, visto el efecto jurídico del Acuerdo Final, el reconocimiento genérico de responsabilidad que en él han realizado los actores del conflicto armado y considerando la realidad probatoria del caso, es criterio de esta judicatura que en casos como el sub judice el pronunciamiento que haga el Juez sobre la responsabilidad del Estado debe comprender,

al tiempo, la que le corresponda al Grupo Armado Insurgente Farc por la comisión de violaciones graves a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario” (párr. 6.3.5).

viii) “Se trata de concretar, en cada caso, el alcance de ese reconocimiento jurídico de responsabilidad por las acciones adelantadas en el marco del conflicto armado interno colombiano, toda vez que las Farc se reconoce como organización o sujeto colectivo, de facto, susceptible de soportar reproche jurídico por los actos violatorios de las normas de Derechos Humanos e infracción al Derecho Internacional Humanitario” (párr. 6.3.6).

ix) “Conviene recordar que si bien el Estado adquiere obligaciones especiales para con las víctimas de graves violaciones, a las que bajo ninguna consideración puede renunciar, esos deberes en modo alguno sustituyen aquellos que pesan sobre el agente violador de derechos humanos respecto de su víctima, pues, como se estipuló en el Acuerdo Final: ‘En el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición todos quienes hayan causado daños con ocasión del conflicto deben contribuir a repararlos’, de ahí que compete a cada responsable asumir las consecuencias por sus actos violatorios, bien sea en el ámbito institucional o personal. Lo sostenido en esta providencia no es más que el recto entendimiento de ese postulado a la luz de las obligaciones convencionales ya glosadas” (párr. 6.3.13).

		<p>x) “Corolario de lo expuesto, la Sala encuentra suficientemente fundado, a la luz de los estándares de derecho internacional de los derechos humanos y conforme a la finalidad perseguida en el Acuerdo Final, celebrado el 24 de noviembre de 2016, la razonable posibilidad de exhortar a las autoridades competentes con el fin de que se pronuncien sobre la responsabilidad que como organización le asiste al Grupo Armado Insurgente Farc, cuando así se verifique en cada caso particular, y a partir de ahí afirmar el deber de reparar a las víctimas de las graves violaciones perpetradas por esa organización, postura con la cual esta Jurisdicción contribuye a la lucha contra la impunidad y el restablecimiento del estatus jurídico de las víctimas como ciudadanos dignos con derechos” [párr. 6.3.14].</p> <p>xi) “[...] ante la ausencia de regulación legal sobre la materia, exhortar a la Presidencia de la República y al Congreso de la República para que, en el marco de sus competencias y conforme el reconocimiento de responsabilidad admitido por las Farc, se adopten los instrumentos legales, administrativos o judiciales, razonablemente eficaces que permitan a las víctimas obtener, previo trámite de un procedimiento rodeado de las suficientes garantías judiciales, la declaración de responsabilidad de la organización Farc por graves violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y la consecuente reparación integral conforme a los estándares convencionales”.</p>	
<p>Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 29 de abril de 2020. M. P.: G. Sánchez. No. 39930. [Colombia]</p>	<p>Ataque guerrillero al edificio del municipio del Peñol [Antioquia].</p>		<p>Inacción</p>

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 05 de junio de 2020. M. P.: G. Sánchez. No. 48563. [Colombia]	Ataque guerrillero a Nariño [Antioquia].		Inacción
Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 17 de julio de 2020. M. P.: G. Sánchez. No. 43555. [Colombia]	Ataque guerrillero a Tarazá [Antioquia].		Inacción
Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 05 de agosto de 2020. M. P.: J. Enrique. No. 49203. [Colombia]	Ataque guerrillero al Palacio de Justicia de Cali [Valle del Cauca].		Inacción
Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 18 de agosto de 2020. M. P.: J. Santofimio. No. 45347. [Colombia]	Ataque guerrillero a Nariño [Antioquia].		Inacción

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 13 de octubre de 2020. M. P.: G. Sánchez. No. 47358. [Colombia].	Ataque guerrillero a Dabeiba [Antioquia].		Inacción
Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 09 de abril de 2021. M. P.: M. Nubia. No. 63211. [Colombia]	Ataque guerrillero a Mitú [Vaupés].		Inacción
Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 31 de mayo de 2021. M. P.: N. Yepes. No. 46443. [Colombia]	Ataque guerrillero a Puerto Alvira [Meta].		Inacción
Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 11 de octubre de 2021. M. P.: F. Ibarra. No. 52234. [Colombia]	Ataque guerrillero al establecimiento.		Inacción

Fuente: elaboración propia

b. Ataques guerrilleros a bases militares y puestos de policía

1. Ataque guerrillero a la Base Militar de las Delicias (Putumayo)

a. Hechos probados y daño antijurídico.

La toma a la Base Militar de las Delicias, en el municipio de La Tagua, Departamento del Putumayo, Colombia, entre los días 30 y 31 de agosto de 1996, por la insurgencia de las Farc, constituyó *en su momento* uno de los hechos más importantes y trascendentes de la historia del conflicto armado interno colombiano. Encarnó, sin dudas, un avance militar significativo de la guerrilla sobre el Estado, con profundos efectos políticos, en cuanto que conllevó al inevitable desalojo territorial de las fuerzas armadas constitucionales y el evidente dominio de los rebeldes sobre sectores importantes de la población y la economía de la región, pero también, con costos aún mucho más altos, en cuanto esta toma puede ser considerada un paradigma y ejemplo de escenario de violaciones al DIDH en la guerra interna y de profundos desconocimientos del DIH, principalmente por las afectaciones a la vida y la libertad de los jóvenes militares colombianos sacrificados, heridos y tomados como prisioneros en aquel combate. Sobre el destino de los jóvenes colombianos integrantes de las fuerzas rebeldes que participaron en el enfrentamiento, se carece de información y en relación con ellos las sentencias consultadas del Consejo de Estado no se pronuncian.

Los acontecimientos que rodearon aquel acto de guerra son absolutamente dramáticos y nos muestran el alto grado de degradación del conflicto, pero también de una cadena negligente de omisiones e inacciones del Estado en cabeza de sus autoridades, funcionarios y mandos

militares, que dieron al traste no solo con las estrategias militares utilizadas, sino también, y esto es lo más importante para el estudio, con la suerte de la tropa, es decir, de los seres humanos involucrados en el conflicto, quienes sufrieron todo tipo de vejámenes, según las pruebas allegadas al expediente, después de que las Farc “fuertemente armados, irrumpieron a sangre y fuego en la base militar”, hechos en los cuales fallecieron 28 soldados, 16 fueron heridos, 60 fueron tomados como prisioneros, todos ellos conscriptos, jóvenes que simplemente prestaban su servicio militar al Estado colombiano en los términos y condiciones establecidos por la Constitución Política y la Ley (Corte Constitucional, Sentencia C-511 de 1994. Sentencia T-363 de 1995).

Las víctimas judicializaron sus reclamaciones mediante sendas demandas presentadas ante el Tribunal Administrativo de Nariño, el cual mediante diferentes sentencias denegó las pretensiones desde el argumento de la ocurrencia y configuración del hecho determinante de un tercero, para el caso del accionar del grupo insurgente Farc como el causante directo y único del daño antijurídico. En la sentencia del 21 de julio de 2000 expuso de manera concreta el Tribunal su argumento exceptivo de la imputación al Estado del daño antijurídico, expresando que:

(...) A partir de los tres elementos constitutivos de la responsabilidad (hecho, daño y nexo de causalidad) consideró que de las pruebas allegadas dentro del proceso se pudo establecer que el 30 de agosto de 1996 a las 7:30 de la noche la Base Militar de “Las Delicias” fue atacada por subversivos dejando 27 soldados muertos, heridos otros tantos y secues-

trados 60, quienes al saber que era zona guerrillera debieron estar preparados para un posible enfrentamiento, existiendo culpabilidad de la víctima y a la vez el hecho de un tercero. Por lo tanto, no se probó la falla del servicio, mediante una prueba fehaciente, sino que, por el contrario, se demostró que se debió a la emboscada de miembros subversivos, es decir, que las lesiones se produjeron por el hecho de un tercero, que en el caso en mención fueron miembros de las Farc. (Fls. 470 y 471 C. ppal) (...) (sentencias del 25 de mayo, el 8 de junio de 2011 y el 18 de julio de 2012, Exps. 15838, 18075, 25212 (acumulados), 18.747, 19.773, 19.772 y 19.345.

Apeladas las sentencias, el Consejo de Estado pudo establecer que el 30 de agosto de 1996, aproximadamente a las 7:30 p. m., la Base Militar de “Las Delicias” fue atacada por el grupo insurgente Farc, conformado por 200 hombres (Fl. 3 C.1) y que se produjeron serias fallas de estricto orden militar, en cuanto a que no se tomaron las medidas necesarias como la realización de inteligencia militar, emplazamiento de los morteros, ejercicios de registro y control del área, al igual que la base no contaba con alarmas ni campos minados, que impidieran que la Base Militar fuera atacada y ocupada como evidentemente lo fue por las fuerzas rebeldes.

Asimismo, se determinó que no se contó con apoyo efectivo para contrarrestar el ataque insurgente. Entre las 11:30 p. m. del 30 de agosto de 1996 y la 1:00 a. m. del 31 de agosto del mismo año, llegaron dos aviones que estuvieron por un periodo de 15 minutos sobrevolando la Base de Las Delicias. Estos hicieron algunas ráfagas y desaparecieron sin que posteriormente regresaran a prestar apoyo. Solo hasta las 3:00 p. m. del 31 de agosto de 1996 concurrió al lugar el apoyo aéreo, cuando ya

todo estaba consumado y los subversivos ya tenían a los rehenes. Por lo tanto, se presentó negligencia absoluta de los mandos superiores respecto de la suerte de los soldados y oficiales de la base militar (Fl. 4 C.1).

Figura en el expediente y así lo resalta el fallo de segunda instancia, que las mismas fuerzas militares reconocieron una serie de errores y omisiones trascendentes y determinantes con las que se facilitó la configuración de los daños antijurídicos sobre la tropa. Consta y así lo resalta el Consejo de Estado, a Fl. 9 C. 1 de los anexos de la investigación preliminar adelantada por las fuerzas militares, que se advirtieron profundas fallas, las cuales fueron confirmadas en el informe del caso táctico NR 001 de 1996 (Folios 717 a 748 del C. 2) de anexos a la investigación preliminar disciplinaria de las fuerzas militares y donde se advierte la siguiente situación lamentable de la base y de la toma guerrillera:

(...) a) La infraestructura organizacional, la escasez de medios, las distancias y condiciones geográficas del CUS, como organización militar, en las actuales circunstancias de guerra, no le permiten ejercer el mando en la forma que se requiere; b) No hubo inteligencia sobre el enemigo en ninguno de los niveles del mando comprometidos en el hecho; c) El dispositivo de las unidades en el área no permitía el apoyo o reacción; d) La ubicación y la misión de la base, no justificaba su permanencia, como tampoco sus resultados operacionales; e) No hubo en el suministro de los apoyos, teniendo en cuenta la magnitud de los hostigamientos y ataques, una determinación de la prioridad de los hechos; f) No existía disponibilidad en el ámbito de la Unidad Operativa Mayor (CUS), de una reserva para empleo inmediato; g) El CUS como Unidad Operativa Mayor, no dispone de una infraestructura de In-

teligencia ni de apoyo aerotécnico para su empleo operacional; h) La forma improvisada y apresurada en que se efectuó el relevo hizo que se presentaran una serie de errores tácticos que contribuyeron a la acción del enemigo; i) El relevo de la totalidad de los oficiales y algunos suboficiales 12 horas antes de salir a cumplir la misión no permitió que hubiese el suficiente conocimiento, confianza y coordinación que se requiere; j) Se incumplió por parte de los Comandantes de las compañías A y C, la orden del Comando del Batallón de ubicar la Compañía C, en un dispositivo que garantizara seguridad, destacando un pelotón en patrullajes de registro y control, un pelotón ocupando puntos críticos y un pelotón de seguridad de la base. Así mismo, se incumplió la orden sobre la permanencia en la base de los dos Capitanes Comandantes de Unidad Fundamental; k) La construcción de las trincheras no cumplía con las necesarias especificaciones técnicas y tácticas (14 muertos por tiros en la cabeza). Los fusileros necesitaban ponerse de pie para disparar y en ese momento facilitaban o permitían el fuego enemigo; l) No hubo un empalme operacional ni administrativo como tampoco el intercambio en todos los aspectos necesarios en una operación de relevo; m) No se encontró (ni en la base ni el batallón) y por lo tanto no se pudo constatar la existencia del censo del caserío de Las delicias, y sus áreas circunvecinas; n) El plan de reacción y contraataque no funcionó. No hubo una integración de los fuegos entre los pelotones y las armas de apoyo y acompañamiento. No había alternativas o cursos de acción según las situaciones que se pudieran presentar. El ensayo que se hizo obedeció a una concepción de defensa y a la ubicación individual de los soldados; ñ) Lo que se pudo aclarar con el personal

era que en la base se vivía una situación totalmente administrativa. Las actividades eran controladas por un “Oficial de vivac”. Las instalaciones daban la sensación de una organización completamente administrativa menos la de una situación de combate; o) Durante los cuatro días previos al ataque no se realizó ninguna actividad de tipo operacional, tales como: Censo de moradores, Patrullajes perimétricos, Reconocimiento y ubicación de puntos críticos, Instalación de puestos avanzados de combate, Instalación de alarmas y alerta temprana, Instalación de trampas y ardidés, Descubiertas; p) Se presentaron fallas en el armamento (Fusiles G3) a pesar de que algunos de ellos habían sido cambiados. La situación de lluvia y pantano en las trincheras facilitó esta anomalía (Fls. 739 a 740 C. 2 de anexos del proceso preliminar disciplinario de las Fuerzas Militares) (...).

Sobre la base del acervo probatorio, el Consejo de Estado, y para cada una de las demandas, reconoce la configuración de múltiples daños antijurídicos ocurridos sobre las víctimas soldados conscriptos con ocasión de la toma a la base militar con el protagonismo y accionar de las Farc, pero también de manera determinante con la inacción del Estado y sus agentes, funcionarios y mandos militares.

El fallo de segunda instancia, dada la presencia como víctimas catalogadas como soldados conscriptos que simplemente prestaban servicio militar, efectúa un profundo análisis de este tipo de víctimas a la luz no solo del derecho interno colombiano, sino también del ordenamiento convencional, pronunciando sobre la responsabilidad que le corresponde al Estado por daños antijurídicos causados a miembros de la fuerza pública; los derechos humanos y fundamentales de los soldados y su irrenunciabilidad; desarrolla la idea del “ciudadano -soldado” en el marco del conflic-

to interno y, finalmente, concreta el régimen jurídico aplicable por la responsabilidad patrimonial derivada por los daños sufridos por quienes prestan el servicio militar obligatorio. En sus aspectos más importantes de la *Ratio Decidendi* del fallo en este aspecto sustancial, destaco los siguientes:

i) Ahora bien, en esta providencia, la Sala, con relación a la obligación de prestar el servicio militar obligatorio, sostuvo que ella no implica la renuncia a los derechos fundamentales y humanos, frente a lo cual señaló las garantías de los derechos de los ciudadanos-soldados en el marco del conflicto armado interno y advirtió que los hechos ocurridos en la Base Militar de Las Delicias, en el Departamento del Putumayo, son producto o resultado del conflicto armado interno (Reconocido así en el precedente jurisprudencial constitucional: sentencias C-802 de 2002; C-172 de 2004; C-291 de 2007; T-444 de 2008; T-496 de 2008; T-922^a de 2008), que el país viene sufriendo desde hace décadas, lo que hace exigible al Estado un deber positivo de protección no solo respecto a los ciudadanos o población civil, sino también en relación con los propios miembros de la fuerza pública y, especialmente, con aquellos que cumpliendo el deber constitucional de prestar el servicio militar obligatorio ostentan la calidad de ciudadanos-soldados. Dicho deber positivo (u objetivo) de protección que está en cabeza del Estado se hace exigible imperativamente si se quiere corresponderse con el respeto de las reglas de derecho internacional humanitario, en especial, con lo establecido en el artículo 3 común de los convenios de Ginebra.

ii) Así, en las condiciones específicas del conflicto armado interno, la Sala consideró que el deber positivo del Estado (salvaguardia del derecho a la vida y a la integridad personal) se extrema cuando ocurren hechos como los ocurridos en la Base Militar de las Delicias, en

los que se producen flagrantes violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal. Se trata, sin duda alguna, de exigir no solo el respeto de los derechos consagrados constitucionalmente (reconocido como quedó que el ciudadano-soldado no renuncia a estos), sino que también debe acatarse las reglas del derecho internacional humanitario como forma de hacer efectivos tales derechos y como corolario del respeto a las reglas del derecho internacional humanitario.

iii) Se trata, entonces, de un mandato positivo (objetivo) del Estado, que tiene su sustento no solo en nuestra Carta Política, sino que encuentra fundamento (cláusula del bloque de constitucionalidad del artículo 93 de la Constitución) en el derecho internacional humanitario, donde la premisa indica que “el derecho a no ser arbitrariamente privado de la vida se aplica también durante las hostilidades”, lo que comprende las situaciones de conflicto armado interno como en el que se encuentra el país.

iv) Aquí se sostuvo que es precisamente la situación de conflicto armado interno en la que se encuentra el país desde hace décadas, la que exige del Estado corresponderse con mayor rigor con su deber positivo de protección de los derechos de todos los ciudadanos, en especial de aquellos que participan en él; no solo se debe responder a las garantías constitucionales y supraconstitucionales, sino corresponderse con el necesario reconocimiento del valor intrínseco del ser humano, sin importar su condición o posición; en el fondo se procura la tutela efectiva de su dignidad y no se puede simplemente asumir la pérdida de vidas humanas como un riesgo asumible por parte de nuestra sociedad para tratar de solucionar la problemática violenta de los grupos armados insurgentes.

v) De esta manera, una vez reconocida la posición del ciudadano-soldado en el marco

del derecho internacional humanitario, se efectuó su encuadramiento en el de los “derechos humanos”, entre tanto que se encontró que a este le es aplicable la exigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos, según la cual también puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a este de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, pero dentro de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos.

vi) Asimismo, se sostuvo que el deber de atender el conflicto armado interno comprende la obligación de aplicar las medidas de precaución (anticipación del riesgo) y de prevención, especialmente respecto al despliegue de su propia fuerza militar y de los miembros que la componen, de tal manera que los derechos humanos sean efectivos, eficaces y adecuadamente protegidos.

b. Imputación. Conforme con lo expuesto, la comprobación del daño antijurídico en escenario de omisiones evidentes y determinantes por parte del Estado, frente a hechos posibles de ser resistidos y absolutamente previsibles en un contexto de confrontación y guerra interna conllevó irremediabilmente a la imputación del mismo al Estado, pero no por las vías clásicas del causalismo propio de la tradición jurídica de la imputación fáctica, sino de la imputación objetiva, esto es, por el resultado dañino a las víctimas, para el caso, está demostrado que el Estado incurrió en la omisión al no haber:

(...) i) adoptado todas las medidas razonables para prevenir la violación de los Derechos Humanos de las que fueron objeto los ciudadanos-soldados, y; ii) porque fue el Estado el que creó la situación objetiva de riesgo (comprendida por la existencia de la Base Militar de Las Delicias en un ámbito espacial, de orden público y de posibilidades defensa y protección limitada, como se aceptó), sin que

hubiera desplegado los deberes de salvamento, apoyo y protección suficiente al que estaba obligado por expresos mandatos constitucionales, como se señala en el deber de proteger el territorio y los ciudadanos frente a todo tipo de agresión interna o externa (...).

Se le reprocha al Estado colombiano, haber creado una situación objetiva de riesgo a su tropa, en concreto a las víctimas, dado lo siguiente:

(...) i) la falta de preparación y de entrenamiento en los días anteriores al ataque guerrillero, lo que no fue supervisado, ni tuvo la vigilancia debida por parte de los mandos oficiales de la fuerzas armadas; ii) la existencia misma de la Base Militar de Las Delicias en una posición que no fue estudiada estratégicamente, ni se valoró adecuadamente las vías de escape y de penetración, lo que llevó a que en la mañana del 31 de agosto de 1996 se produjera la incursión completa de las fuerzas irregulares al interior de la Base; iii) el retardo injustificado e insuficiente del apoyo militar, pese a que en las proximidades se contaba con la Base de Tres esquinas, los apoyos fluviales desde Puerto Leguízamo, el apoyo aéreo desde Apiay; iv) los fallos en el armamento y en la planeación de la infraestructura de la base necesaria para poder repeler y afrontar con garantías un ataque de los grupos subversivos; v) teniendo en cuenta que en la zona operaban los grupos subversivos, constituía un hecho notorio la posibilidad de un ataque de los mismo, lo que representa una amenaza inminente, cierta e inevitable (...).

Precisamente, dada la imputación por las vías de la imputación objetiva y, por esta razón, el fallo le da mayor profundidad a la línea de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este sendero de imputación, que dicho sea, hemos explicado a partir de las

providencias analizadas con anterioridad, aclarando su procedencia en el ámbito de la responsabilidad del Estado y para efectos primordialmente de escenarios de inacción de este determinantes en la configuración del daño, al respecto precisa que “(...) En cuanto a esto, cabe precisar que la tendencia de la responsabilidad del Estado en la actualidad está marcada por la imputación objetiva, título autónomo que “parte de los límites de lo previsible por una persona prudente a la hora de adoptar las decisiones” (G Gimbernat, 1990. Pp77 ss).

Destaca la providencia que la imputación objetiva surge como una respuesta precisamente a escenarios donde la imputación al Estado no puede hacerse por los tradicionales senderos del causalismo, alejándose de la idea causal o de autor bajo concepciones naturalísticas, para construir una verdadera imputación en virtud del resultado dañino y la posición jurídica del Estado en relación con el mismo, al respecto destaca que:

(...) Siendo esto así, la imputación objetiva implica la “atribución”, lo que denota en lenguaje filosófico-jurídico una prescripción, más que una descripción. Luego, la contribución que nos ofrece la imputación objetiva, cuando hay lugar a su aplicación, es la de rechazar la simple averiguación descriptiva, instrumental y empírica de “cuando un resultado lesivo es verdaderamente obra del autor de una determinada conducta (...)”. (Mir Puig, 1947).

Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal”, (ob., cit., p.7.), agrega la providencia que con esto, se logra superar, definitivamente, en el juicio de responsabilidad (...) la aplicación tanto de la teoría de la equivalencia de condiciones, como de la causalidad adecuada, ofreciéndose como un correctivo de la causalidad, donde será determinante la magnitud del riesgo y su carácter permisible o no (...) (Jakobs, 1994).

Cuadro 3.

*Sentencias de tomas y ataques guerrilleros a bases militares puestos de Policía.
Otros ataques significativos y determinantes para el derecho de víctimas
y la responsabilidad del Estado*

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 25 de mayo de 2011. M. P.: J. Santofimio. No. 15838. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Base Militar de Las Delicias (Putumayo), I.

Estándares convencionales:

i) “Es precisamente la salvaguardia del derecho a la vida y a la integridad personal un mandato positivo [objetivo] del Estado, que tiene su sustento no solo en nuestra Carta Política, sino que encuentra fundamento [invocando la cláusula del bloque de constitucionalidad del artículo 93 de la Constitución] en el derecho internacional humanitario, donde la premisa indica que “el derecho a no ser arbitrariamente privado de la vida se aplica también durante las hostilidades”, lo que comprende las situaciones de conflicto armado interno como en el que se encuentra el país”.

ii) “Siendo esto es así, no cabe duda que al ciudadano-soldado le es aplicable la exigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos según la cual también puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a este de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos. En este sentido, la Corte Interamericana ha considerado que: “Dicha responsabilidad internacional puede generarse también por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado. [Las obligaciones erga omnes de respetar y hacer respetar las normas de protección, a cargo de los Estados Partes en la Convención,] proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales. 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 1.1 y 2 de la Convención”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para evitar la vulneración del derecho a la vida, lo que no se produjo con ocasión de la toma de la Base Militar de Las Delicias el 30 de agosto de 1996”.

“Es el presente un caso [donde] la Sala encuentra que pudo haber un encuadramiento en los diferentes títulos de imputación, pero conviene afirmar que debería consolidarse la imputación por medio de la imputación del resultado perjudicial causado a las víctimas. En realidad, por lo acreditado en el expediente la Sala encuentra que al Estado le es imputable, atribuible directamente el resultado perjudicial, sin perjuicio que la causa directa haya sido producida por el hecho de un tercero, existe plena certeza que la responsabilidad es atribuible al Estado por el resultado dañoso causado a [...]. Y es atribuible el resultado dañoso, porque lo determinante en su producción está constituido en i) la omisión del Estado de haber adoptado todas las medidas razonables para prevenir la violación de los Derechos Humanos de las que fueron objeto los ciudadanos-soldados y ii) porque fue el Estado el que creó la situación objetiva de riesgo [comprendida por la existencia de la Base Militar de Las Delicias en un ámbito espacial, de orden público y de posibilidades de defensa y protección limitada, como se aceptó], sin que hubiera desplegado los deberes de salvamento, apoyo y protección suficiente al que estaba obligado por expresos mandatos constitucionales, como se señala en el deber de proteger el territorio y los ciudadanos frente a todo tipo de agresión interna o externa. Concretamente, el estado creó la situación objetiva de riesgo en atención a los siguientes factores: i) la falta de preparación y de entrenamiento en los días anteriores al ataque guerrillero, lo que no fue supervisado, ni tuvo la vigilancia debida por parte de los mandos oficiales de la fuerzas armadas; ii) la existencia misma de la Base Militar de Las Delicias en una posición que no fue estudiada estratégicamente, ni se valoró adecuadamente las vías de escape y de penetración, lo que llevó a que en la mañana del 31 de agosto de 1996 se produjera la incursión completa de

las fuerzas irregulares al interior de la Base; iii) el retardo injustificado e insuficiente del apoyo militar, pese a que en las proximidades se contaba con la Base de Tresesquinas, los apoyos fluviales desde Puerto Leguizamo, el apoyo aéreo desde Apiay; iv) los fallos en el armamento y en la planeación de la infraestructura de la base necesaria para poder repeler y afrontar con garantías un ataque de los grupos subversivos; v) teniendo en cuenta que en la zona operaban los grupos subversivos, constituía un hecho notorio la posibilidad de un ataque de los mismo, lo que representa una amenaza inminente, cierta e inevitable”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 25 de mayo de 2011. M. P.: J. Santofimio. No. 18747. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Base Militar de Las Delicias (Putumayo), II.

Estándares convencionales :

i) “Es precisamente la salvaguardia del derecho a la vida y a la integridad personal un mandato positivo [objetivo] del Estado, que tiene su sustento no solo en nuestra Carta Política, sino que encuentra fundamento [invocando la cláusula del bloque de constitucionalidad del artículo 93 de la Constitución] en el derecho internacional humanitario, donde la premisa indica que “el derecho a no ser arbitrariamente privado de la vida se aplica también durante las hostilidades”, lo que comprende las situaciones de conflicto armado interno como en el que se encuentra el país”.

ii) “Siendo esto es así, no cabe duda que al ciudadano-soldado le es aplicable la exigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos según la cual también puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a este de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos. En este sentido, la Corte Interamericana ha considerado que: “Dicha responsabilidad internacional puede generarse también por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado. [Las obligaciones erga omnes de respetar y hacer respetar las normas de protección, a cargo de los Estados Partes en la Convención,] proyectan sus efectos más allá

de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales. 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 1.1 y 2 de la Convención”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “Es el presente un caso [donde] la Sala encuentra que pudo haber un encuadramiento en los diferentes títulos de imputación, pero conviene afirmar que debería consolidarse la imputación por medio de la imputación del resultado perjudicial causado a las víctimas. En realidad, por lo acreditado en el expediente la Sala encuentra que al Estado le es imputable, atribuible directamente el resultado perjudicial, sin perjuicio que la causa directa haya sido producida por el hecho de un tercero, existe plena certeza que la responsabilidad es atribuible al Estado por el resultado dañoso causado a [...]. Y es atribuible el resultado dañoso, porque lo determinante en su producción está constituido en i) la omisión del Estado de haber adoptado todas las medidas razonables para prevenir la violación de los Derechos Humanos de las que fueron objeto los ciudadanos-soldados, y; ii) porque fue el Estado el que creó la situación objetiva de riesgo [comprendida por la existencia de la Base Militar de Las Delicias en un ámbito espacial, de orden público y de posibilidades defensa y protección limitada, como se aceptó], sin que hubiera desplegado los deberes de salvamento, apoyo y protección suficiente al que estaba obligado por expresos mandatos constitucionales, como se señala en el deber de proteger el territorio y los ciudadanos frente a todo tipo de agresión interna o externa. Concretamente, el estado creó la situación objetiva de riesgo en atención a los siguientes factores: i) la falta de preparación y de entrenamiento en los días anteriores al ataque guerrillero, lo que no fue supervisado, ni tuvo la vigilancia debida por parte de los mandos oficiales de la fuerzas armadas; ii) la existencia misma de la Base Militar de Las Delicias en una posición que no fue estudiada estratégicamente, ni se valoró adecuadamente las vías de escape y de penetración, lo que llevó a que en la mañana del 31 de agosto de 1996 se produjera la incursión completa de las fuerzas irregulares al interior de la Base; iii) el retardo injustificado e insuficiente del apoyo militar, pese a que en las proximidades se contaba con la Base de Tresesquinas,

los apoyos fluviales desde Puerto Leguizamó, el apoyo aéreo desde Apiay; iv) los fallos en el armamento y en la planeación de la infraestructura de la base necesaria para poder repeler y afrontar con garantías un ataque de los grupos subversivos; v) teniendo en cuenta que en la zona operaban los grupos subversivos, constituía un hecho notorio la posibilidad de un ataque de los mismos, lo que representa una amenaza inminente, cierta e inevitable”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 08 de junio de 2011. M. P.: J. Santofimio. No. 19772. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Base Militar de Las Delicias (Putumayo), III.

Estándares convencionales :

i) “En ese sentido, la invocación del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 no tiene otro objeto que la afirmación del principio de humanidad, que es inherente al respeto de la dignidad”.

ii) “Sin duda, el deber positivo que el Estado tiene para con los soldados que prestan el servicio militar obligatorio se extrema en condiciones específicas de conflicto armado interno y, específicamente, cuando ocurren hechos como los sucedidos en la Base Militar de las Delicias, en los que se producen flagrantes violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal. Se trata, sin duda alguna, de exigir no solo el respeto de los derechos consagrados constitucionalmente [reconocido como quedó que el ciudadano-soldado no renuncia a estos], sino que también deben acatarse las reglas del derecho internacional humanitario [como la señalada] como forma de hacer efectivos tales derechos, y como corolario del respeto a las reglas del derecho internacional humanitario”.

iii) “Es precisamente la salvaguardia del derecho a la vida y a la integridad personal un mandato positivo [objetivo] del Estado, que tiene su sustento no solo en nuestra Carta Política, sino que encuentra fundamento [invocando la cláusula del bloque de constitucionalidad del artículo 93 de la Constitución] en el derecho internacional humanitario, donde la premisa indica que “el derecho a no ser arbitrariamente privado de la vida se aplica también durante las hostilidades”, lo que comprende las situaciones de conflicto armado interno como en el que se encuentra el país”.

iv) “Siendo esto es así, no cabe duda que al ciudadano-soldado le es aplicable la exigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos según la cual también puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a este de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “Es determinante para la imputación de la responsabilidad que el Estado en incumplimiento de la planeación, organización, seguimiento y despliegue de la fuerza armada, especialmente en zonas donde el conflicto armado tenía las más complejas, serias y graves circunstancias. Y no debe olvidarse que si se aplica el *ius in bellum*, el fin último al que debió responder el Estado era “atenuar, en la medida de lo posible, el sufrimiento causado a las víctimas de las hostilidades”, entre las que cabe tener a los militares que prestando su servicio están cumpliendo con el principio de solidaridad que exige cumplir con ese deber patriótico constitucional”.

“Y si esto es, así el Estado es responsable del resultado perjudicial, ya que no se correspondió con los principios de humanidad, esto es, con aquellos que exigen que el ejercicio de toda actividad, como por ejemplo las misiones de seguridad asignadas a los miembros de las fuerzas armadas, debe estar orientada hacia la preservación de los derechos, y no al sacrificio absoluto de estos por una causa que legal y democrática no está llamado ningún individuo a soportar porque implicaría la supresión de la esencia propia del ser humano como destinatario de la protección, convirtiendo al Estado en prioridad en la búsqueda de la paz. En ese sentido, debe prodigarse la aplicación de la responsabilidad objetiva en este tipo de casos, siempre que se cumplan ciertas condiciones [siguiendo lo propuesto por Erns Fosrthoff]: i) debe nacer cuando la administración pública crea una situación de peligro individual y extraordinaria [eine individuelle un auBergewöhnliche Gefahrenlage]; ii) debe tratarse de un riesgo especial, incrementado [Besondere, erhöhte Gefahr], “que supere netamente los riesgos normales a que todos se encuentran expuestos”, y iii) que “el daño... sufrido por la víctima sea consecuencia inmediata de la realización de dicho peligro”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 08 de junio de 2011. M. P.: J. Santofimio. No. 19773. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Base Militar de Las Delicias (Putumayo), IV.

Estándares convencionales :

i) “Los derechos a la vida y a la integridad personal revisten un carácter esencial en la Convención Americana de Derechos Humanos y conforme al artículo 27.2 forman parte del núcleo inderogable de derechos que no pueden ser suspendidos en casos de guerra, peligro público u otras amenazas. No basta que los Estados se abstengan de violar estos derechos, sino que deben adoptar medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para evitar la vulneración del derecho a la vida, lo que no se produjo con ocasión de la toma de la Base Militar de Las Delicias el 30 de agosto de 1996”.

ii) “La observancia del artículo 4, en conjunción con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no solo presuppone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente, sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida, conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción (incluidos los ciudadanos-soldados)”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “La Sala llega a la conclusión que la entidad aquí demandada es responsable patrimonialmente de los daños causados a (...) y a su familia, con fundamento en la indiscutible posición de garante institucional que residía en dichas entidades, y como consecuencia directa de la creación de la situación objetiva de riesgo, ya que como se dijo atrás, estaba llamado el estado a evitar los riesgos, debilidades y fallas que se cometieron en la Base Militar de Las Delicias, que permitió el ataque guerrillero, con el resultado funesto y desafortunado para las familias de los demandantes y de todos los que resultaron víctimas del mismo, quienes debieron ser amparados como ciudadanos-soldados en sus derechos fundamentales y humanos. Fue, por lo tanto, la omisión protuberante, ostensible, grave e inconcebible del Estado de la que se desprende la responsabilidad por el resultado dañoso de los demandantes, quien estaba en la obligación de ofrecer, por lo menos, una intervención proporcionada y adecuada a las circunstancias riesgosas creadas por el mismo, como se constató al afirmarse la inconveniencia de la existencia en ese lugar de la Base Militar”.

(...) la responsabilidad que se imputa al estado es por el resultado en atención a que i) no hubo o no se emplearon suficientes instrumentos de prevención (frente a lo que los altos mandos militares reflejan su omisión y desatención); ii) la calidad de la respuesta que se tuvo para defender a los miembros de la fuerza militar, entre ellos a Libardo Ramos González fue limitada, tardía, insuficiente y propia de la falta absoluta de planeación y coordinación que exige la estrategia y desarrollo militar (pese a que nuestra fuerza militar tiene instituciones y forma a sus cuadros en escuelas militares de las mejores en el mundo), y; iii) a que el apoyo o reacción del Estado fue tardío, insuficiente y drásticamente limitado, lo que llevo a dejar sin alternativa alguna a los ciudadanos soldados, que produjo la muerte de uno de ellos y las lesiones de los otros dos. Por lo tanto, se sustenta dicha atribución, en su conjunto, en la falta absoluta de la “debida diligencia” (objetivamente considerada) que debía aplicar el Estado en el caso concreto de la toma de la Base Militar de Las Delicias por parte de un grupo armado insurgente.”

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 08 de junio de 2011. M. P.: J. Santofimio. No. 19345. (Colombia).

Temática: Ataque guerrillero a la Base Militar de Las Delicias (Putumayo), V.

Estándares convencionales :

i) “En ese sentido, la invocación del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 no tiene otro objeto que la afirmación del principio de humanidad, que es inherente al respeto de la dignidad”

ii) “Sin duda, el deber positivo que el Estado tiene para con los soldados que prestan el servicio militar obligatorio se extrema en condiciones específicas de conflicto armado interno y, específicamente, cuando ocurren hechos como los ocurridos en la Base Militar de las Delicias en los que se producen flagrantes violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal. Se trata, sin duda alguna, de exigir no solo el respeto de los derechos consagrados constitucionalmente [reconocido como quedó que el ciudadano-soldado no renuncia a estos], sino que también debe acatarse las reglas del derecho internacional humanitario [como la señalada] como forma de hacer efectivos tales derechos, y como corolario del respeto a las reglas del derecho internacional humanitario”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “[E]n el presente caso, se reitera por la Sala, la responsabilidad que se imputa al Estado es por el resultado en atención a que i) no hubo o no se emplearon suficientes instrumentos de prevención [frente a lo que los altos mandos militares reflejan su omisión y desatención]; ii) la calidad de la respuesta que se tuvo para defender a los miembros de la fuerza militar, entre ellos a (...) fue limitada, tardía, insuficiente y propia de la falta absoluta de planeación y coordinación que exige la estrategia y desarrollo militar [pese a que nuestra fuerza militar tiene instituciones y forma a sus cuadros en escuelas militares de las mejores en el mundo], y; iii) a que el apoyo o reacción del Estado fue tardío, insuficiente y drásticamente limitado, lo que llevo a dejar sin alternativa alguna a los ciudadanos soldados, que produjo la muerte de uno de ellos y las lesiones de los otros dos . Por lo tanto, se sustenta dicha atribución, en su conjunto, en la falta absoluta de la “debida diligencia” [objetivamente considerada] que debía aplicar el Estado en el caso concreto de la

toma de la Base Militar de Las Delicias por parte de un grupo armado insurgente [...]. Con fundamento en los anteriores argumentos, la Sala revocará la sentencia recurrida, y declarará la responsabilidad de la entidad demanda”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 19 de agosto de 2011. M. P.: J. Santofimio. No. 20227. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero al cuartel de la Policía de Belén (Nariño).

Estándares convencionales :

i) “Así mismo, la Sala encuentra que ante la concurrencia del hecho de un tercero, como el grupo armado insurgente Farc, se haga exigible por el Estado el pronunciamiento de las instituciones e instancias internacionales de protección de los derechos humanos, y de respeto al derecho internacional humanitario, no solo en razón de la afectación a la población civil [materializada en nuestro caso con las lesiones causadas por la acción bélica desplegada contra la Estación de Policía], sino también teniendo en cuenta el uso de medios bélicos no convencionales que producen serias y graves afectaciones en los ciudadanos, globalmente considerados, y que ameritan que el Estado exija un enérgico y concreto pronunciamiento de la comunidad internacional, de rechazo a este tipo de acciones bélicas, o por lo menos que se motive la elaboración de una opinión consultiva por la instancia judicial de protección de los derechos humanos en el sistema interamericano, para que se valore la sistemática violación de los derechos tutelados por la Convención Americana de Derechos Humanos por parte de los grupos armados insurgentes”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “La Sala llega, sin duda, a la conclusión que los indicios derivados del examen conjunto de los medios probatorios allegados al proceso permiten establecer que el daño antijurídico causado a [la demandante] es atribuible [fáctica y jurídicamente] a las entidades demandadas a título de falla del servicio , por el incumplimiento a los mandatos de defensa y seguridad de toda Estación de Policía sujeta a Manuales y Reglamentos internos, que no fueron observados debidamente por el Comandante de la misma y del propio esposo, agente de la fuerza pública, ya que

no se acreditó por las entidades demandadas que se haya adoptado algún control respecto a la presencia de la mencionada señora durante el ataque del grupo armado insurgente, ni se investigó disciplinariamente estos hechos, pese a haber incumplido reglas de seguridad, control y vigilancia”.

“Cuando la imputación de la responsabilidad debe formularse a partir de la ocurrencia de un ataque de un grupo armado insurgente, en el marco del conflicto armado en el que se encuentra inmerso el país, el precedente de la Sala se orienta hacia el título de la falla “cuando el daño se produce como consecuencia de la omisión del Estado en la prestación de los servicios de protección y vigilancia, es decir, cuando la imputación se refiere a la actuación falente o irregular de la Administración por su actuar omisivo, al no utilizar todos los medios que a su alcance tenía con conocimiento previo [previsible] para repeler, evitar o atenuar el hecho dañoso del tercero. Para determinar si la conducta del Estado fue anómala o irregular, por acción o por omisión, frente al hecho dañoso perpetrado por el tercero debe analizarse si para la Administración y para las autoridades era previsible que se desencadenara el acto terrorista. Este aspecto constituye uno de los puntos más importantes a analizar dentro de este régimen, pues no es la previsión de la generalidad de los hechos [estado de anormalidad del orden público] sino de aquellas situaciones que no dejan casi margen para la duda, es decir, las que sobrepasan la situación de violencia ordinaria vivida, a título de ejemplo: región en la que se ha declarado turbado el orden público, paro de transportes, revueltas masivas callejeras, población bajo toque de queda, amenaza de toma subversiva anunciada a una población esto en cuanto hace a los conglomerados sociales; amenazas o atentados previos contra la vida en cuanto hace a las personas individualmente consideradas, entre otros. Queda claro entonces que la sola circunstancia de que el afectado no haya solicitado protección previa especial no siempre será causal que permita exonerar a la administración de su deber de protección y vigilancia sino dependiendo del caso particular pueden existir otras circunstancias indicadoras que permitieran a las autoridades entender que se cometería un acto terrorista”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 31 de agosto de 2011. M. P.: J. Santofimio. No.19195. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía del Municipio de Barbacoas (Nariño).

Estándares convencionales :

i) “Los hechos ocurridos en la Estación de Policía de Barbacoas, en el Departamento de Nariño, son producto o resultado del conflicto armado interno que el país viene sufriendo desde hace décadas, lo que hace exigible al Estado un deber positivo de protección no solo respecto a los ciudadanos o población civil, sino también en relación con los propios miembros de la fuerza pública. [...] la invocación del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 no tiene otro objeto que la afirmación del principio de humanidad, que es inherente al respeto de la dignidad”.

ii) “Desde la perspectiva del conflicto armado interno, el deber positivo derivado de la tutela de los derechos humanos a la que el Estado está llamado a responder, se concreta en la aplicación de medidas de precaución [anticipación del riesgo] y de prevención. Cuando se trata de la situación de los miembros de la fuerza pública que se encuentran involucrados en la atención, defensa y despliegue de las actividades propias al mantenimiento de la seguridad y del orden público, con ocasión de las acciones realizadas por los diferentes grupos armados insurgentes en el territorio de nuestro país, también es dable exigir el cumplimiento del deber positivo propio a la tutela de los derechos humanos de los miembros de la fuerza pública, los cuales, como sujetos, no renuncian a los mismos, ni a su tutela por parte del Estado. En ese sentido, los Estados tienen la obligación de garantizar la creación, la preservación o, si quiera, la existencia de las condiciones necesarias para evitar la vulneración del derecho a la vida, que precisado en el caso concreto no se produjo con ocasión del ataque de un grupo armado insurgente a la Estación de la Policía Nacional en Barbacoas, Nariño, el 6 de junio de 1997, como consecuencia del cual devino la muerte del agente [...]. La observancia del artículo 4, en conjunción con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no solo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente, sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida, conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de

los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción (incluidos los ciudadanos-policiales)”.

iii) “Las obligaciones asumidas por los Estados miembros de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con la protección del derecho a la vida, pueden incumplirse especialmente en dos tipos de situaciones: [1] cuando el Estado no adopta las medidas de protección eficaces frente a las acciones de particulares que pueden amenazar o vulnerar el derecho a la vida de las personas que habitan en su territorio; y [2] cuando sus cuerpos de seguridad del Estado [Ejército, Policía, entre otros] utilizan la fuerza letal fuera de los parámetros internacionalmente reconocidos (en el caso del ataque a la Estación de la Policía Nacional de Barbaocoas, cabe encuadrar en el primer supuesto). En tanto que, dichas obligaciones comprenden: “a) adoptar medidas jurídicas y administrativas apropiadas para prevenir las violaciones; b) investigar las violaciones, y cuando proceda, adoptar medidas contra los violadores de conformidad con el derecho interno e internacional; c) dar a las víctimas acceso imparcial y efectivo a la justicia con independencia de quien sea en definitiva el responsable de la violación; d) poner recursos apropiados a disposición de las víctimas y e) proporcionar o facilitar reparación a las víctimas”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “Apreciado el acervo probatorio, se encuentra que es imputable la responsabilidad patrimonial a las entidades demandadas, pese a que en los hechos haya intervenido un tercero (grupo armado insurgente), ya que no fue esta la causa determinante o capaz de enervar la sustancia fenomenológica y fáctica, que sigue residiendo en el resultado mismo achacable al Estado, que no solo está llamado a enfrentar a la delincuencia, a los grupos irregulares, sino que también está obligado, principalmente, a adoptar las medidas de precaución, prevención y contención adecuadas para enfrentar todas las manifestaciones del delito, ya que de lo contrario estaríamos asistiendo a la escenificación de una tragedia colectiva en la que los muertos y los heridos son compatriotas que en cumplimiento de un deber, o en la realización de una misión deben sacrificarse para mantener las instituciones, el sistema democrático, las libertades y el respeto de los derechos en el marco del Estado Social, Democrático y de Derecho. Debe tenerse en cuenta, también, que el “Estado será responsable de los actos de particulares si los órganos del Estado hubieran podido actuar para prevenir o reprimir el comportamiento de estos, o si existiese una relación de hecho específica entre la persona o entidad que observó el comportamiento y el Estado”.

“La desatención de la información suministrada por el personal de la Estación de la Policía Nacional de Barbaocoas, Nariño, es constitutivo de una falla del servicio, la que se agrava por las lamentables condiciones en las que se encontraban las instalaciones de la Estación para el 6 de junio de 1997, ya que no ofrecía, siquiera, condiciones aptas para alojar a los uniformados, menos ofrecía las garantías de seguridad [...] A los anteriores supuestos, configuradores de la falla del servicio, cabe agregar por la Sala la falta de apoyo o refuerzo armado por la Policía Nacional o el Ejército Nacional de manera oportuna, adecuada y suficiente, lo que denotó que los policiales, entre los que se contaba [...], fueran dejados a su suerte, abandonados en la práctica cuando se produjo el ataque por el grupo armado insurgente Farc [...] hay pruebas suficientes para acreditar la omisión de prevenir o atender adecuadamente la situación de riesgo objetiva creada por el Estado, al permitir que un resultado dañoso como el ocurrido en la toma de la Estación de Barbaocoas, lo que no se constituía en un imposible material, policial, ni jurídico, a tenor de lo reflejado en el acercamiento probatorio, en el informativo administrativo y en lo afirmado por los propios policiales que se encontraban en la misma Estación, por la falta de atención a las amenazas inminentes de ataques por grupos armados insurgentes, insuficiente e inadecuada dotación logística, de material de guerra y equipos de comunicación, retardo injustificado en el apoyo, debilidades en el diseño y establecimiento de la Estación, lo que facilitó que en la toma no solo se haya producido la muerte de Henry Alejo Escobar Fernández, sino que se haya consumado el secuestro masivo de varios policiales y la muerte de otros tantos más. [...] La Sala llega a la conclusión que la entidad aquí demandada es responsable patrimonialmente de los daños causados a [...] y a su familia, con fundamento en la indiscutible posición de garante institucional que residía en dichas entidades, y como consecuencia directa de la creación de la situación objetiva de riesgo, ya que como se dijo atrás, estaba llamado el estado a evitar los riesgos, debilidades y fallas que se cometieron en la Estación de la Policía Nacional de Barbaocoas (Nariño), que permitió el ataque guerrillero, con el resultado funesto y desafortunado para la familia del demandante y de todos los que resultaron víctimas del mismo, quienes debieron ser amparados como ciudadanos-policiales en sus derechos fundamentales y humanos. Fue, por lo tanto, la omisión protuberante, ostensible, grave e inconcebible del Estado de la que se desprende la responsabilidad por el resultado dañoso de los demandantes, quien estaba en la obligación de ofrecer, por lo menos, una intervención proporcionada y adecuada a las circunstancias riesgosas creadas por el mismo”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 26 de septiembre de 2013. M. P.: J. Santofimio. No. 25981. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la estación de la Policía Nacional de Barbaças (Nariño).

Estándares convencionales :

i) “El desarrollo del conflicto armado interno en el país ha marcado de manera negativa y reiterada la vida de niñas y niños, convirtiéndolos en víctimas silenciosas de la guerra. Estos se enfrentan a la vivencia de múltiples escenarios que degeneran en limitantes al desarrollo de su personalidad, en el mejor de los casos, y en otros, en efectos psicológicos difíciles de superar, debido no solo a los hechos que presencian, sino también al rompimiento de las estructuras familiares y de su entorno social. Estas estructuras son de gran importancia para el desarrollo de los menores. Por lo que cualquier afectación de las mismas constituye una vulneración a sus derechos, especialmente se vulnera los derechos reconocidos convencionalmente en la Convención de las Naciones Unidas para la protección de los derechos de los niños de 1989 (artículo 38.1, 38.4 y 39 y el artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos). Es por esta razón que aun cuando en principio los menores sean víctimas indirectas de la violencia, esta condición cambia a la de víctima directa cuando se fractura su estructura familiar por el especial reconocimiento y protección que tienen las niñas y niños por su condición particular de vulnerabilidad. [...] Estas repercusiones causadas en los niños y niñas víctimas del conflicto armado les deja consecuencias a largo plazo en su desarrollo social. Y que este tipo de daños no pueden desconocerse toda vez que los menores son sujetos de especial protección constitucional, más aún cuando se tienen en cuenta las consecuencias nefastas del conflicto”.

ii) “En ese sentido, debe prodigarse la aplicación de la responsabilidad objetiva en este tipo de casos, siempre que se cumplan ciertas condiciones [...]: i) debe nacer cuando la administración pública crea una situación de peligro individual y extraordinaria [...]; ii) debe tratarse de un riesgo especial, incrementado [...], y; iii) que “el daño... sufrido por la víctima sea consecuencia inmediata de la realización de dicho peligro”. [...] también es imputable el resultado dañoso a las entidades demandadas porque se quebró e incumplió la cláusula general de la “buena administración pública”, que se refuerza especialmente cuando el Estado está a cargo

de las estaciones policiales, de salvaguarda de la seguridad y de enfrentar con suficientes y plenas garantías a la delincuencia. Porque en caso de producirse, la omisión del Estado puede desencadenar la producción de actos de genocidio o de violencia que como lo señala la Observación General n.º 6 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su artículo 6, los “Estados tienen la suprema obligación de evitar las guerras, los actos de genocidio y demás actos de violencia de masas que causan la pérdida arbitraria de vidas humanas”.

iii) “El reconocimiento de las garantías y derechos a los miembros de la Policía Nacional, tiene sustento convencionalmente en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949, que no tiene otro objeto que la afirmación del principio de humanidad, que es inherente al respeto de la dignidad de toda persona”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “No se trata de hacer radicar en el Estado una responsabilidad ilimitada frente a cualquier acto o hecho de los particulares [hecho de un tercero], pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo que es achacable directamente al Estado como garante principal. Es decir, aunque un acto u omisión de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias”.

“La Sala sin duda, llega a la conclusión que del examen conjunto de los medios probatorios allegados al proceso permiten establecer que el daño antijurídico causado a [...] es atribuible [fáctica y jurídicamente] a las entidades demandadas a título de falla del servicio, por cuanto se probó que había 19 agentes de la Policía Nacional, algunos descansando y otros de guardia, los cuales tuvieron que enfrentar el 6 de junio de 1996, aproximadamente a las 2:50 de la mañana, el ataque perpetrado por el grupo armado insurgente Farc, escuchándose y sintiéndose, inicialmente, el impacto de un “rocket” que hizo mover los cimientos de las instalaciones policiales, lo que llevó a que los agentes tomaran sus posiciones de defensa en una infraestructura insuficiente y en obra negra”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 20 de octubre de 2014. M. P.: J. Santofimio. No. 31250. (Colombia)

Temática: Ataque a la base militar del Cerro Patascoy, (Nariño).

Estándares convencionales :

i) “La Sala advierte que los hechos ocurridos en la Base Militar del Cerro de Patascoy, en el Departamento del Putumayo, son producto o resultado del conflicto armado interno que el país viene sufriendo desde hace décadas, lo que hace exigible al Estado un deber positivo de protección no solo respecto a los ciudadanos o población civil, sino también en relación con los propios miembros de la fuerza pública, y especialmente con aquellos que cumpliendo el deber constitucional de prestar el servicio militar obligatorio ostentan la calidad de ciudadanos-soldados. [...] Dicho deber positivo (u objetivo) de protección que está en cabeza del Estado se hace exigible imperativamente si se quiere corresponderse con el respeto de las reglas de derecho internacional humanitario, en especial con lo establecido en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra [...] En ese sentido, la invocación del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 no tiene otro objeto que la afirmación del principio de humanidad, que es inherente al respeto de la dignidad. [...] Sin duda, el deber positivo que el Estado tiene para con los soldados que prestan el servicio militar obligatorio se extrema en condiciones específicas de conflicto armado interno y, específicamente, cuando ocurren hechos como los sucedidos en la Base Militar del Cerro de Patascoy, en los que se producen flagrantes violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal. Se trata, sin duda alguna, de exigir no solo el respeto de los derechos consagrados constitucionalmente (reconocido como quedó que el ciudadano-soldado no renuncia a estos), sino que también deben acatarse las reglas del derecho internacional humanitario (como la señalada) como forma de hacer efectivos tales derechos, y como corolario del respeto a las reglas del derecho internacional humanitario”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “La Sala considera que es atribuible el daño antijurídico a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, en consideración a las protuberantes e inexcusables fallas en que se incurrieron en la Base de Patascoy; resaltando que estas se presentaron en tres momentos diferenciados: en relación al conocimiento que se tenía respecto de la toma al a Base Militar por parte de insurgente de las Farc, en cuanto a las condiciones desfavorables en que se encontraba la Base Militar, las cuales fueron debidamente advertidas por personal militar antes y después por personal militar clasificado, sin que el Comando del Batallón Batalla de Boyacá hubiera adoptado medida alguna tendiente a superar tales deficiencias y, finalmente, en lo que concierne a lo sucedido durante y después de la toma, en donde brilló por su ausencia la adopción de instrumentos que garantizaran la defensa de la Base Militar, como lo eran la instalación adecuada de las minas o las trampas de luz alrededor de la Base Militar, así como que nunca se registró apoyo militar, desde el Batallón Boyacá (u otro diferente) para enfrentar a la subversión. [...] Se trató, sin lugar a dudas, de una serie de actos y omisiones irregulares que llevaron a que un grupo de uniformados (unos de manera voluntario y otro no) se vieran abandonados a su suerte, lejos de cualquier tipo de respaldo físico, táctico, militar e institucional de la Entidad a la cual pertenecían, a unas condiciones de aberrante desprotección que en últimas constituyeron una negación a la más ius fundamental y básica condición de persona y ser humano, calidad que es irrenunciable de iure o de facto en el marco de un Estado que se precia de ser social, democrático y de derecho, además de respetuoso de la vigencia imperativa de los Derechos Humanos como paradigma, norte y fin último de la organización estatal. [...] Bajo tales consideraciones, no remite a ambigüedad alguna que los hechos expuestos en el sub iudice constituyen una gravísima violación de los Derechos Humanos de los uniformados que perdieron su vida en defensa de la institucionalidad democrática del Estado en el Cerro de Patascoy”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 18 de julio de 2012. M. P.: M. Fajardo. No. 19205. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Base Militar de las Delicias (Putumayo), VI.

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “Se impone concluir que la imputación de responsabilidad a la entidad pública demandada en el presente asunto debe realizarse con base en el título de falla del servicio, toda vez que se encuentra determinado el comportamiento negligente y descuidado de la entidad demandada en cuanto a la atención del deber de protección y seguridad que debió brindar a sus funcionarios para el momento del hecho dañoso demandado. [...] la falla del servicio no puede ser analizada desde una perspectiva ideal, crítica o abstracta del funcionamiento del servicio, sino que debe ser estudiada desde un ámbito real que consulte las circunstancias de tiempo, modo, lugar y capacidad administrativa de la Administración Pública al momento de producción del daño”.

“En el sub lite, tal como lo determinó la Sección Tercera del Consejo de Estado –Subsección C–, cuya decisión hizo tránsito a cosa juzgada material, se tiene que la entidad demandada faltó, entre otras, al cumplimiento de las obligaciones de protección y seguridad para con los soldados que prestaron el servicio en dicha base, lo cual llevó a que se produjera la muerte del Subteniente [...] por cuenta del grupo insurgente que atacó a la Base Militar Las Delicias, mientras se hallaba en servicio activo; así pues, no se trata de una abstracta atribución o de un genérico e impreciso deber de protección, sino de su grave incumplimiento por parte de la Administración Pública respecto del personal militar que se encontraba en esa unidad militar al momento del ataque armado”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 18 de julio de 2012. M. P.: M. Fajardo. No. 20077. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Base Militar de Las Delicias (Putumayo), VII.

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “La imputación de responsabilidad a la entidad pública demandada en el presente asunto debe realizarse con base en el título de falla del servicio , toda vez que se encuentra acreditado el comportamiento negligente y descuidado de la entidad demandada en cuanto a la atención del deber de protección y seguridad que ha de brindar a sus funcionarios para el momento del hecho dañoso demandado, más aún en tratándose de un soldado impelido a prestar servicio militar, cuya voluntad se encuentra sometida por la Administración Pública y, por lo tanto, no tiene una libre elección en la prestación, o no, del deber impuesto”.

“Se tiene que la entidad demandada faltó, entre otras, al cumplimiento de las obligaciones de protección y seguridad para con los soldados que prestan servicio militar obligatorio, lo cual llevó a que se produjeran las lesiones de carácter permanente al joven Albeiro García Rojas, mientras se encontraba en servicio; así pues, no se trata de una abstracta atribución o de un genérico e impreciso deber de protección, sino de su grave incumplimiento por parte de la Administración Pública, respecto de los soldados regulares que se encontraban en esa unidad militar al momento del ataque armado. [...] El daño antijurídico padecido por la víctima no puede ni debe acogerse como un riesgo inherente o propio del servicio –como lo planteó la parte demandada a lo largo del proceso– habida cuenta que se trató de un soldado regular, frente al cual el Estado, como se indicó precedentemente, se encuentra en una relación de especial sujeción, circunstancia que lo hace responsable del daño padecido por el actor, toda vez que –se reitera–, en virtud de dicha relación de especial sujeción, al Estado corresponde asumir la seguridad de los soldados que presten servicio militar obligatorio”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 16 de agosto de 2012. M. P.: Fajardo. No. 21958 (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Base Militar de Las Delicias (Putumayo), VIII.

Estándares convencionales:

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “Se impone concluir que la imputación de responsabilidad a la entidad pública demandada en el presente asunto debe realizarse con base en el título de falla del servicio, toda vez que se encuentra acreditado el comportamiento negligente y descuidado de la entidad demandada en cuanto a la atención del deber de protección y seguridad que ha de brindar a sus funcionarios para el momento del hecho dañoso demandado, más aún en tratándose de un soldado impelido a prestar servicio militar, cuya voluntad se encuentra sometida por la Administración Pública y, por lo tanto, no tiene una libre elección en la prestación, o no, del deber impuesto. (...) las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su transgresión–, deben 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. Respecto de la previsibilidad de la Administración Pública en la producción de un hecho dañoso y en la no adopción de las medidas necesarias para evitarlo”.

“Se tiene que la entidad demandada faltó, entre otras, al cumplimiento de las obligaciones de protección y seguridad para con los soldados que prestan servicio militar obligatorio, lo cual llevó a que se produjeran las lesiones físicas al demandante (...), mientras se hallaba en servicio activo y obligatorio; así pues, no se trata de una abstracta atribución o de un genérico e impreciso deber de protección, sino de su grave incumplimiento por parte de la Administración Pública respecto del personal militar que se encontraba en esa unidad militar al momento del ataque armado. (...) el daño antijurídico irrogado a la víctima no puede ni debe acogerse como un riesgo inherente o propio del servicio –como lo planteó la parte demandada a lo largo del proceso– habida cuenta que se trató de un soldado regular,

frente al cual el Estado, como se indicó en precedencia, se encuentra en una relación de especial sujeción, circunstancia que lo hace responsable del daño padecido por el actor, toda vez que –se reitera–, en virtud de dicha relación, al Estado corresponde asumir la seguridad de los soldados que presten servicio militar obligatorio”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 16 de agosto de 2012. M. P.: Fajardo. No. 21964. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Base Militar de Las Delicias, (Putumayo) X.

Estándares convencionales:

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “Se impone concluir que la imputación de responsabilidad a la entidad pública demandada en el presente asunto debe realizarse con base en el título de falla del servicio, toda vez que se encuentra acreditado el comportamiento negligente y descuidado de la entidad demandada en cuanto a la atención del deber de protección y seguridad que ha de brindar a sus funcionarios para el momento del hecho dañoso demandado, más aún en tratándose de un soldado impelido a prestar servicio militar, cuya voluntad se encuentra sometida por la Administración Pública y, por lo tanto, no tiene una libre elección en la prestación, o no, del deber impuesto. (...) Se tiene que la entidad demandada faltó, entre otras, al cumplimiento de las obligaciones de protección y seguridad para con los soldados que prestan servicio militar obligatorio, lo cual llevó a que se produjeran la retención y las lesiones físicas al joven (...), por cuenta del grupo insurgente que atacó a la Base Militar Las Delicias, mientras se hallaba en servicio activo; así pues, no se trata de una abstracta atribución o de un genérico e impreciso deber de protección, sino de su grave incumplimiento por parte de la Administración Pública respecto del personal militar que se encontraba en esa unidad militar al momento del ataque armado”.

“El daño antijurídico irrogado a la víctima no puede ni debe acogerse como un riesgo inherente o propio del servicio, habida cuenta que se trató de un soldado regular, frente al cual el Estado, como se indicó en precedencia, se encuentra en una relación de especial

sujeción, circunstancia que lo hace responsable del daño padecido por el actor, toda vez que –se reitera–, en virtud de dicha relación, al Estado corresponde asumir la seguridad de los soldados que presten servicio militar obligatorio”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 13 de abril de 2013. M. P.: M. Fajardo. No. 25230. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Base Militar de Las Delicias (Putumayo), XI.

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “Se impone concluir que la imputación de responsabilidad a la entidad pública demandada en el presente asunto debe realizarse con base en el título de falla del servicio, toda vez que se encuentra determinado el comportamiento negligente y descuidado de la entidad demandada en cuanto a la atención del deber de protección y seguridad que debió brindar a sus propios funcionarios para el momento del hecho dañoso demandado. [...] las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión–, deben 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”.

“Se reitera, dado que el daño antijurídico causado a los demandantes devino de la conducta irregular de la entidad demandada y, por ende, el caso de la toma guerrillera de la Base Las Delicias se ubica en el plano de la falla en el servicio –puesto que se comprobó que hubo un comportamiento negligente y descuidado de la entidad demandada en cuanto a la atención de los deberes de planeación, protección y seguridad que debió brindar a sus propios funcionarios para el momento del hecho dañoso”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 29 de agosto de 2012. M. P.: M. Fajardo. No.17823. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Base Militar de Las Delicias (Putumayo), XII.

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “Se impone concluir que la imputación de responsabilidad a la entidad pública demandada en el presente asunto debe realizarse con base en el título de falla del servicio, toda vez que se encuentra determinado el comportamiento negligente y descuidado de la entidad demandada en cuanto a la atención del deber de protección y seguridad que debió brindar a sus funcionarios para el momento del hecho dañoso demandado. [...] El mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º, referente a 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 ...”, debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra entre otros, para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera. Por consiguiente, resulta exigible 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, a pesar de su diligencia, no podrá quedar comprometida su responsabilidad, con apoyo en la configuración de una falla en el servicio”.

“[...] la Sala estima pertinente señalar que si bien es cierto que la Corporación ha sostenido que los daños sufridos por quienes ejercen funciones de alto riesgo relacionadas con la defensa y seguridad del Estado no resulta comprometida la responsabilidad de la Administración, en la medida en que tales daños guarden relación directa con el vínculo que una a las víctimas directas con el Estado, también lo es que la Sala ha sos-

tenido que la reparación de esos daños, en ocasiones, sí resulta procedente, como lo es cuando se hubieren producido por falla del servicio, tal como ocurrió en este caso, por manera que no puede predicarse la configuración, frente a la víctima directa del daño, de la concreción de un riesgo inherente al servicio público prestado”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 16 de agosto de 2012. M. P.: M. Fajardo. No. 21985. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Base Militar de Las Delicias (Putumayo), XIII.

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “[L]a imputación de responsabilidad a la entidad pública demandada en el presente asunto debe realizarse con base en el título de falla del servicio , toda vez que se encuentra acreditado el comportamiento negligente y descuidado de la entidad demandada en cuanto a la atención del deber de protección y seguridad que ha de brindar a sus funcionarios para el momento del hecho dañoso demandado, más aún en tratándose de un soldado impelido a prestar servicio militar, cuya voluntad se encuentra sometida por la Administración Pública y, por lo tanto, no tiene una libre elección en la prestación, o no, del deber impuesto. (...) debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra entre otros, para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera. Por consiguiente, resulta exigible 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, a pesar de su diligencia, no podrá quedar comprometida su responsabilidad, con apoyo en la configuración de una falla en el servicio. Así pues, las obligaciones que están a cargo del Estado -y por lo tanto la falla del servi-

cio que constituye su transgresión-, deben 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”.

“[L]a falla del servicio no puede ser analizada desde una perspectiva ideal, crítica o abstracta del funcionamiento del servicio, sino que debe ser estudiada desde un ámbito real que consulte las circunstancias de tiempo, modo, lugar y capacidad Administrativa de la Administración Pública al momento de producción del daño. (...) el daño antijurídico irrogado a la víctima no puede ni debe acogerse como un riesgo inherente o propio del servicio -como lo planteó la parte demandada a lo largo del proceso- habida cuenta que se trató de un soldado regular, frente al cual el Estado, como se indicó en precedencia, se encuentra en una relación de especial sujeción, circunstancia que lo hace responsable del daño padecido por el actor, toda vez que -se reitera-, en virtud de dicha relación, al Estado corresponde asumir la seguridad de los soldados que presten servicio militar obligatorio”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 09 de abril de 2014. M. P.: M. Fajardo. No. 34651. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Base Militar de Las Delicias (Putumayo), XIV.

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “La imputación de responsabilidad a la entidad pública demandada en el presente asunto debe realizarse con base en el título de falla del servicio , toda vez que se encuentra acreditado el comportamiento negligente y descuidado de la entidad demandada en cuanto a la atención del deber de protección y seguridad que ha de brindar a sus funcionarios para el momento del hecho dañoso demandado, más aún en tratándose de un soldado impelido a prestar servicio militar, cuya voluntad se encuentra sometida por la Administración Pública y, por lo tanto, no tiene una libre elección en la prestación, o no, del deber impuesto”.

“Se tiene que la entidad demandada faltó, al cumplimiento entre otras de las obligaciones de protección y seguridad para con los soldados que prestan servicio militar obligatorio, lo cual llevó a que se produjeran el secuestro y las lesiones físicas al señor [...], por cuenta del grupo insurgente que atacó a la Base Militar Las Delicias, mientras se hallaba en servicio activo y obligatorio; así pues, no se trata de una abstracta atribución o de un genérico e impreciso deber de protección, sino de su grave incumplimiento por parte de la Administración Pública respecto del personal militar que se encontraba en esa unidad militar al momento del ataque armado. [...] El daño antijurídico irrogado a la víctima no puede ni debe acogerse como un riesgo inherente o propio del servicio –como lo planteó la parte demandada a lo largo del proceso– habida cuenta que se trató de un soldado regular quien frente al Estado, como se indicó en precedencia, se encuentra en una relación de especial sujeción, circunstancia que hace responsable al referido Estado por el daño padecido por el actor, toda vez que –se reitera–, en virtud de dicha relación, al Estado le corresponde asumir la seguridad de los soldados que presten servicio militar obligatorio. Así pues, en tanto la Administración Pública imponga el deber de prestar el servicio militar, debe garantizar la integridad psicofísica de los soldados impelidos a prestarlo, en la medida en que se trata de personas que se encuentran sometidas a su custodia y cuidado; además, por regla general, los sitúa en una posición de riesgo, lo cual, en términos de imputabilidad, significa que debe responder por los daños que les sean irrogados en relación con el cumplimiento de esa carga pública”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 02 de mayo de 2013. M. P.: M. Fajardo. No. 26293. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero al Ejército Nacional en el municipio de Gutiérrez (Cundinamarca).

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “Los [...] hechos probados en el expediente constituyen razón suficiente para confirmar la declaratoria de responsabilidad de la entidad pública demandada, pronunciada en la sentencia de primera

instancia, frente a lo cual la Sala encuentra pertinente aclarar que en el presente caso concreto se configuró una falla en el servicio por parte del Ejército Nacional. En efecto, de lo anteriormente descrito resulta con toda claridad que los mandos superiores del Batallón de Artillería No. 13 omitieron, como era su obligación, prestar el apoyo material y humano solicitado de manera oportuna y reiterada por los oficiales encargados de comandar la Batería B de dicho destacamento militar, pero además los abandonaron a su suerte aquél 8 de julio de 1999 en los momentos más intensos de un combate con el enemigo”.

“Ante la gravedad de la situación fáctica planteada y verificada a través de los medios de prueba debidamente recaudados, la Sala encuentra necesario iterar, a título de admonición a la entidad pública demandada, el más profundo y enfático rechazo por la conducta que desplegaron los mandos superiores de la Batería B del Batallón 13 de Artillería, quienes abandonaron a su suerte a los miembros del Ejército Nacional quienes final y lamentablemente perdieron su vida o resultaron lesionados gravemente en los hechos ocurridos el 8 de julio de 1999, en el municipio de Gutiérrez [Cundinamarca] ante la indolencia, la indiferencia, la irresponsabilidad y la burla de quienes recibieron los pedidos de apoyo, de ayuda, de respaldo y, por tanto, estaban en el deber de tramitar, atender y brindar respuesta a tan angustiosas y reiteradas solicitudes. Tal conducta que no puede ser sino calificada de irresponsable, irrespetuosa, negligente y, por demás, burlona, que asumieron los oficiales superiores aludidos frente a la incesante solicitud de apoyo que elevaron los miembros de la Batería B ante la inminencia de un ataque guerrillero, además de colidir abiertamente con los principios de honorabilidad, responsabilidad y solidaridad, inherentes a la disciplina castrense, constituyó una inaceptable falta de respeto y a la vez un abierto desconocimiento a la dignidad humana de los hombres que se encontraban bajo su mando, así como refleja un desprecio total por el sagrado y fundamental derecho a la vida de todos aquellos soldados, suboficiales y oficiales que con ejemplar disciplina y extraordinario estoicismo continuaron cumpliendo sus órdenes y con su deber sin contar con medios ni apoyo para ello, al punto de resultar inmolados 38 soldados y nueve más gravemente heridos como héroes de la Patria por razón de la incuria, la insensibilidad y el desdén de quienes, sin merecerlo, tenían el honor y la responsabilidad de ser sus superiores”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 29 de julio de 2013. M. P.: R. Pazos. No. 30452. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía del municipio de Suarez (Cauca).

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Riesgo. “[L]a jurisprudencia de esta Subsección ha examinado en varias oportunidades la responsabilidad del Estado por hechos de terceros, en casos en los que si bien los agentes estatales no causaron el daño de forma directa, con su acción u omisión propiciaron o permitieron que personas ajenas a la administración lo causaran. Este es el caso típico de los llamados actos terroristas, cometidos usualmente por miembros de grupos armados ilegales, si bien otro tipo de bandas criminales, con un menor grado de organización y jerarquía, pueden producirlos. En el presente caso, se debe establecer si, a pesar de que la muerte de la señora [...] fue causada directamente por terceros ajenos a la administración, este hecho le es imputable a la entidad demandada por haber generado para aquella un riesgo superior al que afronta el promedio de los ciudadanos, de manera que determinó o, al menos, contribuyó causalmente a la producción del daño. En asuntos de similar naturaleza, esta Subsección ha considerado que los casos que involucran daños derivados de ataques guerrilleros a bienes o instalaciones del Estado plantean una categoría de riesgo que deriva de la confrontación armada que surge de la disputa por el control del territorio y por el monopolio del uso de la fuerza. Esta categoría de riesgo, llamado riesgo-conflicto, surge del reconocimiento de que, dada la situación de conflicto armado, el cumplimiento de ciertos deberes legales y constitucionales por parte del Estado genera para la población civil un riesgo de naturaleza excepcional en la medida en que la pone en peligro de sufrir los efectos de los ataques que los grupos guerrilleros dirigen contra los bienes e instalaciones que sirven como medio para el cumplimiento de esos deberes y el desarrollo de dichas actividades. [...] En el caso bajo examen, es claro que, en el contexto del conflicto armado interno, la estación de policía constituye un objetivo claramente identificado como Estado y, en esa medida, un blanco para el ataque de los grupos subversivos”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 29 de abril de 2015. M. P.: H. Andrade. No. 32014. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Base Militar de Las Delicias (Putumayo), XV.

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “[S]e impone concluir que la imputación de responsabilidad a la entidad pública demandada en el presente asunto debe realizarse con base en el título de falla del servicio, toda vez que se encuentra acreditado en el presente encuadramiento –tal y como lo había entendido demostrado en pronunciamiento que hizo tránsito a cosa juzgada en relación con los mismos hechos la Sección Tercera de esta Corporación– el comportamiento negligente y descuidado de la entidad demandada respecto del deber a su cargo de brindar protección y seguridad a sus agentes destacados en la Base Militar de Las Delicias, lo que posibilitó que tuviera lugar, en la forma en la cual se produjo, la toma armada a la referida repartición militar el día 30 de agosto de 1996”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 25 de febrero de 2016. M. P.: J. Santofimio. No. 36343. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero al Comando de la Policía, CAI “El Pailón”, municipio de Buenaventura (Valle del Cauca).

Estándares convencionales :

ij) “Este propósito de humanizar la guerra que ilumina la obligatoriedad de respetar el DIH en escenarios de conflicto armado, bueno es precisararlo, si bien es verdad que procura el respeto de los derechos humanos mínimos e inderogables en tales contextos, no es menos cierto que no propende por la legalización de la guerra, por la prolongación de la misma y menos aún por otorgarle estatus de beligerancia legítima a los grupos alzados en armas; lejos de encaminarse hacia tales finalidades, la humanización de la guerra pretendida por el DIH, en cambio, apunta a morigerar la intensidad de las hostilidades, a minimizar sus efectos en la población civil y en sus bienes, a procurar un trato humanitario para los combatientes, heridos o prisioneros y a civilizar el conflicto de manera que pueda abrirse paso, con menos dificultades, la posibilidad de reconciliación entre los bandos combatientes, mediante la concreción de principios como el de respeto a la población civil, el deber de cuidado a los heridos, la obligación de trato digno a las personas detenidas y la exigencia de protección a los bienes indispensables para la supervivencia”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “S]e impone concluir que la imputación de responsabilidad a la entidad pública demandada en el presente asunto debe realizarse con base en el título de falla del servicio , toda vez que se encuentra acreditado en el presente encuadramiento –tal y como lo había entendido demostrado en pronunciamiento que hizo tránsito a cosa juzgada en relación con los mismos hechos la Sección Tercera de esta Corporación– el comportamiento negligente y descuidado de la entidad demandada respecto del deber a su cargo de brindar protección y seguridad a sus agentes destacados en la Base Militar de Las Delicias, lo que posibilitó que tuviera lugar, en la forma en la cual se produjo, la toma armada a la referida repartición militar el día 30 de agosto de 1996”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 29 de julio de 2015. M. P.: J. Santofimio. No. 26731. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía del municipio de Roncesvalles.

Estándares convencionales :

ij) “El concepto de víctima en el marco de los conflictos armados o guerras no es reciente, su construcción se puede establecer en el primer tratado relacionado con “la protección de las víctimas militares de la guerra”, que se elaboró y firmó en Ginebra en 1864. Dicha definición inicial fue ampliada en la Haya en 1899, extendiéndose la protección como víctima a los miembros de las fuerzas armadas en el mar, los enfermos y las náufragas. Ya en 1929, el derecho de Ginebra hizo incorporar como víctimas a los prisioneros de guerra, que luego se consolidará con los Convenios de Ginebra de 1949. Sin duda, se trata de la configuración de todo un ámbito de protección jurídica para las víctimas de las guerras, sin distinción de su envergadura, y que se proyecta en la actualidad como una sistemática normativa que extiende su influencia no solo en los ordenamientos internos, sino en el modelo de reconocimiento democrático del papel de ciudadanos que como los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad militar y policial de los Estados nunca han renunciado a sus derechos y libertades, por lo que también son objeto de protección como víctimas de las agresiones, ofensas o violaciones de las que sean objeto en desarrollo de un conflicto armado, para nuestro caso interno. A la anterior configuración se debe agregar la delimitación de los titulares de los derechos en el derecho internacional de los derechos humanos, donde lejos de ser afirmada una tesis reduccionista, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948, se promueve que todo ser humano es titular de derechos, como sujeto e individuo reconocido democráticamente con una posición en la sociedad y el Estado”

ii) “Con el ánimo de cumplir los mandatos de los artículos 93 de la Carta Política y 1.1., 2, 8.1 y 25 de la Convención Americana se remite copia del expediente y la presente providencia a la Fiscalía General de la Nación en la Unidad de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario para que inicie, o reabra, y en dado caso, se pronuncie si procede su encuadramiento como un caso que merece la priorización en su trámite, en los términos de la Directiva No. 01, de 4

de octubre de 2012 [de la Fiscalía General de la Nación], para investigar a la organización insurgente Farc y aquellos miembros que hayan participado en la comisión de presuntas violaciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario cometidas contra las víctimas del presente asunto, y consistentes en: a) violación de la dignidad humana, b) violación del libre desarrollo de la personalidad, c) violación del derecho a la familia, d) violación del derecho al trabajo, e) violaciones de las normas de los Convenios de Ginebra, d) uso de armas no convencionales, entre otros, y todas aquellas que se desprendan de los hechos ocurridos el 14 y 15 de julio de 2000 en jurisdicción del municipio de Roncesvalles (Tolima)”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “En conclusión, en el presente asunto las entidades demandadas, especialmente la Policía Nacional tenía conocimiento previo de los posibles ataques que podría perpetrar los miembros armados insurgentes, no solo con lo establecido en los informes de los libros radicadores del Distrito No. 2 de Rovira, sino también de la información suministrada en los informes posteriores al ataque en el que el Comandante de dicho Distrito puso en conocimiento de la existencia de poligramas que advertían tomar medidas necesarias para evitar un ataque o en su defecto repeler el mismo, en consideración a que tenían información de alta credibilidad sobre los posibles ataques subversivos. Por tal motivo y como consecuencia de la falla en las medidas de prevención y previsibilidad a las que estaban obligadas las entidades demandadas, por supuesto, el apoyo terrestre y aéreo si bien existió, tampoco fue oportuno ni idóneo, como pasa a explicarse. (...) es claro que desde el mismo momento en que la Policía Nacional tuvo conocimiento que el municipio de Roncesvalles era objeto de una toma guerrillera, coordinó el apoyo aéreo con el sobrevuelo del avión fantasma sobre la población; sin embargo, ese apoyo resultó infructuoso y en nada contribuyó a contrarrestar de manera efectiva la acción del enemigo, si se tiene en cuenta que los sobrevuelos, aunque permanentes, solo estuvieron encaminados a reportar las acciones de los insurgentes en tierra y la situación que enfrentaba el cuartel de policía, sin que ese actuar determinara un apoyo militar a quienes se defendían en tierra del ataque de la insurgencia. (...) Ahora bien, sin desconocer que no le es dable al juez evaluar las estrategias militares, para calificarlas como acertadas o no, constituyó una conducta reprochable que, si el ataque guerrillero se produjo a las 10:15 p. m. del 14 de julio de 2000, el apoyo militar efectivo se haya producido apenas a las 14:40 día siguiente (15 de julio), tal como lo indicó el reporte del Departamento de Policía de Tolima, el apoyo militar se vino a producir tiempo después de

que se perpetrara la toma guerrillera, cuando los agentes de policía, acantonados en el cuartel, habían sido ultimados por la insurgencia, sin haber contado con los refuerzos necesarios para repeler el ataque. (...) En este contexto, la Subsección advierte que la estrategia empleada por la Policía Nacional no fue la adecuada, pues el apoyo del avión fantasma no fue eficiente para repeler el ataque y el refuerzo de personal que desembarcó el avión arpiá ocurrió ya terminada la toma; así, más que una estrategia militar lo que se materializó fue un abandono por parte de las fuerzas del Estado, en la medida en que la ayuda que brindó fue ineficaz, inoportuna e insuficiente, todo lo cual compromete la responsabilidad del Estado, pues determinó la materialización de la falla del servicio que se le imputa a la administración, de suerte que, aunque la muerte de los agentes fue causada por terceros, el hecho resulta imputable a la demandada, por no ejecutar las acciones tendientes a prestar a tiempo la ayuda necesaria para resistir el ataque. Resulta censurable que los apoyos de personal -vía terrestre- no hayan llegado sino hasta después de que el ataque guerrillero había cesado y cuando la vida -bien constitucionalmente inviolable- de los uniformados ya había sido segada de manera injusta, máxime si se tiene en cuenta que, por su posición geográfica, el municipio de Roncesvalles no puede considerarse como un territorio aislado sino que limita con municipios como Rovira, Cajamarca y San Antonio, desde los cuales era posible el envío de una ayuda militar próxima e inmediata. (...) La Subsección en el presente caso tiene elementos probatorios que le llevan al convencimiento que se concretó la falla en el servicio de las entidades demandadas por inactividad, al no haber empleado eficaz y razonablemente, y en todo su alcance, los medios técnicos, humanos y de inteligencia disponibles tanto para anticiparse a las amenazas inminentes, irreversibles e irremediables que se cernían, de toma o ataque armado, sobre la población señalada, y adicionalmente para haber contrarrestado, apoyado, o por lo menos atendido oportunamente a la defensa de los miembros de la Policía Nacional que tuvieron que afrontar una seria situación de indefensión ante el volumen, capacidad y despliegue de fuerzas del grupo armado insurgente Farc”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera Subsección C, 25 de febrero de 2016. M. P.: J. Santofimio. No. 48491. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía del municipio Roncesvalles, Tolima.

Estándares convencionales:

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Daño especial. “Ahora bien, la Sala considera que en el desarrollo de los hechos no medió una falla de la entidad demandada, por cuanto el personal de apoyo de la Estación llegó inmediatamente y el auxiliar recibió la ayuda y atención correspondientes. En consecuencia, la Sala procede a confirmar la responsabilidad de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por las lesiones sufridas en la integridad psicofísica de [...], bajo el título de daño especial, toda vez que, como se dijo, no observa que la entidad demandada haya fallado en la protección del conscripto ni tampoco se trató de la concreción excepcional de un riesgo, sino que está acreditado en el plenario que las lesiones al auxiliar de policía son consecuencia de la prestación del servicio de guardia, esto es, de la prestación del servicio de protección al que estaba asignado en favor de la entidad pública y de la comunidad”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 25 de febrero de 2016. M. P.: J. Santofimio. No. 34791. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Base Militar de Las Delicias (Putumayo), XVI.

Estándares convencionales:

i) “El control de convencionalidad es una manifestación de lo que se ha dado en denominar la constitucionalización del derecho internacional, también llamado con mayor precisión como el “control difuso de convencionalidad,” e implica el deber de todo juez nacional de “realizar un examen de compatibilidad entre las disposiciones y actos internos que tiene que

aplicar a un caso concreto, con los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [...]. Así las cosas, es necesario considerar racionalmente su valor probatorio como prueba de una realidad de la que el juez no puede ausentarse, ni puede obviar en atención a reglas procesales excesivamente rígidas, si se compadece con los estándares convencionales y constitucionales y permite que no se niegue el derecho de acceso a la administración de justicia”.

ii) “Desde la perspectiva del derecho internacional humanitario debe examinarse, también, por el juez administrativo (como juez de convencionalidad) si su vulneración produce un daño antijurídico, especialmente cuando la privación arbitraria y atroz constituida por el secuestro y el sometimiento a tratos crueles e inhumanos de una persona está precedida de una seria antijuridicidad al contravenirse la prohibición de atentar contra la libertad, la vida, y singularmente el ejercicio de los derechos como ciudadano-soldado, de quien en el marco del conflicto participa pero no renuncia al pleno respeto, garantía y eficacia de sus libertades y derechos, sometiendo a la persona a su eliminación en su valor como ser humano”.

iii) “Para el efecto el juez, de manera oficiosa o a solicitud de parte, decretará las medidas que considere necesarias o coherentes con la magnitud de los hechos probados [Artículo 8.1 y 63.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos]. (...) Reparación no pecuniaria y pecuniaria (...) afectación o vulneración relevante de bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados Criterio. En caso de violaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados (...) Tipo de Medida (...) Medidas de reparación integral no pecuniarias. (...) Modulación (...) De acuerdo con los hechos probados, la oportunidad y pertinencia de los mismos, se ordenarán medidas reparatorias no pecuniarias a favor de la víctima directa y a su núcleo familiar más cercano. (...) Criterio (...) En caso de violaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, cuya reparación integral, a consideración del juez, no sea suficiente, pertinente, oportuna o posible con medidas de reparación no pecuniarias satisfactorias. (...) Tipo de Medida. Hasta 100 SMLMV (...) Modulación. En casos excepcionales se indemnizará hasta el monto señalado en este ítem, si fuere el caso, siempre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocida con fundamento en el daño a la salud. Este quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño y la naturaleza del bien o derecho afectado. (...)”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “En síntesis, en el caso concreto se imputa la responsabilidad del Estado en la producción del daño antijurídico, contributiva al hecho del tercero, a título de falla en el servicio porque no respondió a los deberes normativos de protección, promoción y procura de los derechos de los administrados, y de precaución y prevención de las acciones de aquellos que encontrándose al margen de la ley buscan desestabilizar el orden democrático y, poner en cuestión la legitimidad de las instituciones. [...] Así, se encuentra probado que Rubén Leonardo Bolaños fue secuestrado dentro de la toma a la base militar “Las Delicias” llevada a cabo los días 30 y 31 de agosto de 1996 por miembros del grupo armado al margen de la Ley, cautiverio que se prolongó hasta el 15 de junio de 1997 y durante el cual se vio sometido a tratos crueles e inhumanos [...]. La Sala advierte que los hechos ocurridos en la Base Militar de Las Delicias, en el Departamento del Putumayo, son producto o resultado del conflicto armado interno que el país viene sufriendo desde hace décadas, donde se producen flagrantes violaciones a los derechos humanos más básicos, como la vida, la integridad personal y la libertad de las personas”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 23 de agosto de 2012. M. P.: H. Andrade. No. 24392. (Colombia).

Unificación jurisprudencial. Temática: Ataque guerrillero a los despachos judiciales y Estación de Policía Puerto Rico (Caquetá).

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Daño especial. “Ciertamente se acreditó en el proceso que en el municipio se habían presentado con anterioridad otros dos atentados con artefactos explosivos en contra de entidades públicas en octubre del año inmediatamente anterior, vale decir cinco meses atrás, y otros más en el departamento, pero esa sola circunstancia en modo alguno permite a la Sala deducir la configuración de una conducta omisiva o descuidada y por ello reprochable en cabeza de la demandada, dada la especial naturaleza de ese tipo de ataques que son de suyo sorpresivos y pocas ve-

ces predecibles, debiéndose resaltar que en este caso nada distinto a esa mera circunstancia se probó en el proceso, pues, por el contrario, lo que sí está demostrado en las presentes actuaciones es que dado el alto grado de presencia subversiva en la zona, la demandada desplegaba actividades de control y vigilancia permanentes sobre los distintos sectores de la población, no empero lo cual los ataques llegaban a producirse por efecto mismo de la naturaleza y dimensión del conflicto armado que no por haber permanecido con manifestaciones recurrentes por más de cincuenta años pueda significar que ocurra como expresión de una falla en el servicio de seguridad del estado. [...] De todo lo anterior ha de seguirse que la responsabilidad del Estado en este caso se fundamenta en el deber de acompañamiento a las víctimas del conflicto, quienes se vieron sometidas al rompimiento de las cargas públicas que normalmente debían asumir, circunstancia de desequilibrio que se concretó en la muerte de un miembro de su núcleo familiar, [...] razones -todas estas- que llevan a entender que no resultan de recibo los planteamientos de la demandada en este punto enderezados a obtener la revocación de la sentencia en tanto determinó su responsabilidad, por lo que ha de procederse, a continuación, al estudio del recurso formulado por la parte actora”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 11 de abril de 2016. M. P.: O. Valle de la Hoz. No. 36079. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Base Militar Antinarcótico de Miraflores (Guaviare).

Estándares convencionales :

“[D]ebe la Sala pronunciarse sobre la cualificación de los hechos ocurridos el 3 y 4 de agosto de 1998 como graves violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cuestión que, centralmente, está demostrada a partir de la comprobación de dos aspectos: i) la utilización de armas no convencionales prohibidas en el despliegue de la acción insurgente y ii) los tratos crueles, inhumanos, degradantes y atentatorios contra la dignidad humana respecto de los miembros del Ejército y la Policía Nacional que fueron objeto de aprehensión física violenta y en contra de su voluntad a manos del grupo armado insurgente Farc. Así, en cuanto a lo primero, la Sala encontró suficientemente demostrado,

de las declaraciones arriba citadas, que durante el ataque insurgente a la población de Miraflores el grupo armado insurgente empleó armas no convencionales como cilindros de gas rellenos de explosivos y “tatucos [...]”. Respecto de los tratos que sufrieron los retenidos por el grupo armado insurgente [...] encuentra la Sala que durante el tiempo que se prolongó la retención física violenta contraria a la voluntad por parte del grupo armado insurgente Farc, los uniformados se vieron expuestos a tratos crueles, degradantes, negatorios de la dignidad humana y que se contraen a: inasistencia médica, alimenticia, sanitaria, torturas físicas y psicológicas, ubicación en sitios humillantes como lo que un soldado llamó “campos de concentración” encierros con alambre de púa, malla y madera, actuaciones estas que, sin duda, constituyen conductas de carácter sistemático, prolongadas en el tiempo que se acompasaban con la política delincuencia que las Farc tenían respecto del trato que otorgaba a los militares y policiales retenidos por este grupo armado insurgente. Cuanto se dice, entonces, implica una violación abierta y flagrante de las disposiciones de Derecho Internacional Humanitario que propenden por la humanización del conflicto armado interno”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “Cuanto precede, entonces, no deja espacio a la duda sobre el protuberante incumplimiento de deberes normativos de la entidad demandada pues se acreditó suficientemente un escenario fáctico en el cual i) se conocían con notoria antelación informaciones de inteligencia sobre una “previsible” toma a la Base de Miraflores por parte del grupo armado insurgente Farc, ii) se tuvo conocimiento, también, de la movilización de personal insurgente desde varios puntos en orden a concentrar un mayor pie de fuerza para atacar la Base de Miraflores, iii) se demostró plenamente que en el sub judice se adoptaron ciertas medidas para hacer frente a esta situación real, cierta y concreta de riesgo, sin embargo las mismas se relevaron como insuficientes al acreditarse, por otro tanto, que iv) la falta de personal militar y armamento en buen estado no permitían defender la Base Militar en debida forma, aunado a que durante el largo tiempo que duró la incursión insurgente v) el apoyo militar y aéreo fue tardío e insuficiente para repeler el ataque de las Farc. Así, entonces, encuentra la Sala que existían situaciones concretas que implicaban, para el Estado, la adopción de acciones positivas o afirmativas fácticas específicas de salvamento dirigidas a hacer frente a la situación de riesgo antijurídico en que habían sido puestos los miembros de la Fuerza Pública ubicados en la Base Antinarcóticos de Miraflores para el 3 y 4 de agosto de 1998 pues, como bien lo tiene averiguado

la jurisprudencia de esta Sección, quienes se enrolan en el servicio de la fuerza pública (y máxime respecto de aquellos que son forzados en virtud del imperium del Estado a prestar el servicio militar obligatorio) están llamados a que se les garantice la protección de sus derechos humanos o fundamentales, en tanto su condición de ser humano y la dignidad que le es inherente por este solo hecho, tal cuestión, desde una perspectiva normativa encuentra plena y armónica justificación a partir del marco internacional de Derechos Humanos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana de Derechos Humanos) y Derecho Internacional Humanitario, este último en tanto ordenamiento jurídico llamado a regular y humanizar el conflicto armado interno”.

“Cuanto precede, entonces, no deja espacio a la duda sobre el protuberante incumplimiento de deberes normativos de la entidad demandada pues se acreditó suficientemente un escenario fáctico en el cual i) se conocían con notoria antelación informaciones de inteligencia sobre una “previsible” toma a la Base de Miraflores por parte del grupo armado insurgente Farc, ii) se tuvo conocimiento, también, de la movilización de personal insurgente desde varios puntos en orden a concentrar un mayor pie de fuerza para atacar la Base de Miraflores, iii) se demostró plenamente que en el sub judice se adoptaron ciertas medidas para hacer frente a esta situación real, cierta y concreta de riesgo, sin embargo las mismas se relevaron como insuficientes al acreditarse, por otro tanto, que iv) la falta de personal militar y armamento en buen estado no permitían defender la Base Militar en debida forma, aunado a que durante el largo tiempo que duró la incursión insurgente v) el apoyo militar y aéreo fue tardío e insuficiente para repeler el ataque de las Farc. Así, entonces, encuentra la Sala que existían situaciones concretas que implicaban, para el Estado, la adopción de acciones positivas o afirmativas fácticas específicas de salvamento dirigidas a hacer frente a la situación de riesgo antijurídico en que habían sido puestos los miembros de la Fuerza Pública ubicados en la Base Antinarcóticos de Miraflores para el 3 y 4 de agosto de 1998 pues, como bien lo tiene averiguado la jurisprudencia de esta Sección, quienes se enrolan en el servicio de la fuerza pública (y máxime respecto de aquellos que son forzados en virtud del imperium del Estado a prestar el servicio militar obligatorio) están llamados a que se les garantice la protección de sus derechos humanos o fundamentales, en tanto su condición de ser humano y la dignidad que le es inherente por este solo hecho, tal cuestión, desde una perspectiva normativa encuentra plena y armónica justificación a partir del marco internacional de Derechos Humanos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana de Derechos Humanos) y De-

recho Internacional Humanitario, este último en tanto ordenamiento jurídico llamado a regular y humanizar el conflicto armado interno”.

“En consecuencia, esta Subsección encuentra probada la omisión imputable al Ejército Nacional, debido a la cual se pudieron materializar el secuestro y las lesiones de los soldados respecto de las cuales se imponían especiales deberes de protección, por encontrar su voluntad doblegada por el imperium del Estado al tener la calidad de concriptos. En otras palabras, los daños sufridos por las víctimas demandantes son imputables jurídicamente a la entidad demandada, a título de falla del servicio, puesto que omitió el cumplimiento de las obligaciones de planeación, prevención, protección y mando que se le imponían, al tener certeza sobre la inminencia del ataque subversivo”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 25 de marzo de 2015. M. P.: H. Andrade. No. 28425. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía del Municipio Saladoblanco (Huila).

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “En ese sentido y descendiendo al caso concreto, lo cierto es que lo que les ocurrió el día de los hechos a las menores [...], es la consecuencia de la omisión del deber de cuidado y protección que el Estado -en este caso la Policía Nacional- tenía respecto de las mencionadas niñas para garantizarles su integridad, toda vez que la entidad demandada no previó un riesgo que estaba en la condición de anticipar, en tanto que permitió su estancia en la Estación aun cuando era inminente el ataque guerrillero con los resultados ya vistos. Como consecuencia de todo lo dicho, se deduce que la omisión en que incurrió la entidad demandada el día de los hechos, fue la causa para que las menores [...], resultaran con la amputación de una de sus piernas y con heridas en rostro por esquirlas, de ahí que se imponga declarar la responsabilidad del Estado por las lesiones sufridas por cada una de ellas”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 05 de julio de 1991. M. P.: D. Suárez. No. 6014. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía del municipio Herrera (Tolima).

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Daño especial. “Del análisis probatorio que atrás hizo la Sala, no cabe duda alguna que el grupo guerrillero M – 19 irrumpió injustamente en ataque bélico contra el cuartel de la policía [...] desde tempranas horas de la madrugada, efectuando desmanes de todo género en contra de la vida, la integridad personal y bienes pertenecientes no solamente a la institución policiva allí localizada, sino además contra múltiples de los ciudadanos allí radicados”

“La Sala entiende, como también entendió el demandante, que el exiguo número de agentes policiales destinados a mantener el orden público y a garantizar la vida, honra y bienes de los habitantes de aquél alejado rincón del país, obrando dentro del límite de sus capacidades, hasta el punto de que los supervivientes bien merecieron distinciones y condecoraciones por coraje y valentía al tratar de defenderse y defender a los pobladores del lugar, del cobarde ataque irrogado por el comando guerrillero, pero ello no es óbice para que con aplicación de las tesis antes esbozadas la Nación Colombiana resulte condenada por responsabilidad administrativa y tenga que indemnizar los daños que aquí se demandar”.

“[D]e no hacerse responsable a la Nación Colombiana, [...] bien, aplicando el principio de responsabilidad por daño especial, ora siguiendo las enseñanzas de quienes abogan por la responsabilidad originada en el desequilibrio o rompimiento de las cargas públicas (o desigualdad de los ciudadanos ante la Ley), o, por último, como lo entiende esta Sala, según la teoría de la “lesión” al patrimonio del administrado, se desconocería la noción de equidad. Nadie comprendería cómo un modesto ciudadano [...], que demostró ánimo de colaboración para con las autoridades de policía al confiarle a título de arrendamiento el inmueble que poseía en la población [...], tuviera que soportar, de manera exclusiva, la pérdida de uno de los elementos

integrantes de su patrimonio”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 26 de marzo de 2014. M. P.: O. Valle de la Hoz. No. 30273. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía del municipio Gama (Cundinamarca).

Estándares convencionales :

i) “Al respecto, ha dicho la Corte Interamericana de Derecho Humanos: “212. De acuerdo con lo establecido por el Derecho Internacional Humanitario, el principio de distinción se refiere a una norma consuetudinaria para conflictos armados internacionales y no internacionales en la cual se establece que “[l]as partes en conflicto deberán distinguir en todo momento entre personas civiles y combatientes”, que “[l]os ataques solo podrán dirigirse contra combatientes” y que “[l]os civiles no deben ser atacados”. Además, son normas de Derecho Internacional Humanitario consuetudinarias las que disponen que “[l]as partes en conflicto deberán hacer en todo momento la distinción entre bienes de carácter civil y objetivos militares”, de tal forma que “los ataques sólo podrán dirigirse contra objetivos militares”, mientras que “los bienes de carácter civil no deben ser atacados”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Daño especial. “En virtud de la aplicación del título de imputación conocido como daño especial, habida cuenta de que la Sala considera que no se configuró ninguna falla en el servicio por cuanto a pesar de que a los uniformados se les impone el cumplimiento del deber de distinción-en aplicación del Derecho Internacional Humanitario-, el policía que se resguardó en la casa vecina no lo hizo para transferir allí el escenario del enfrentamiento sino simplemente para proteger su vida”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 06 de mayo de 2015. M. P.: O. Valle de la Hoz. No. 44022. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía del municipio San José del Fragua (Caquetá).

Estándares convencionales :

i) “En relación con la aplicación del Derecho Internacional Humanitario para la protección de bienes civiles y la obligación de protegerlos por parte del Estado consultar, sentencia de la Corte Internacional de Derechos Humanos de 30 de noviembre de 2012, Exp. Caso masacre de Santo Domingo vs. Colombia excepciones preliminares, fondo y reparaciones”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Daño especial. “El acervo probatorio permite concluir que los daños son imputables a la entidad demandada por cuanto [...], en virtud de la aplicación del título de imputación conocido como daño especial, habida cuenta que la Sala considera que no se configuró ninguna falla en el servicio por cuanto a pesar de que a los uniformados se les impone el cumplimiento del deber de distinción -en aplicación del Derecho Internacional Humanitario-, los policías que defendieron la población del ataque guerrillero el 9 de diciembre de 1999, propiciando el enfrentamiento armado no lo hicieron pretendiendo transferir a la población civil el escenario del combate sino para defenderla, resultando afectados los establecimientos de comercio de los demandantes”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 26 de febrero de 2015. M. P.: H. Andrade. No. 29338. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía del municipio Florida (Valle del Cauca).

Estándares convencionales :

No aplica.

Daño especial. “En circunstancias fácticas similares a las hoy tratadas, la Sección ha utilizado este fundamento de imputación para declarar la responsabilidad estatal, por entender que el daño se atribuye al Estado teniendo en cuenta que si bien el enfrentamiento entre las fuerzas del orden y los delincuentes puede resultar legítimo, la víctima no tiene por qué soportar los perjuicios sufridos en tales circunstancias, independientemente de quién los haya causado. [...] con lo que se deja visto hasta aquí, puede afirmarse que el Consejo de Estado, ha entendido que la teoría del daño especial tiene su fundamento en la equidad, puesto que existen eventos en los cuales deberá el Estado entrar a reparar los perjuicios sufridos por los individuos pese a que ningún reproche merezca su actuación, siempre que el daño ostente características de anormalidad y especialidad”.

“Acreditado como está que las lesiones físicas del señor [...] fueron causadas por un artefacto explosivo, en momentos en que se presentaba una confrontación entre las Fuerzas del orden y un grupo subversivo, en concordancia con los pronunciamientos atrás citados, la Sala encuentra que resulta irrelevante determinar la autoría del causante del daño para imputar responsabilidad al Estado, toda vez que su declaratoria en estos precisos eventos solo exige que el daño se produzca en el marco de un enfrentamiento en el que estén involucradas las fuerzas estatales, aspecto que, al estar suficientemente probado en el proceso, impone a la Sala la necesidad de declarar la existencia de responsabilidad en cabeza de la demandada, por cuanto la obligación indemnizatoria que se deduce proviene del imperativo de protección de la víctima en aplicación de los principios de justicia y equidad y, por cuanto para la víctima injustamente afectada, el daño irrogado entrañó un claro rompimiento de las cargas públicas que normalmente debían soportar”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 29 de junio de 2017. M. P.: S. Conto Díaz. No. 34084. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía del Corregimiento de Aguas Blancas (Cesar).

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “Ahora, el *sub lite* se encuentra acreditado que la entidad demandada conocía del riesgo que se cernía en dicha localidad, pues en 1996 el corregimiento de Aguas Blancas sufrió hostigamiento por parte del mismo grupo guerrillero, no obstante, y solo con ocasión del ataque perpetrado el 20 de enero de 2002, diseñó el plan de defensa para la Sub-Estación de Policía de Aguas Blancas. Aspecto que extraña profundamente a la Sala, pues las autoridades desconocieron el primer ataque y omitieron poner en funcionamiento todas las herramientas necesarias para la protección de la población y de sus mismos agentes. Este contexto y el acervo probatorio que reposa en el plenario permiten establecer, a diferencia de lo señalado por el *a quo*, que los daños reclamados han de imputarse a la parte demandada”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 26 de abril de 2018. M. P.: M. Adriana Marín. No. 39313. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía Granada (Antioquia).

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Riesgo excepcional. “[...] pues ciertamente se encuentra acreditado que el daño por el cual se reclama tuvo lugar en medio de un enfrentamiento armado entre las fuerzas del orden y un grupo de subversivos en el marco del conflicto armado interno que ha venido soportando el Estado colombiano de tiempo atrás, por lo que, a la luz de las circunstancias establecidas con el material probatorio allegado al presente proceso, la Sala considera que es posible determinar la existencia de la responsabilidad patrimonial del Estado, en este caso concreto, como se dijo, a título de riesgo excepcional. [...] este título de imputación como fundamento de la responsabilidad estatal por los actos violentos perpetrados por terceros, bajo la consideración de que el ataque esté dirigido contra instalaciones oficiales, como estaciones de policía, cuarteles del Ejército Nacional -incluso si la fuerza pública reacciona o no violentamente para repeler el acto, centros de comunicaciones al servicio del Estado, oficinas estatales, o también contra personajes representativos del Estado, bajo la consideración de que la presencia o ubicación de aquellos blancos en medio de la población civil los convierte en objetivos militares de los grupos armados al margen de la ley en el contexto del conflicto armado o en objetivos de ataque cuando se vive una situación de exacerbada violencia como lo son los estados de tensión o disturbios internos, lo cual pone a los administrados en una situación de riesgo potencial de sufrir daños colaterales por la misma situación desentrañada por la violencia. Para el caso sub examine, acreditado como está que la destrucción del establecimiento de comercio de propiedad del señor [...], fue causada en momentos en que se presentaba una confrontación entre las fuerzas del orden y un grupo de subversivos, la Sala encuentra en este caso que resulta irrelevante determinar la autoría del causante del daño o precisar cuál fue el arma o instrumento con que se causó para

imputar responsabilidad al Estado, toda vez que su declaratoria en estos precisos eventos solo exige que el daño se produzca en el marco de un enfrentamiento armado en el que estén involucradas fuerzas estatales, aspecto que, al estar suficientemente probado en el proceso, impone a la Sala la necesidad de declarar la existencia de responsabilidad en cabeza de la administración pública demandada”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 30 de marzo de 2021. M. P.: A. Montaña. No. 44110. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía Metropolitana de Cali (Valle).

Inacción.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 24 de junio de 2015. M. P.: C. Zambrano. No. 36403. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero de Sipí (Chocó).

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “Así las cosas, para la Sala es evidente que la causa del daño, como se indicó en precedencia, la constituyen las irregularidades y omisiones en que incurrió la administración, comoquiera que no cumplió con su deber constitucional y legal de proteger la vida e integridad de los uniformados que estaban en la estación de policía de Sipí, pues, en primer lugar, a pesar de que esa unidad militar sufrió meses antes una incursión subversiva, la demandada no reforzó las medidas de seguridad en esa zona, sino que, por el contrario, dispuso que la mayoría del personal que estaba en esa estación fueran conscriptos que no tenían ni el entrenamiento ni la experiencia necesaria para afrontar ese tipo de ataques; en segundo término, está demostrado que los auxiliares regulares no recibieron la instrucción necesaria para el uso y el manejo del armamento

que les asignaron y que los fusiles que tenían estaban en malas condiciones, pues en el momento del combate estos se trabaron y sus mecanismos de disparo no funcionaron; y, en tercer lugar, no existe prueba alguna que demuestre que la demandada hubiera prestado el apoyo o refuerzo oportuno que requería el personal de policía que sufrió el ataque subversivo, por el contrario, según la prueba testimonial referida, los mandos superiores no tenían prevista ninguna táctica o estrategia para evitar o contrarrestar la incursión guerrillera del 2 de octubre de 2005”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 21 de septiembre de 2020. M. P.: G. Sánchez. No. 50653. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía del Corregimiento La Julia, Meta, San Vicente del Caguán (Caquetá).

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía deben soportar el riesgo ante ataque guerrillero. “La Sala reitera que los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía deben soportar el riesgo de padecer eventuales daños en el ejercicio sus funciones de protección, defensa y seguridad, pues se producen con ocasión de la relación laboral que los vincula con el Estado. Por ello, cuando integrantes de las Fuerzas Militares y de Policía sufren daños en cumplimiento de su deber, tendrán derecho a las indemnizaciones o reconocimientos patrimoniales previamente establecidos en la ley. El Estado responderá por los daños que hayan sufrido los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía cuando se pruebe una falla del servicio o se acredite que fueron sometidos a un riesgo mayor al que debían afrontar sus demás compañeros. La atribución de responsabilidad supone que el daño tenga relación o se produzca con ocasión del ejercicio de las funciones que cumplen los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía. Si el hecho que causa el daño es ajeno o no se produce en conexidad con esas funciones no será imputable al Estado”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 5 de marzo de 2021. M. P.: J. Roberto SÁCHICA. No. 52977. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía de Sardinata (Norte de Santander).

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “estima la Sala que sí es posible que se configure también la responsabilidad del Estado en aquellos eventos en que el daño lo ha causado un tercero, esto es, que ello no constituye causal eximente de responsabilidad cuando el fundamento de la pretendida responsabilidad lo constituya una omisión, como en el presente caso, bajo el entendido de que aquello que se reprocha a la administración es el incumplimiento en los requisitos de construcción para una estación de policía, deber que hacen parte de su órbita funcional con incidencia en la causación del daño, por lo que el simple argumento de que este lo ha causado un tercero no permite *per se* desestimar las pretensiones”.

“la Sala considera que el daño antijurídico es imputable tanto al hecho de un tercero como a la Policía Nacional, a título de falla del servicio, por cuanto quedó demostrado que para el 18 de marzo de 2011, los policías tuvieron que soportar un ataque perpetrado por un grupo armado en una infraestructura débil e insuficiente, con paredes de barro y techo de zinc, construcción que en nada ofrecía protección a los uniformados. Ello sumado a que el peligro de ataque guerrillero que corría la estación era permanente e inminente por encontrarse en zona de injerencia guerrillera por su cercanía con el Catatumbo. En este orden de ideas la Policía Nacional, se encontraba en la obligación de contar con instalaciones propias para el funcionamiento de una estación de policía con el fin de que sus uniformados contaran con una estructura sólida donde defenderse, de manera que la seguridad de los miembros de la institución se encontrara salvaguardada. Constata así la sala la omisión en el cumplimiento de las especificaciones de construcción de la estación de Policía Las Mercedes, lo que también se ubica como causa determinante en la producción del daño ya que el hecho no fue ajeno a la entidad demandada, pues la omisión de esta contribuyó en parte con la concreción del daño, razón de más para condenar parcialmente a la nación

a la reparación de los perjuicios causados”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 16 de mayo de 2016. M. P.: J. Santofimio. No. 32407. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía de San Calixto (Norte de Santander).

Estándares convencionales :

i) “En efecto, la falla del servicio, que es el criterio de imputación que debe verificarse, ab initio, para establecer la responsabilidad del Estado tratándose de daños causados por grupos armados insurgentes tiene como presupuesto el reconocimiento de la existencia de mandatos de abstención –deberes negativos- como de acción –deberes positivos- a cargo del Estado, empero, para que se genere responsabilidad con fundamento en ello es menester acreditar, a título enunciativo, i) el incumplimiento o deficiente cumplimiento de deberes normativos, ii) la omisión en el despliegue de las acciones, medidas o medios razonable y ponderadamente disponibles [no debe olvidarse que por virtud del artículo 2 de la Carta Política y del artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el Estado debe realizar o adoptar todas medidas tendientes a la protección de los derechos humanos, en caso de verse afectados bien sea por su acción, o derivados de actos de sujetos privados en lo saque se hace imprescindible y necesaria la acción protectora o positiva del Estado]; iii) la inactividad de la administración pública, concretada en el ejercicio de las acciones, medidas o medios disponibles de manera limitada, insuficiente, o sin lograr su pleno despliegue para la protección eficaz de los derechos, bienes e intereses de los ciudadanos; y, o iv) el desconocimiento de la posición de garante institucional que pueda asumir la administración. Como en los daños causados por la acción de grupos insurgentes se está en presencia de un hecho de un tercero, desde un plano causal, deberá demostrarse la cognoscibilidad real del peligro [la situación de amenaza o riesgo] que corre el bien jurídico que debe ser protegido, al igual que la posibilidad material de actuar en defensa del mismo, o bien por el negligente o inadecuado despliegue de las acciones de defensa ejecutadas por la fuerza pública”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Daño especial. “lo procedente es atribuir la respon-

sabilidad al Ministerio de Defensa – Policía Nacional con sustento en el criterio de imputación del daño especial, dada la desproporcional ruptura de las cargas públicas, que se manifiesta en tener que soportar, de manera singular, un ataque de tal naturaleza, que no puede catalogarse como una carga “normal” u “ordinaria” de la vida en sociedad, por el contrario resulta claro que el deceso de [...] permite ser catalogado bajo las notas distintivas de anormalidad y especialidad, y aun cuando desde una perspectiva causal no existe certidumbre si el hecho dañoso tuvo su génesis material en la acción desplegada por el grupo armado insurgente, lo que a la postre llevaría a plantear prima facie la existencia del hecho de un tercero, la Sala rechaza este planteamiento dada la aplicación de la solidaridad como criterio normativo generador de la imputación de la responsabilidad, como se puso de presente anteriormente, máxime si se tiene en cuenta que se trató de una acción armada que se dirigió contra las instalaciones de la Policía Nacional, Entidad representativa del Estado colombiano en el Municipio de San Calixto”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 07 de junio de 2012. M. P.: J. Santofimio. No 23715. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía de Villarrica (Tolima).

Estándares convencionales :

i) “Dentro del catálogo de principios reconocidos por los instrumentos de Derecho Internacional Humanitario está previsto el principio de distinción, según el cual “las partes dentro de un conflicto armado deberán distinguir entre población civil y combatientes y entre bienes civiles y objetivos militares”. Dicho principio se justifica en la necesidad de que “las hostilidades se libren entre combatientes y contra objetivos militares para que en ninguna circunstancia afecten a los no combatientes y a los bienes civiles. Es preciso resaltar que según la jurisprudencia constitucional tales normas convencionales y consuetudinarias de Derecho Internacional Humanitario integran el denominado Bloque de Constitucionalidad”.

ii) “Dentro del catálogo de principios reconocidos por los instrumentos de Derecho Internacional Humanitario está previsto el principio de distinción, según el cual “las partes dentro de un conflicto armado deberán distin-

guir entre población civil y combatientes y entre bienes civiles y objetivos militares”. Dicho principio se justifica en la necesidad de que “las hostilidades se libren entre combatientes y contra objetivos militares para que en ninguna circunstancia afecten a los no combatientes y a los bienes civiles”.

iii) “El Protocolo I Adicional a los IV Convenios de Ginebra establece el principio de distinción en relación con los bienes militares y civiles”.

iv) “Si bien el Protocolo II Adicional a los IV Convenios de Ginebra no contiene expresamente la prohibición de atacar a bienes civiles, esta ha sido incorporada en varios instrumentos de Derecho Internacional Humanitario aplicables a conflictos armados internos. En efecto, los artículos 3.7 del Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos enmendado el 3 de mayo de 1996 y 2.1 del Protocolo III sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias establecen la prohibición de atacar bienes civiles”.

v) “Asimismo, la Resolución 1265 de 1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas condenó todos los ataques dirigidos en contra de bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “[...] el Estado no es un asegurador universal, simplemente obedece a unas obligaciones que se desprenden del modelo de Estado Social y Democrático de Derecho que exige ya no solo la garantía de los derechos y libertades, sino su protección eficaz, efectiva y la procura de una tutela encaminada a cerrar la brecha de las debilidades del Estado, más cuando se encuentra en una situación singular como la de Colombia de conflicto armado interno, que representan en muchas ocasiones violaciones sistemáticas, o la aceptación de las mismas por parte de actores que no haciendo parte del Estado, no dejan de ser ajenos a la problemática de la responsabilidad extracontractual del Estado”.

“Luego, cabe extraer que se tenía conocimiento previo de la amenaza seria que se cernía de toma o ataque a perpetrarse por parte un grupo armado insurgente a la población de Villarica [Tolima], reconociéndose, por lo expresado por el propio Ministerio de Defensa, la presencia en la zona de uno o varios grupos armados insurgentes, no de otra manera con anterioridad se desplegó por parte de la fuerza armada operaciones y acciones preventivas, sin que pueda reducirse a situaciones propias a la mera casualidad, como lo tilda el Ministerio de Defensa, y que cabe reprochar, porque en un Estado que se encuentra en una situación de conflicto armado interno, y como se señaló en la ar-

gumentación atrás señalada, no puede afirmarse que las acciones u operaciones que despliegan las fuerzas y cuerpos del Estado se realicen sin planeación y coordinación, y en función de los medios disponibles para la época de los hechos, que por lo sostenido por el propio Estado se tenía la capacidad de despliegue previo para prevenir acciones armadas. Se demuestra, además, que el Estado falló en su deber positivo de ofrecer la protección oportuna a la población, y específicamente a los derechos y bienes de los demandantes, dada la duración e intensidad de la toma o ataque perpetrado los días 16 y 17 de noviembre de 1999 por un grupo armado insurgente [Farc], que provocó las lesiones a los demandantes, la destrucción del inmueble”

“Por lo anterior la Sala concluye que se encuentra probada la falla en el servicio, al demostrarse directa e indirectamente que las entidades demandadas i) tenían, o debía tener, conocimiento de las acciones o amenazas que se cernía sobre la población de Villarica [Tolima], partiendo de la información de los grupos armados que operaban en la zona, lo que implicaba, en el marco de las obligaciones constitucionales y legales, que no podía agotarse la protección en una presencia transitoria en el municipio días antes de la toma o ataque del grupo armado insurgente, sino una presencia física y material para atender con planeación, oportunidad y adecuación, a los medios razonablemente disponibles, la amenaza seria que existía y se cernía sobre el mencionado municipio; ii) teniendo, razonablemente, la posibilidad de conocer la amenaza de toma o ataque armado las entidades demandadas estaban llamadas a desplegar, como lo señaló el Ministerio, acciones preventivas, y no solo de contención o solo enfocados a repeler la misma, cuando ya se había producido los daños antijurídicos que se le endilgan en el presente proceso; iii) si existían otras acciones armadas, la obligación del Estado para corresponder con sus deberes positivos era coordinar y planear la defensa, protección y anticipación de los ataques, para no exponer a miembros de la población civil, como Efrén Guerrero Ramírez y Lilia Montilla de Guerrero, a los rigores de tomas o ataques respecto de los cuales se podía tener, razonablemente, conocimiento y que permitían adoptar medidas para minimizar sus efectos, especialmente resguardando que personas como los demandantes termine involucradas en los efectos del conflicto armado que padece el Estado, y se cumpla con los mandatos de protección del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 13 de junio de 2016. M. P.: Velásquez. No. Rad. 37041. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía de Rovira (Tolima).

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Daño especial. “Ahora bien, no obra en el expediente prueba alguna que permita entender que la demandada hubiera tenido conocimiento de la inminencia de tal ataque y que, a pesar de ello, no hubiese adoptado las medidas necesarias para prevenirlo, así como tampoco se demostró la ocurrencia de alguna conducta reprochable en su actuar, pues no se acreditó la vulneración al principio de distinción tal y como se dejó expuesto en precedencia. Ciertamente no se probó en el proceso la configuración de una conducta omisiva o descuidada y por ello reprochable en cabeza de la demandada, dada la especial naturaleza de ese tipo de ataques que son sorpresivos y pocas veces predecibles, debiéndose resaltar que en este caso nada distinto a esa mera circunstancia se demostró en el proceso”.

“Según pone de presente el material probatorio allegado al expediente, tiene que convenirse que el daño sufrido por la parte actora ocurrió en el marco y por causa del conflicto armado interno, razón por la cual, la Sala considera que la determinación de la responsabilidad en cabeza de la demandada procede a título de daño especial, título de imputación que traslada el estudio de la imputación al daño mismo pero desde la perspectiva de la víctima, para deducir si la no reparación del perjuicio causado llegaría a configurar un atentado directo contra los principios constitucionales de justicia, solidaridad y equidad. (...) ha de seguirse que la responsabilidad del Estado en este caso se fundamenta en el deber de acompañamiento a las víctimas del conflicto, quienes se han visto sometidas al rompimiento de las cargas públicas que normalmente debían asumir, circunstancia de desequilibrio que se concretó en las lesiones que sufrió el señor (...), razones -todas estas- que llevan a concluir que no son de recibo los planteamientos expuestos por la parte demandada a lo largo de sus intervenciones”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 10 de agosto de 2016. M. P.: M. Velásquez. No. Rad. 37109. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Base Naval de Santa Bárbara de Iscuandé (Nariño).

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Daño especial. “A juicio de la Sala, el aludido daño le resulta atribuible a la entidad demandada, bajo un régimen de daño especial, teniendo en cuenta las relaciones de especial sujeción que existen entre el Estado y los soldados conscriptos”.

“Conviene precisar que ninguno de los medios probatorios antes relacionados permite acreditar la falla en el servicio endilgada a la entidad demandada, pues no existe prueba que acredite la supuesta omisión del Ejército Nacional; no obran en el expediente testimonios que den cuenta de que durante el enfrentamiento los miembros de la institución militar hubieren incurrido en errores tácticos; tampoco se demostró el descuido en que supuestamente se mantenía a los soldados por parte de los altos mandos, es decir, que las pruebas aportadas en el plenario no permiten demostrar la referida omisión imputada a la entidad demandada. Por el contrario, en el proceso se demostró que cuando inició la arremetida guerrillera el comandante del batallón se apropió de la situación, coordinó los apoyos necesarios, ordenó la preparación de las embarcaciones que se encontraban ubicadas en Tumaco y demás bases organizadas cercanas para afrontar el combate; a los pocos minutos de la emboscada se informó de la novedad al mando superior y se dispuso junto con la Escuela Militar de Aviación el apoyo aéreo. En igual sentido, conviene precisar que el ataque guerrillero fue sorpresivo e imprevisible, es decir, que no existía la inminencia del ataque como para que se hubieren adoptado medidas de seguridad excepcionales o que se hubiere requerido la presencia de un mayor número de militares; además, no se probó que el referido Batallón fuera blanco de amenazas para que se hubiere tenido la obligación de tomar medidas especiales para evitar el ataque por parte de miembros armados al margen de la ley, comoquiera que de los elementos de juicio obrantes en el expediente nada se dijo al respecto”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 30 de mayo de 2019. M. P.: M. Velásquez. No. Rad. 48280 (Colombia)

Temática :Ataque guerrillero a la Estación de Policía de Gigante (Huila).

Estándares convencionales :

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Riesgo excepcional. “En el sub judice, se probó que las demandadas crearon una situación de riesgo que se materializó en detrimento de los demandantes, pues la muerte del señor Constantino Motta Poveda ocurrió en el contexto de un enfrentamiento entre un grupo armado ilegal y la fuerza pública, por un ataque directo contra la estación de policía del municipio de Gigante, cuando la víctima se encontraba en su residencia ubicada en las inmediaciones del lugar de combate y murió víctima de la activación de un artefacto explosivo que cayó dentro de su vivienda, durante el fuego cruzado”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 03 de abril de 2020. M. P.: M. Velásquez. No. Rad. 54631. (Colombia)

Temática: Ataque guerrillero a la Estación de Policía de Nariño (Antioquia).

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “En el proceso se comprobó que tanto el alcalde como el personero municipal de Nariño, dada la situación de alteración del orden público, de antecedentes de ataques en años anteriores, de los ataques recientes a municipios cercanos y del temor de la población que comentaba sobre la posibilidad de una toma, le solicitaron al comandante de la cuarta brigada del Ejército Nacional que reforzara el apoyo a los miembros de la Policía Nacional en el municipio de Nariño, Antioquia, pero no obtuvieron respuesta ni se demostraron gestiones encaminadas a reforzar la seguridad y las labores de inteligencia para prevenir la incursión

armada de que tanto se hablaba entre los habitantes”.

“Se probó en el proceso que el ataque era previsible, pues el comandante de la cuarta brigada del Ejército Nacional y el comandante del Departamento de Policía Antioquia así lo manifestaron en los consejos de seguridad celebrados con el gobernador de Antioquia y otras autoridades civiles, militares y de policía; asimismo, el personero municipal de Nariño y el alcalde de ese municipio se lo hicieron saber en varios escritos anteriores al ataque”.

“La omisión de la fuerza pública fue evidente, dado que entre las declaraciones de testigos e informes se habla de más de 200 actores armados ilegales que ingresaron al municipio de Nariño, Antioquia, y lo atacaron con armas convencionales y no convencionales durante 36 horas, enfrentados solo a un número aproximado de 30 uniformados de la Policía Nacional en tierra y los miembros de la Fuerza Aérea que dispararon desde sus helicópteros, los cuales llegaron luego de iniciado el ataque”.

“De modo que, para el momento del ataque, el personal y la capacidad de armamento y de respuesta de la Policía Nacional que se encontraba en el municipio de Nariño, Antioquia, era insuficiente, a lo que se suma que el Ejército Nacional no hacía presencia en ese municipio, pese a las amenazas ya conocidas”.

“Incluso, se ignoró la advertencia realizada por las autoridades en el sentido de que semanas antes se había cometido el hurto de un camión de gas, uno de los elementos explosivos con los que fue atacado el municipio”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 19 de marzo de 2021. M. P.: Velásquez. No. Rad. AG 00380-01. (Colombia)

Temática :Ataque guerrillero a la Estación de Policía de Guayacán (Nariño).

Inacción.

Fuente: elaboración propia

c. Masacres y desapariciones por la guerrilla

1. Masacre de la Guerrilla del M-19 en la toma de la Corte Suprema de Justicia 1985

a. Hechos probados y daño antijurídico.

La toma del Palacio de Justicia de Bogotá por el grupo insurgente M-19 (35 insurgentes, 25 hombres y 10 mujeres fuertemente armados), durante los días 6 y 7 de noviembre de 1985, constituyó un acto más de barbarie e irracionalidad característico del conflicto interno colombiano que no se puede perder de vista por su significado, trascendencia, impacto en los derechos humanos de las víctimas y el desconocimiento absoluto del DIH. Se trató de un ataque cobarde e injustificable desde cualquier punto de vista, no obstante las inaceptables razones políticas con las que se le pretende arropar (Comunicado y exigencias del M-19), mediado por la toma de aproximadamente 350 rehenes, entre civiles, funcionarios públicos y magistrados de las Altas Cortes colombianas, que tenían como sede el mencionado Palacio, situación violenta que desencadenó una de las masacres más impactantes para nuestra sociedad y vida institucional con 101 de los rehenes ejecutados o muertos, decenas de heridos y un alto número de desaparecidos, producto, entre otras causas, de la retoma desproporcionada e improvisada desde el punto de vista militar y policial del edificio por las fuerzas militares y de Policía colombianas (Informe final: Comisión de la verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia).

La toma y posterior retoma marcan un hito de insurgentes y del Estado al irrespeto, irreverencia, menosprecio a los mínimos de la vida y de la guerra enmarcados en una

ignorancia imperdonable por el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y las exigencias de *Ius Cogens*, con fundamento en estos hechos, el Consejo de Estado imputó al Estado colombiano y ha proferido sendas condenas dada la multiplicidad de víctimas de este nefasto suceso calificados de lesa humanidad y de holocausto infame (Amaya y Cote, 2006, pp. 317-349.), que fue objeto de condena por la Corte IDH en el fallo del *Caso Rodríguez Vera y otros* (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 14 de noviembre de 2014.

En sentencia del Consejo de Estado del 19 de agosto de 1994, en donde se pronunció por la muerte del Dr. Carlos Medellín, magistrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Exp.9276), la Corporación advierte que, de conformidad con el acervo probatorio, la toma y la masacre consecuente estuvo mediada por una delicada situación de orden público y de serias amenazas de la toma del Palacio, esto es, de su conocimiento pleno por parte del Gobierno y no se tomaron las medidas adecuadas, necesarias y proporcionales para contener el accionar de los rebeldes (Informe final: Comisión de la verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia).

Sobre esta circunstancia, destaca la Corte IDH acudiendo a documentación oficial colombiana (Tribunal Especial de Instrucción, Informe sobre el Holocausto del Palacio de Justicia, publicado en el Diario Oficial de 17 de junio de 1986, expediente de prueba, folios 30486 y 30487); sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrati-

vo del Consejo de Estado en el expediente 11377 de 24 de julio de 1997, expediente de prueba, folio 527); Policía Nacional, Informe toma Palacio de Justicia, expediente de prueba, folio 31810 e Informe de la Comisión de la Verdad, expediente de prueba, folios 89, 93 y 103), que “era ampliamente conocido [por parte de las Fuerzas Militares y los organismos de seguridad del Estado] la posible toma del Palacio de Justicia, y la fecha aproximada, cuya finalidad era el secuestro de los 24 magistrados de la Corte Suprema”, agrega que, de acuerdo con lo probado, el 23 de octubre se “hizo llegar a una cadena radial u[n]mensaje que anunciaba la realización de ‘algo [de] tanta transcendencia que el mundo quedaría sorprendido’. (Corte IDH en el fallo del Caso Rodríguez Vera y otros [Desaparecidos del Palacio de Justicia] vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 14 de noviembre de 2014. Párr. 90, 91 y 92).

Evidentemente, para el 6 de noviembre de 1985, la edificación se encontraba sin defensa efectiva y se hallaba “bajo custodia y protección de celadores particulares inadecuadamente armados y, por lo mismo, en incapacidad material de prestar el servicio”; la fuerza pública había sido retirada. En esas condiciones, el M-19 pudo tomarse fácilmente el Palacio de Justicia en desarrollo de un plan respecto del cual las autoridades ninguna atención prestaron. El personal de vigilancia particular no tenía por misión la protección del edificio, de los Magistrados, ni de los Consejeros, frente a una toma guerrillera, ni estaban preparados o equipados para ello. No se justificó, ni se explicó el retiro de la fuerza pública que custodiaba el Palacio.

Por otra parte, se estableció plenamente que el Estado no diseñó un plan para rescatar sanos y salvos a los rehenes, las actuacio-

nes fueron improvisadas y desordenadas, y se utilizó un armamento desproporcionado y de grave riesgo para quienes no estaban en la contienda. El Gobierno no atendió los llamados del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, doctor Alfonso Reyes Echandía. Las autoridades no observaron la más mínima precaución para conseguir el rescate y solo se quería “demostrar el poder de la fuerza bruta”.

Destaca la Corte IDH entre las posibles causas ocultas de la toma y de las omisiones sospechosas del Estado que mediaron, lo informado por la Comisión de la Verdad al destacar que habían “dos aspectos que caracteriza[ban] la situación del Poder Judicial durante finales de los años setenta y comienzos de los ochenta”: i) la violencia que afectó al Poder Judicial, existiendo un promedio anual de 25 jueces y abogados víctimas de atentados, y ii) “decisivos pronunciamientos adoptados por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado que marc[aron] una independencia del Poder Judicial frente al Ejecutivo y que[,] en varias ocasiones[,] causaron malestar en diferentes sectores del país” (Corte IDH en el fallo del Caso Rodríguez Vera y otros [Desaparecidos del Palacio de Justicia] vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 14 de noviembre de 2014. Párr. 93).

b. Imputación. El Consejo de Estado, sin decirlo, acude a técnicas que bien pueden ubicarse incipientemente en una construcción de imputación objetiva para efectos de materializar la imputación de los daños anti-jurídicos acontecidos en el evento analizado de la toma al Estado colombiano, aunque en varias de las conductas no actuó directamente, ni fueron el obrar de sus agentes, pero incidieron sus omisiones y su inacción. Varias razones nos llevan a esta afirmación:

i) En las condiciones anteriormente relacionadas, concluyó el Consejo de Estado, con pleno convencimiento, que en el *sub-judice* sí se presentó una falla del servicio por parte de la fuerza pública encargada de procurar la vigilancia de los magistrados y consejeros, así como del propio Palacio de Justicia y de quienes allí por una u otra razón se encontraban laborando. Hubo falla de servicio por cuanto a pesar de que, como se estableció, se conocían las amenazas contra los funcionarios judiciales y la intención de ocupar el Palacio de Justicia, la acción gubernamental en tal sentido no funcionó adecuadamente. El conocimiento pleno y anticipado que de las amenazas tenían las autoridades, la dignidad e investidura de quienes directamente eran los más amenazados, hacen más ostensible y, por supuesto, de mayor entidad la falla del servicio, por omisión, por evidente y probada inacción del Estado.

ii) Ahora bien, la Corporación hace comprender dentro de la falla del servicio, la omisión evidente de planeación de un operativo razonable y proporcional con la agresión de la insurgencia y la evidente e innegable toma de rehenes civiles dentro del Palacio. También obró equivocadamente la fuerza pública al intentar la recuperación del Palacio de Justicia, operativo que se caracterizó por la desorganización, improvisación, desorden y anarquía de las fuerzas armadas que intervinieron, con ausencia total de cumplimiento de los procedimientos militares y de Policía pertinentes, y la falta de voluntad para rescatar sanos y salvos a los rehenes, todo esto con el desconocimiento absoluto de los más elementales derechos humanos y principios básicos del Derecho de Gentes.

iii) En cuanto al tratamiento jurídico del hecho del tercero, el mismo, en nuestra opinión, refleja un avance en razón de las cosas a los parámetros de la imputación objetiva

en el manejo del tercero insurgente, aunque termina por dar por demostradas en el caso las exigencias exceptivas del artículo 64 del Código Civil, esto es, razonabilidad causalística, como lo hemos explicado ampliamente en este estudio.

Obsérvese que el Consejo de Estado escruta el sustrato causalista al sostener que “(...) constituye causal exonerativa de responsabilidad estatal, en tanto que ese tercero no dependa de la propia administración y además que el hecho aludido sea causa exclusiva o determinante del daño(...)”, sin embargo, para el caso concreto reconoce, “(...) que fue decisiva la contribución de las autoridades gubernamentales a la ocurrencia del daño, por causa precisamente de la falla del servicio anteriormente establecida. Fueron tales autoridades quienes con su negligente y omisiva conducta dieron lugar, o por lo menos facilitaron la ocupación del Palacio de Justicia, pues conociendo de antemano que existían amenazas no sólo contra la vida e integridad de los magistrados, sino de ocupación por parte del M-19 de la edificación, a pesar de estar en capacidad de evitar la anunciada toma, ninguna medida preventiva ordinaria tomaron, mucho menos extraordinaria, como lo exigía la situación (...)”.

Esa contribución estatal traducida en la falla del servicio que le permitió al M-19 tomarse el Palacio de Justicia es la que hace recaer la responsabilidad exclusivamente sobre la Nación y desautoriza la eximente alegada como medio de interrumpir o romper el nexo de causalidad entre la falla de la administración y el daño ocasionado.

Se recuerda que el hecho del tercero para valer como causal exonerativa de responsabilidad debía de ser, en el *sub-judice*, irresistible e imprevisible para el Estado colombiano, en razón a que si estaba en condiciones de proveerlo o de resistirlo, como en efecto lo estuvo, y

a pesar de ello no lo hizo, o lo hizo deficientemente, tal comportamiento culposo administrativo que vincula su conducta con el referido daño, bien puede considerarse como causa generadora de este, sin que en tales condiciones resulte interrumpida la relación de causalidad anteriormente advertida.

En sentencia de Unificación de la Sala Plena, del 18 de enero de 1996, Exp. S-443, la Corporación reafirmó que:

(...) Es claro entonces, que lo dicho por la Sección Tercera no sólo no contradice la jurisprudencia citada, sino que le comunica firmeza, pues indica que el hecho del tercero no puede caber aquí como causal exonerativa de responsabilidad, dado que era previsible, vistos los antecedentes de que estuvo rodeada la toma del Palacio de Justicia. El Estado, como guardián de los bienes jurídicamente protegidos, ha de disponer de todos los medios eficaces y de los cuales dispone, a fin de que el servicio se preste con eficiencia, consciente del papel que le ha encomendado la comunidad (...).

2. Masacre y ejecución de las Farc a 11 diputados de la Asamblea Departamental del Valle. Mecanismo eventual de revisión acción de grupo

a. Hechos probados y daño antijurídico

Otro hecho que oscurece la historia de Colombia y denota la crudeza e inclemencia demencial de nuestro conflicto interno con el que hemos convivido y padecido por décadas, casi un siglo, es el del sacrificio injusto, ejecución absurda, grosera e inhumana de 11 diputados de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, de los 12 que habían sido

tomados como rehenes en una incursión a las instalaciones de dicha corporación administrativa en la ciudad de Cali, a plena luz del día y sin presencia o resistencia alguna de las autoridades o custodios oficiales de las instalaciones y de la seguridad de los diputados, muertes de inocentes privados injustamente de su libertad, absolutamente indefensos, que denota a luces la violación manifiesta de la Convención IDH, del DIH y de todos los tratados y demás compromisos internacionales que vinculan al Estado colombiano en materia de derechos humanos, al igual que de las exigencias de *Ius Cogens*. Ejecuciones que ensucian la dignidad humana y degradan los derechos de la humanidad a la luz del derecho internacional consuetudinario (Exp. 76001333100120080013401, sentencia del 9 de septiembre de 2020).

Se tiene en los antecedentes del caso, la siguiente información fáctica de trascendencia para efectos de la decisión adoptada por el Consejo de Estado:

(...) 1.– El 11 de abril de 2002 un grupo de rebeldes militantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Farc EP, utilizando prendas militares, irrumpieron en las instalaciones de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, diciendo a viva voz que se realizaría un atentado en esas dependencias y fingieron pertenecer al Batallón Numancia del Ejército Nacional de Colombia. Ese día se tomaron las instalaciones, se dirigieron a los diputados manifestándoles que como miembros del Ejército Nacional los iban a proteger y en razón de ello, valiéndose de engaños, los guiaron para que tomaran una buseta que ya tenían dispuesta a las afueras de la edificación. (...)

3.– El secuestro de los diputados se realizó entre el 11 de abril de 2002 hasta el 18 de junio de 2007, última fecha en que se

conoció la noticia de que once de los doce diputados en cautiverio fueron asesinados a manos del grupo armado de las Farc. Solamente Sigifredo López Tobón logró salir con vida y continuó en poder del grupo insurgente hasta el 5 de febrero de 2009 en que fue liberado.

4.- La muerte tuvo lugar, según se demostró en el proceso 2013-000243 que cursó en el Juzgado Tercero Penal del Circuito Especializado de Cali, porque los guerrilleros custodios bajo la creencia errada de un presunto enfrentamiento, cumplieron la orden de asesinar a los miembros de la asamblea departamental (...).

El Consejo de Estado conoció del asunto a través del mecanismo de revisión eventual que fue activado por las partes demandantes dentro de la acción de grupo promovida por los grupos familiares de los diputados víctimas del daño antijurídico que solicitaban revisar la sentencia del 22 de febrero de 2013 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que había negado en segunda instancia las pretensiones reparatorias a las víctimas, revocando la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Cali, que en sentencia del 11 de mayo de 2012 y su complementaria del 7 de junio del mismo año, había accedido a las pretensiones por los perjuicios colectivos causados a los demandantes.

b. Imputación. El juzgado en su fallo de primera instancia, no obstante que le dedica buena parte de sus análisis a la falla en el servicio, y a juicios sobre la causa de la ejecución que ubica en el secuestro mismo, imputó al Estado por las vías del título objetivo de daño especial, por ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas “(...) ya que estas 11 personas por el solo hecho de ser representantes del Estado no debieron soportar la carga adicional del secuestro y posterior

muerte(...)”, de esta forma le salió al paso a la posibilidad de la procedencia en el caso del hecho del tercero, adujo que “(...) en el sub lite la responsabilidad se enmarca dentro de la teoría del daño especial, que pone acento en el daño sufrido por la víctima la cual debe ser preservada frente al perjuicio no buscado, no querido, ni tampoco merecido(...)”.

En la segunda instancia, el Tribunal se aparta de los argumentos del juzgado, critica la estructura del fallo de instancia, encuentra incoherente que se argumente falla y daño espacial simultáneamente, pero lo determinante de su decisión revocatoria y de negativa de las pretensiones lo funda en razones fundamentalmente causalísticas al encontrar, en su parecer, que las muertes fueron producto del actuar único y exclusivo de los custodios de las Farc, para lo cual acude a un demostrado, estructurado y evidente nexo causal, donde el origen de las muertes se centra en los custodios y su decisión de ejecutarlos y no en el secuestro mismo. Invoca para estos efectos la teoría de la causa eficiente en la producción de la muerte de los 11 diputados, esto es, en palabras menos, palabras más, encuentra configurado un típico hecho del tercero que enerva la posibilidad de imputar al Estado.

El Consejo de Estado, al resolver la revisión eventual, revoca el fallo del Tribunal, considera equivocados a la luz del derecho internacional de los DD. HH., del DIH y los precedentes de la Sección Tercera de la Corporación, (Caso Jaime Pardo Leal, 10.958; Caso Ciudadanos Ciudad Bolívar, 15567; Caso Dirigentes Partido Comunista, 20511; Caso Desaparecidos Monfort, 17994; Caso Personero Municipal San Alberto, 18274; Caso Víctimas Ciudad de Medellín, 17842; Caso Líder Político, 21196; Caso Secuestro Municipio de Calarcá, 33948; Caso Toma y Secuestros Edificio Miraflores Neiva, 42098; Caso Toma y Secuestro Edificio Al-

tos de Manzanillo Neiva, 38364) su negativa a las pretensiones de las víctimas adopta los criterios de la imputación objetiva para el ejercicio de la imputación fáctica y adecúa el título correspondiente al caso dentro del contexto del conflicto interno en la falla del servicio, la inacción del Estado, el incumplimiento sistemático de sus obligaciones y deberes internacionales y los derivados de la Constitución Política.

Para el Consejo de Estado, el ejercicio de análisis de contexto es fundamental para la adopción de las anteriores decisiones, en cuanto le permitió identificar el accionar del grupo insurgente en el ámbito del conflicto y sus características, concluyendo que el secuestro y muerte de los 11 diputados ocurrió en un escenario nacional las graves situaciones de violación de los derechos humanos y desconocimiento del derecho de la guerra, caracterizado por violencia interna y amedranamiento y extorción del grupo insurgente Farc a la sociedad colombiana, en donde el secuestro, “(...) o mejor llamado toma de rehenes, al tener lugar en el marco del conflicto interno, cobró protagonismo y fue padecido por los distintos sectores de la sociedad, ciudadanos en general, empresarios y dirigentes políticos (...)”, para propósitos políticos de dominio territorial, pero también, como instrumento de presión política en el escenario de los diálogos de paz. “(...) La zona de despeje “permitted que el grupo guerrillero fuera capaz de mantener grandes volúmenes de secuestrados, especializándose en esta fase de la industria criminal. Durante los diálogos del Caguán, entre 1998 y 2002, las Farc cometieron 5.351 secuestros (...)”, situación criticada y reprochada por la comunidad internacional y la Comisión IDH, quien condenó “(...) las graves violaciones del derecho internacional humanitario llevadas a cabo por los grupos armados disidentes en Colombia, incluyendo el secuestro como medio habitual de intimi-

dación con fines económicos o de otro tipo”.

Desde este contexto, el Consejo de Estado consideró que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca no podía haber perdido el horizonte que le demarcaba los compromisos y demás obligaciones del Estado colombiano en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, conforme con las siguientes razones de su *Ratio decidendi*:

i) Desconocimiento de las obligaciones y deberes internacionales del Estado colombiano:

(...) Para la Sala, la decisión que se analiza desconoció el carácter vinculante y prevalente de las normas que integran el Corpus Juris del DIH (Art. 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolo II Adicional), el contenido del Derecho Internacional de los Derechos Humanos DIDH, junto con la jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado, según la cual, es necesario aplicar e interpretar estas disposiciones, en aquellos eventos en que se discute la responsabilidad del Estado por violación de los derechos humanos ocasionados en el escenario de un conflicto armado, contexto al que corresponde el presente caso, al tratarse del asesinato de población civil ajena a las hostilidades y que exige determinar si el Estado actuó de conformidad con su posición de garante institucional, marco jurídico que es vinculante y prevalente en virtud de la naturaleza de *ius cogens* y su integración al orden jurídico interno a través del bloque de constitucionalidad Art. 93 constitucional (...).

ii) Abandono de la teoría de posición de garante desarrollada en la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la base de la imputación objetiva:

(...) La argumentación esbozada en la sentencia bajo análisis, respecto de la posición

de garante, no guarda armonía con la interpretación que sobre esta estructura fáctica ha realizado la Corporación, en tanto acudió a la configuración del hecho de un tercero bajo una interpretación causalista de los hechos y no en el incumplimiento de los deberes de protección que son propios de este tipo de imputación fáctica. En tal sentido, el fallo que se revisa desconoció la posición de garante institucional que conserva el Estado colombiano a través de las autoridades que integran la fuerza pública, respecto de garantizar el derecho a la libertad personal y asociado o en conexidad con este el derecho a la vida (...).

iii) Abandono sistemático de los precedentes del Consejo de Estado sobre el hecho de tercero en perspectiva de la imputación objetiva:

(...) El fallo que se revisa no aplicó los precedentes de la Sección Tercera del Consejo de Estado, vigentes al momento en que este fue proferido y que eran vinculantes para el a quo. Ciertamente, ya existía una posición reiterada en torno a la responsabilidad que le asiste al Estado por aquellos hechos dañosos que, aunque hayan tenido su génesis directa, material y causal en la conducta de un tercero, son imputables al ente estatal por incumplimiento del deber de protección que le corresponde en virtud del Art. 2º C.P, a título de falla del servicio por omisión de la posición de garante institucional (...).

iv) Desconocimiento del alcance del artículo 90 constitucional en función de la víctima y no del victimario:

(...) La interpretación realizada en la sentencia se aparta del modelo de responsabilidad adoptado en el Art. 90 Constitucional, el cual resalta -el papel central de la víctima y no del Estado-. Ello, porque en la interpretación que realizó de los hechos y el análisis del marco jurídico, no optó por la decisión más favorable a la realización de los derechos de las víctimas-principio pro homine- contrario a ello, fundó su decisión en un análisis restrictivo de las obligaciones de protección del Estado consagradas en el Art. 2º Constitucional, al considerar que una vez en cautiverio las víctimas, el Estado perdió su capacidad de actuar, decisión que confluye a dejar el resultado dañoso en la impunidad (...).

v) Imputación por inacción del Estado en cuanto a sus deberes convencionales y constitucionales:

(...) De todo lo anterior se tiene que los precedentes jurisprudenciales se han orientado a atribuir la responsabilidad del Estado, analizando el deber de protección que le asiste, en sus dos dimensiones convencional (Art. 1.1) y constitucional (Art. 2-2 y 218). La responsabilidad surge por la omisión de sus obligaciones de garantizar la efectividad de los derechos humanos, las cuales se traducen en actuar de manera eficiente, utilizando todos los medios a su alcance, de manera que los derechos garantizados por la convención no sean limitados ni vulnerados por autoridades del Estado ni por terceros (...).

3. Otras masacres significativas y determinantes para el derecho de víctimas y la responsabilidad del Estado

Cuadro 4.

Sentencias de masacres

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 2 de mayo de 2013. M. P.: H. Andrade. No 21598. (Colombia)

Temática :Masacre Guerrillera a la vereda “La victoria” del municipio de Choachí (Cundinamarca).

Estándares convencionales

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “Considera la Sala que se demostró en el proceso que la muerte de los soldados [...] se encuentra enmarcada dentro de una falla en el servicio imputable a la entidad demandada derivada de una inadecuada planeación del operativo militar que les fue encomendado. Y es que, si bien la Sala no desconoce que la reacción de los militares estuvo condicionada a la noticia de un retén subversivo en la vía, hecho que los conminó a tomar medidas urgentes para detener a los guerrilleros, lo cierto es que la operación militar se desarrolló sin tener en cuenta las circunstancias de alto riesgo a que se exponían los militares que fueron enviados en el primer vehículo. En este orden de ideas, es claro para la Sala que las medidas de seguridad adoptadas para mantener la integridad de los soldados fueron insuficientes. Es así como la decisión de mandar primeramente un hombre, desarmado y sin equipo de comunicaciones, se mostró como inadecuada para lograr el cometido de informar a los militares la posición del enemigo”.

“Las anteriores circunstancias vinieron a ser agravadas por la deficiencia de los equipos de comunicaciones empleados en el operativo los cuales, a juicio de la Sala, resultaban fundamentales para poder coordinar el despliegue militar de una forma segura, y si bien se desconoce si fallaron debido a fallas técnicas o al relieve del terreno donde se encontraban, dicha circunstancia pone de manifiesto, la improvisación con que fue planeado el operativo, puesto que dadas las dificultades para ubicar el retén, lo mínimo que podía exigirse a la demandada es que proveyera de equi-

pos a la altura de las circunstancias de lugar en el cual iban a ser desplegados, toda vez que sus fallas podían ocasionar circunstancias lamentables como las que, en este caso, finalmente se materializaron. De todo lo visto, es evidente que la muerte de los soldados a que se ha hecho referencia obedeció a una falta total de planeación y coordinación del operativo al cual fueron encomendados, riesgo que sin lugar a dudas, mal puede considerarse como propio de la actividad militar y, por ende, es claro que se encuentra comprometida la responsabilidad de la demandada”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 17 de septiembre de 2013. M. P.: J. Santofimio. No. 45092. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera al Palacio de Justicia (Bogotá).

Estándares convencionales

i) “Cuando se estudia la ocurrencia de hechos constitutivos de un daño antijurídico derivado de una conducta de lesa humanidad, es necesario verificar que en la demanda se haya afirmado que este ha sido cometido y en él ha participado o se ha producido como consecuencia de la acción u omisión de un agente estatal, o directamente del Estado, para que pueda considerar que no operó el fenómeno de la caducidad, cuyo contenido normativo del artículo 136, numeral 8, del Código Contencioso Administrativo encuentra proyección al interpretarlo sistemáticamente con los artículos 2, 29 y 93 de la Carta Política, los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la regla de universalidad del derecho internacional público de las normas de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario [específicamente la aplicación universal del principio de imprescriptibilidad a tenor del considerando final de la Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad de 1968], los principios del *ius cogens* y de humanidad del derecho internacional público [que hacen parte del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario]”.

ii) El Despacho llama la atención respecto a que el derecho de la responsabilidad del Estado debe ser comprendido bajo el contexto del Estado Social de Derecho, en función de la víctima y no de los victimarios, [...] concepto este que debe dominar en todos sus aspectos el alcance del artículo 90 constitucional, para lo cual resulta un instrumento invaluable el entender que el régimen jurídico de las víctimas en el derecho colombiano se ubica dentro de un gran bloque normativo y de principios jurídicos en cuya cúspide se sitúa el Derecho de los Derechos Humanos, que comprende tanto la Convención Americana de Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de gentes, como ha quedado ampliamente desarrollado en la presente providencia”. No aplica.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 7 de septiembre de 1998. M. P.: J. Carrillo. No 10921. (Colombia)

Temática :Masacre de Churuyaco (Putumayo).

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “Si bien, la Sala advierte del material probatorio obrante en el proceso, que el agente [...] pereció en el enfrentamiento armado que fuerzas del orden sostuvieron con columnas subversivas pertenecientes a las autodenominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia “Farc”, igualmente concluye que la entidad demandada resulta patrimonialmente responsable por los daños que le imputan en el caso sub-examine por cuanto se evidencia de la lectura del expediente que no dispuso de las medidas de seguridad pertinentes para evitar que sus agentes fuesen fácil objetivo militar de los grupos armados que se desplazan por la región de Orito. Olvido a todas luces inexcusable pues a sabiendas del grave peligro al cual exponía a los uniformados destacados en la batería de Churuyaco, la administración se preocupó más de concentrar su atención en los dividendos que le representaba el contrato que en la suerte de sus agentes. Las medidas preventivas que adoptó la institución castrense para brindar apoyo a los uniformados solo quedaron en el papel, meros enunciados que reposan en los archivos de la entidad, y por ende inútiles, pues dichas medidas desde todo punto de vista estaban más dirigidas a ofrecer condiciones favorables al enemigo que la misma seguridad de los uniformados, por

cuanto no se necesita ser experto para advertir que constituía una misión sumamente difícil para las demás bases militares atender ágil y eficazmente cualquier llamado de auxilio que proviniera de la tropa acantonada en la estación de Churuyaco, dado que las características geográficas de la zona, rodeada de selva, de montañas de difícil acceso y de alto nivel pluviométrico, tornaban inútiles los esfuerzos que se intentaran realizar en procura de colaborar con los agentes allí dispuestos para repeler con éxito el ataque armado del enemigo”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 20 de noviembre de 1998. M. P.: J. Carrillo. No. 11804. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera al Cuerpo Técnico de Usme (Bogotá).

Estándares convencionales

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “[L]a responsabilidad de la entidad demandada resultó comprometida, en la medida en que desatendió los deberes constitucionales y legales de protección que le eran propios pues no tomó las medidas idóneas de seguridad para proteger la vida de los funcionarios del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, quienes se disponían a efectuar una diligencia de levantamiento de cadáver en una zona ampliamente conocida como “zona roja”, lo cual hacía que la mencionada diligencia se constituyera en una actividad riesgosa. [...] es cierto que el atentado fue de gran magnitud, si se tiene en cuenta que primero estalló la carga de dinamita y luego las víctimas fueron atacadas con armas de corto y largo alcance. Sin embargo, estima la Sala que, sin perjuicio de la magnitud del atentado, fue alto el grado de negligencia en la asunción de sus deberes de protección como: Insuficiencia del armamento de los agentes. No utilizar un carro blindado, como la circunstancia lo exigía. Abstenerse de acompañar los funcionarios, en el vehículo en que se transportaban. 4.- Ausencia de escolta del carro que tenía el deber de proteger la comitiva, teniendo en cuenta que el vehículo de la policía marchaba a un [1] kilómetro de distancia, como se acreditó en el plenario. Por todo lo anterior bien puede calificarse que el evento dañoso fue facilitado por las fallas ostensibles en el servicio de protección”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 22 de mayo de 1997. M. P.: R. Hoyos Duque. No. 9981. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera al Resguardo de Rentas del municipio de Rionegro (Santander).

Estándares convencionales

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “[E]n cuanto a la responsabilidad atribuible al departamento de Santander, [...] la prueba recaudada señala de manera vehemente la absoluta pasividad que observó la entidad ante los repetidos reclamos de los guardas, atemorizados con razón por las acciones adelantadas en su contra por grupos al margen de la ley. [...] Es verdad que, en razón de su actividad, los guardas de rentas estaban sometidos a un riesgo permanente y que, no obstante, no pertenecer a la fuerza pública, conformaban un cuerpo armado. Pero también es verdad que no estaban dotados adecuadamente para el cumplimiento de la misión encomendada y que el peligro que enfrentaban debido a la negligencia de la administración los exponía a la inminencia de un riesgo adicional al que normalmente debían correr en el ejercicio de sus funciones”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 19 de junio de 1997. M. P.: R. Hoyos Duque. No. 10247. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera al Resguardo de Rentas del municipio de Rionegro (Santander).

Estándares convencionales

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “Es verdad que, en razón de su actividad, los guardas de rentas estaban sometidos a un riesgo permanente y que, no obstante, no pertenecer a la fuerza pública, conformaban un cuerpo armado. Pero también es verdad que no estaban dotados adecuadamente para el cumplimiento de la misión encomendada y que el peligro que enfrentaban debido a la negligencia de la administración los exponía a la inminencia de un riesgo adicional al que normalmente debían correr en el ejercicio de sus funciones”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 28 de enero de 1999. M. P.: R. Hoyos No. 12623. (Colombia)

Desaparición guerrillera al Palacio de Justicia (Bogotá).

Estándares convencionales

1.- “Así la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido el derecho que tienen los perjudicados a saber que ha ocurrido con sus familiares, al interpretar los alcances del deber del Estado de garantizar los derechos de las personas, consagrado por el artículo 1º de la Convención Interamericana, que conforme al artículo 93 de la Constitución prevalece en el orden interno”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “En las condiciones anteriormente relacionadas concluye la Sala, con pleno convencimiento, que en el sub-judice sí se presentó una falla del

servicio por parte de la fuerza pública encargada de procurar la vigilancia de los Magistrados y Consejeros, así como del propio Palacio de Justicia y de quienes allí por una u otra razón se encontraban laborando. Hubo falla del servicio por cuanto a pesar de que, como se estableció, se conocían las amenazas contra los funcionarios judiciales y la intención de ocupar el Palacio de Justicia, la acción gubernamental en tal sentido no funcionó adecuadamente”.

“Pero no solo se trata de la falla antes anotada. También obró equivocadamente la fuerza pública al intentar la recuperación del Palacio de Justicia, operativo que se caracterizó por la desorganización, la improvisación, el desorden y anarquía de las Fuerzas Armadas que intervinieron, la ausencia de voluntad para rescatar sanos y salvos a los rehenes, todo esto con el desconocimiento absoluto de los más elementales Derechos Humanos y principios básicos del Derecho de Gentes”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 11 de septiembre de 1997. M. P.: J. Carrillo No. 11600. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera al Palacio de Justicia (Bogotá).

Estándares convencionales

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “Observa la Sala acorde con el material probatorio obrante en el proceso que la conducta de los miembros de la fuerza pública contravino las funciones que les impone la Carta Política, pues con ello desconocieron la tutela y protección de los derechos fundamentales de los asociados, olvidando que ellos se disienten, atacan o vulneran el régimen constitucional vigente también merecen su protección. En varias oportunidades la corporación ha sostenido que cuando las autoridades en ejercicio de sus funciones retienen a un ciudadano adquieren la obligación para con él, de una parte, de velar por su seguridad e integridad personal y, de otra, la de regresarlo al seno de su familia en similares condiciones a las que se encontraba al momento de ser privado de la libertad, todo lo cual implica tratarlo dignamente por su mera condición de persona sin que valga alegar excusa alguna como puede ser el hecho de sus antecedentes delictuales para vulnerar sin temor a la ley sus derechos funda-

mentales. Menos puede asumir la fuerza pública dicha conducta con aquellos delincuentes que son sorprendidos en flagrancia, pues su primer deber radica en brindar protección y preservar su integridad personal y en modo alguno aplicar justicia por su propia mano, por cuanto corresponde a los jueces naturales determinar luego de adelantar la respectiva investigación, si es del caso absolver o condenar a la respectiva pena al infractor del ordenamiento jurídico vigente, en otras palabras, la fuerza pública no está autorizada para juzgar ni para sancionar al infractor capturado en flagrancia o en otros eventos. Cabe reiterar que las fuerzas estatales, so pretexto de conservar o restablecer el orden público y en cumplimiento de otras tareas afines a sus funciones, no pueden desconocer los derechos fundamentales de quienes obran al margen de la ley. Dichos infractores, también según nuestro ordenamiento jurídico tienen el derecho a que se les enjuicie por conductos regulares y con plena garantía de los principios que consagran el debido proceso. Nada excusa que las fuerzas estatales actúen por vías de hecho y menos imponiendo \”penas\” como la desaparición forzada, sanción que por los demás proscribire la Carta Política. Puede afirmarse entonces, que en un Estado de Derecho nada autoriza ni justifica que individuo alguno sea sometido a desaparición forzada pues es merecedor de todo respeto por su mera condición de persona sea que el sujeto actúe por fuera de la ley o ceñido a ella”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 29 de febrero de 2012. M. P.: O. Valle de la Hoz. No. 20858. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera al municipio de Juradó (Chocó).

Estándares convencionales

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “Algunos miembros de la Infantería de Marina que se encontraban en el caserío Coredó, en el Municipio de Juradó (Chocó) fueron atacados sorpresivamente por un grupo de aproximadamente 300 guerrilleros, los Infantes resistieron el ataque durante unas horas pero finalmente fueron sometidos por la guerrilla; el combate dejó 3 muertos, 8 heridos y 10 Infantes fueron secuestrados [...] se probó en el proceso

a través de las declaraciones de quienes participaron en los hechos que el armamento y la munición con que contaban los uniformados para repeler el ataque era insuficiente y algunos elementos estaban en mal estado, tal como el radio de comunicaciones que para usarla debían buscar un sitio alto y las pilas no le servían. Debe resaltarse que los testimonios vertidos son contestes en afirmar la precariedad que padecían en este aspecto y señalan con precisión cuáles eran las deficiencias que tenían las armas que les asignaron para el cumplimiento de sus funciones. [...] se desprende que el grupo de infantes se desplazó desde la base de Juradó y al llegar a la vereda Coredó se instalaron en una escuela abandonada que no contaba con ninguna medida de seguridad y tampoco fueron implementadas por parte de la tropa”.

“De la valoración conjunta de las pocas pruebas que fueron arrimadas al plenario se puede concluir que se trató de una incursión guerrillera, de modo que los hechos fueron causados por terceros, pero ello no excluye la responsabilidad de la entidad, ya que se acreditó la existencia de una falla en el servicio, consistente en someter a los infantes a enfrentar una situación de peligro, prácticamente en circunstancias de indefensión por el mal estado en que se encontraban las armas que tenían a su cargo y también porque a pesar de las advertencias sobre la posible ocurrencia de los hechos, nada se hizo para prevenir el ataque o para apoyarlos durante el desarrollo del mismo”.

“En efecto, a pesar del hecho de un tercero, lo determinante en la producción del daño fueron las omisiones del Estado al no adoptar las medidas razonables para prevenir el ataque, lo cual no era imposible si se tiene en cuenta que habían sido advertidos antes de llegar a la vereda y también durante su estadía en el sitio y las omisiones respecto del deber de protección de la vida e integridad de los infantes”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 30 de enero de 2013. M. P.: O. Valle de la Hoz. No. 25087. (Colombia)

Secuestro y masacre guerrillera al Puerto Libertador (Córdoba).

Estándares convencionales

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “Con independencia de que los encuestadores no hubieran solicitado protección de manera expresa, por cuanto la fuerza pública debió suministrarla por el simple hecho de tener certeza de la situación de riesgo en que se encontraban los muchachos al desplazarse a una zona con presencia de grupos armados organizados al margen de la ley. En efecto, del contenido de los testimonios que reposan en el plenario, se puede inferir, de manera convergente y congruente, que el equipo de trabajo sí acudió ante las autoridades públicas respectivas para informar sobre su presencia en la zona y su misión, lo que implicaba tácitamente una solicitud de protección, como quiera que sus labores podían ponerlos en grave peligro frente a los grupos insurgentes que operaban en la zona”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, sentencia del 13 de febrero de 2013. M. P.: M. Fajardo. No. 25310. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera al Puerto Alvira (Meta).

Estándares convencionales

ij) “Aun cuando en el marco del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos el régimen de responsabilidad aplicable es el objetivo, en el ámbito interno no se desecha la aplicación del régimen subjetivo de falla del servicio cuando a él hay lugar, a partir del cual le corresponde al juez determinar el incumplimiento de un deber funcional por parte de las entidades demandadas. Los precedentes jurisprudenciales citados, tanto de la Corporación como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, permiten concluir que se puede declarar la responsabilidad patrimonial del Estado cuando ha incurrido en una falla o falta en la prestación del servicio de defensa o de protección y con ello, por acción o por omisión, ha permitido, facilitado o, en casos extremos, estimulado, patrocinado o incluso participado del actuar de terceros que materialmente hubieren causado o ejecutado los hechos que constituyen la causa inmediata de los daños a cuya reparación deba procederse”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “A la luz del acervo probatorio allegado al expediente, la Sala encuentra que le asistió razón al Tribunal a quo al haber encontrado probada la responsabilidad patrimonial de las entidades demandadas. En efecto, se encuentra debidamente acreditado en el expediente que tanto el Ejército Nacional como el Departamento del Meta tuvieron oportuno conocimiento del grave riesgo que corrían los habitantes de la Inspección de Puerto Alvira y optaron por desestimar las distintas comunicaciones mediante las

cuales los mismos pobladores y la Defensoría del Pueblo, regional Villavicencio, les informaron acerca de la posible ocurrencia de los hechos objeto la demanda que dio origen al proceso que ahora se decide en segunda instancia”.

“La responsabilidad patrimonial del Ejército Nacional se encuentra comprometida por cuanto entre los meses de octubre de 1997 y marzo de 1998, la Defensoría del Pueblo puso en conocimiento de sus principales autoridades el estado de zozobra en el que se encontraban los habitantes de Puerto Alvira, las amenazas que sobre sus vidas y bienes realizaron distintos grupos al margen de la ley y particularmente los grupos de autodefensas que llegaron en esa época a la mencionada región del Departamento del Meta. Al respecto es muy dicente la actitud del Comandante de la Séptima Brigada frente a las comunicaciones enviadas por la Defensoría del Pueblo en las cuales se comunicó la situación vivida por los habitantes de Puerto Alvira, según expresó en una reunión que se celebró el 19 de noviembre de 1997 en las instalaciones de la Gobernación del Meta. [...] las autoridades militares consideraron que las amenazas cuya denuncia se hizo a través de la Defensoría del Pueblo, obedecían a una táctica de la guerrilla para distraer la tropa y generar traslados innecesarios del personal uniformado; más grave es, sin embargo, que según dicho documento el Ejército Nacional consideró, en su momento, que los habitantes de Puerto Alvira estaban siendo manipulados por la guerrilla con el único fin de enlodar la Institución Militar. Lo anterior resulta con toda claridad de la intervención realizada por el General Humberto Cortés, Comandante de la 4ª División, en el Consejo Departamental Extraordinario de Seguridad, celebrado el 7 de mayo de 1998 – 4 días después de la masacre. [...] lo cierto es que el Ejército Nacional falló en su deber constitucional de proteger la vida, derechos, libertades y bienes de los habitantes de Puerto Alvira al omitir la adopción de medidas adecuadas que pudiesen evitar o al menos prevenir de manera efectiva la ocurrencia de los hechos del 4 de mayo de 1998 en el curso de los cuales se produjo la muerte en circunstancias atroces del señor”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Plena de lo Contencioso administrativo, Sala Especial de Decisión, núm 9, 09 de septiembre de 2020. M. P.: G. Valbuena. No. Rad. 76001333100120080013401. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera a los diputados en Cali (Valle del Cauca).

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 29 de agosto de 2014. M. P.: R. Pazos. No 31190. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera del “Billar”, del municipio de Cartagena del Chairá (Caquetá).

Estándares convencionales i) “La Corte Interamericana de Derechos ha precisado que el precedente judicial está [sic] relacionado con la existencia del caso análogo: “para que un caso sea análogo es necesario acreditar que existe una semejanza entre los hechos del primero y los hechos del segundo en virtud de que ambos comparten las mismas propiedades relevantes esenciales lo cual permite aplicar la misma consecuencia jurídica en ambos casos”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “En el caso concreto, siguiendo las premisas fácticas de la Sentencia del 26 de junio de 2014 de la Sección Tercera, Subsección B, está demostrada la falla en el servicio por omisión en la que incurrió el Ejército Nacional”.

“Para la Sala está demostrado que la derrota operacional ocurrida en inmediaciones de la zona rural de Cartagena del Chaira el 3 de marzo de 1998, en la que falleció el soldado [...], tuvo como origen la abstención voluntaria del Ejército Nacional de ejercer sus deberes funcionales y evitar el resultado dañoso mediante la adopción oportuna de medidas tendientes a prevenir

la lesión a los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física de los militares; omisión reprochable que puso a los soldados en un escenario de gran vulnerabilidad, por cuanto un ataque guerrillero por parte del bloque sur de las Farc era una amenaza inminente y completamente previsible para los mandos superiores del Ejército Nacional, como lo concluyó la investigación disciplinaria adelantada por el Comando de la Armada Nacional en contra de los oficiales superiores de la Brigada Móvil n.º 3”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 19 de agosto de 1994. M. P.: D. Suárez. No. 9276. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera al Palacio de Justicia (Bogotá).

Estándares convencionales

i) “El protocolo II, que afirma que la población civil en caso de operaciones militares gozará de protección contra los peligros que conllevan dichas operaciones y que no pueden ser objeto de ataque, puede ser complementario del contenido obligatorio enunciado por el artículo 3 común. En síntesis, tanto por los convenios de Ginebra, incorporados positivamente al derecho interno, como por los Protocolos I y II adicionales a aquellos, los civiles no combatientes que se encontraban en el Palacio de Justicia tenían un derecho cierto e indiscutible a un trato humano”. Agrega más adelante el señor Procurador Primero Delegado, “que por la vía del artículo 121 de la Constitución de 1886 se imponía al Estado, incluso en operancia de los estados de excepción, el respeto del derecho de gentes”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “En el sub - júbice sí se presentó una falla del servicio por la parte de la fuerza pública encargada de procurar la vigilancia de los Magistrados y consejeros, así como del propio Palacio de Justicia y de quienes allí por una u otra razón se encontraban laborando. Hubo falla del servicio por cuanto a pesar de que, como se estableció, se conocían las amenazas contra los funcionarios judiciales y la intención de ocupar el Palacio de justicia, la acción gubernamental en tal sentido no funcionó adecuadamente. Si bien se proyectaron medidas de seguridad, lo cierto es que las mismas quedaron apenas en el papel y allí todavía se encuentran en el informe rendido sobre el particular. La vigilancia

incrementada por la visita de presidente de Francia desapareció cuando el mismo salió de Colombia. Ni la Policía Nacional, ni el DAS, ni el Ejército, prestaron custodia alguna para el día de la toma del Palacio, y ello a pesar de que se trataba de una toma anunciada, como la calificaron distintos personajes del propio Gobierno. En verdad resulta de difícil comprensión para la Sala la actitud en extremo negligente, imprevisiva y desde luego culposa de las autoridades de la República para dejar en la más aterradora desprotección a Consejeros, Magistrados y personal que laboraba en el Palacio de Justicia, a la buena de Dios y con el único respaldo de una exigua vigilancia particular, carente de experiencia y de los medios necesarios para enfrentarse a un enemigo audaz, osado y peligroso, el que venía amenazando de muerte a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y el mismo que había anunciado, de tiempo atrás, la ocupación del Palacio donde aquella funcionaba”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 11 de noviembre de 1994. M. P.: D. Suárez. No. 9862. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera al Palacio de Justicia (Bogotá).

Estándares convencionales

i) “El protocolo II, que afirma que la población civil en caso de operaciones militares gozará de protección contra los peligros que conllevan dichas operaciones y que no pueden ser objeto de ataque, puede ser complementario del contenido obligatorio enunciado por el artículo 3 común. En síntesis, tanto por los convenios de Ginebra, incorporados positivamente al derecho interno, como por los Protocolos I y II adicionales a aquellos, los civiles no combatientes que se encontraban en el Palacio de Justicia tenían un derecho cierto e indiscutible a un trato humano”. Agrega más adelante el señor Procurador Primero Delegado, “que por la vía del artículo 121 de la Constitución de 1886 se imponía al Estado, incluso en operancia de los estados de excepción, el respeto del derecho de gentes”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “Junto con la falla del servicio, cuya demostración la Sala ha dejado bien establecida, se encuentra igualmente acreditado en el proceso el segundo elemento estructural de la responsabilidad patrimonial

como lo es el daño. Sin lugar a dudas, surge del informativo, debidamente probado, que como consecuencia de los hechos narrados en la demanda, falleció el doctor [...]”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 02 de febrero de 1995. M. P.: J. de Dios Montes Hernández. No. 9273. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera al Palacio de Justicia (Bogotá).

Estándares convencionales

1.- “El protocolo II, que afirma que la población civil en caso de operaciones militares gozará de protección contra los peligros que conllevan dichas operaciones y que no pueden ser objeto de ataque, puede ser complementario del contenido obligatorio enunciado por el artículo 3 común. En síntesis, tanto por los convenios de Ginebra, incorporados positivamente al derecho interno, como por los Protocolos I y II adicionales a aquellos, los civiles no combatientes que se encontraban en el Palacio de Justicia tenían un derecho cierto e indiscutible a un trato humano”. Agrega más adelante el señor Procurador Primero Delegado, “que por la vía del artículo 121 de la Constitución de 1886 se imponía al Estado, incluso en operancia de los estados de excepción, el respeto del derecho de gentes”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Omisión. “[L]a falla del servicio se presentó por partida doble: De una parte, por haber suprimido la vigilancia necesaria en momentos en que no cabía duda acerca de la gravedad de las amenazas que pesaban sobre los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado, como personas y como funcionarios, la institución judicial en la cúpula de la rama correspondiente y el Palacio de Justicia que albergaba las dos altas corporaciones jurisdiccionales. La vigilancia adecuada de las instalaciones físicas que servían de sede a los organismos judiciales, era obligación corriente del Estado; por lo probado en el proceso; esa obligación no se cumplió. Las extraordinarias circunstancias de violencia que vivía el país, las dificultades por las que atravesaba el proceso de paz trazado por el Gobierno, los actos que con anterioridad inmediata se habían cumplido por la guerrilla, los asuntos especialmente delicados que se debían decidir por esos días en la Corte Suprema de Justicia, las amenazas gra-

ves de que habían sido objeto Magistrados y Consejeros y cuya seriedad fue constatada por las fuerzas de seguridad, exigían que se proveyese de vigilancia y de protección especiales al Palacio de Justicia, así como a Magistrados y Consejeros; y que dicha vigilancia y protección permanecieran mientras la situación de riesgo subsistiera. [...] Por este primer aspecto, pues, se abandonó a su suerte la institución judicial representada por sus cuerpos de mayor jerarquía, desconociendo, por lo tanto, no solo la obligación de proteger la vida y la integridad física de Magistrados, funcionarios y empleados judiciales, sino también la de velar por la institucionalidad del Estado en una de sus ramificaciones tradicionales: la jurisdiccional. [...] La segunda parte de la actuación oficial, constitutiva también de falla del servicio consistió como se dijo en la sentencia de la Sala cuyos apartes se transcribieron en esta, en la forma atropellada, imprudente e improvidente con que las Fuerzas Armadas reprimieron la toma del Palacio de Justicia, dejando en el juzgador la triste sensación de la insignificancia que tuvo la vida de las víctimas en la refriega, para quienes las peticiones, los ruegos, los lamentos, resultaron infructuosos”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera 14 de septiembre de 2000. M. P.: E. Hernández. No. 11805. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera por explosión al avión de Avianca en Soacha (Cundinamarca).

Estándares convencionales

No aplica.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

No hubo inacción, ni omisión. “En consecuencia, resulta ajeno al debate procesal en el caso sub judice, entrar a dilucidar si efectivamente los perjuicios reclamados por los demandantes han sido resarcidos, como lo estimó el a quo al declarar probada en forma oficiosa la excepción de pago, puesto que como antes se expuso, los daños producidos por el atentado terrorista al avión Boeing HK 1803 de la línea aérea Avianca, ocurrido el 27 de noviembre de 1989, no son imputables a la entidad demandada toda vez que no se ha demostrado que se produjeron porque la administración incurriera en falla del servicio público de vigilancia y seguridad, lo cual comprometería su responsabilidad”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 25 de febrero de 2016. M. P.: J. Santofimio. No. 42925. (Colombia)

Temática :Masacres guerrilleras con bombas en buses en Cartagena (Magdalena).

Estándares convencionales

i) “Asimismo, los derechos a la vida y a la integridad personal – física, psíquica y moral – de las personas se encuentran expresamente consagrados en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y tanto en el derecho interno como en el interamericano se prohíben las torturas y los tratos crueles”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “La Policía Nacional incumplió expresos y preceptivos mandatos normativos, desatendiendo sus deberes normativos [constitucionales y legales], bajo la posibilidad de haber podido desplegar medios o acciones que razonablemente eran exigibles, más aún cuando eran de conocimiento de la entidad demandada tales situaciones, lo que denota que la oportunidad y capacidad de respuesta debía haber sido desplegada, y no simplemente afirmar, como se revela en la prueba allegada, la existencia de un registro de actividades delictivas realizadas por grupos armados insurgentes en la zona donde se encuentra el lugar de ocurrencia de los hechos. Luego, se reitera, existía el deber positivo de adoptar medidas precautorias o preventivas, que anticiparan la producción de una amenaza inminente no solo para quienes aquí fueron víctimas, al usar el servicio de transporte público, sino para todos aquellos que padecían similares circunstancias. Al respecto se reitera que para la época de los hechos existían circunstancias que ameritaban que las autoridades hubieran tomado medidas eficaces para la protección de los vehículos de transporte público, así como de los conductores y pasajeros. Ahora, si bien no está probada la solicitud de protección previa y especial, esto no es casual que permita exonerar a la administración de su deber de protección y vigilancia, debido a la existencia de circunstancias indicadoras que permitían a las autoridades ejecutar y efectuar el despliegue de operativos tendientes a evitar este tipo de actividades, máxime cuando estas era previsibles por cuanto se tenían antecedentes de hechos similares, y se presentaban circunstancias notorias de inseguridad y constreñimiento frente a la prestación del servicio público de transporte”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 3 de mayo de 2013. M. P.: J. Santofimio. No. 32274. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera a la Cooperativa del municipio de Mapiripán (Meta).

Estándares convencionales

i) “Por su parte, el artículo 17 del Protocolo II (Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados, sin carácter internacional), aprobado en Colombia por la Ley 171 de 16 de diciembre de 1994”.

ii) “Asimismo, dentro de los Principios Rectores de los desplazamientos internos, reconocidos por las Naciones Unidas”.

iii) “Dicha responsabilidad, de conformidad con la Corte Interamericana de Derechos Humanos no será exigible en todos los casos en los que el Estado haya omitido prevenir riesgos para la comunidad, pues se requiere de un criterio de razonabilidad en la previsión de que los habitantes se encontraban ante un riesgo de verse lesionados en sus derechos humanos”.

4.- “En esta misma línea, en el fallo de la masacre de Pueblo Bello ocurrida en enero de 1990, la CIDH declaró la responsabilidad de Colombia por el incumplimiento de su deber de garantía por no haber adoptado medidas efectivas de prevención y protección de la población civil que se encontraba en una situación de “riesgo razonablemente previsible por parte de miembros de las Fuerzas Armadas o de seguridad del Estado respecto de grupos paramilitares”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “La Sala constata que era evidente para el Departamento de Policía del Guaviare que La Cooperativa era epicentro del accionar de grupos no estatales, evento que hacía previsible la incursión paramilitar en dicha región para 1999. Pruebas allegadas en este proceso dan cuenta del paso de grupos armados ilegales por ese corregimiento en el curso de 1998, meses antes de la toma paramilitar que dio lugar al desplazamiento de los demandantes”.

“La Sala considera que la presencia de grupos armados ilegales en el corregimiento La Cooperativa desde 1998, hechos de pleno conocimiento de la Policía Nacional como quedó acreditado y las masacres y los

desplazamientos masivos ocurridos en Puerto Alvira y Mapiripán en años inmediatamente anteriores, son eventos que permitían inferir razonablemente que los grupos armados, siguiendo la misma táctica y *modus operandi* empleados en aquellas otras incursiones y masacres, ocuparían la región de La Cooperativa y arremeterían contra sus pobladores”.

“Así las cosas, de las pruebas documentales y testimoniales obrantes en el proceso, y del análisis de contexto, y en aplicación de los postulados y principios desarrollados por la CIDH, se observa que la entidad demandada incurrió en una falla del servicio; no adoptó diligentemente las medidas necesarias para proteger a la población civil en función de las circunstancias de contexto descritas las cuales hacían previsible la incursión de los miembros de las AUC y el peligro al que estaban expuestos sus habitantes. La ausencia de un cuerpo de policía en La Cooperativa para el día de los hechos denota una “...*omisión en la adopción de medidas razonables*” para prevenir la violación de los Derechos Humanos y una falta de voluntad estatal para impedir los atropellos de las AUC. frente a las familias desplazadas. También se observa una “*ausencia de reacción del Estado*” ante la conducta delictiva de los grupos paramilitares, en la medida en que estas no fueron socorridas por las autoridades de policía ni auxiliadas en esta situación de emergencia, de manera que “el estándar de diligencia del Estado” ante esta situación de orden público fue precario e incluso inexistente”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 13 de octubre de 1994. M. P.: D. Suárez. No. 8910. (Colombia)

Temática :Desaparición guerrillera al Palacio de Justicia (Bogotá).

Estándares convencionales

i) “El protocolo II, que afirma que la población civil en caso de operaciones militares gozará de protección contra los peligros que conllevan dichas operaciones y que no pueden ser objeto de ataque, puede ser complementario del contenido obligatorio enunciado por el artículo 3 común. En síntesis, tanto por los convenios de Ginebra, incorporados positivamente al derecho interno, como por los Protocolos I y II adicionales a aquellos, los civiles no combatientes que se encontraban en el Palacio de Justicia tenían un derecho cierto e indiscutible a un trato humano”. Agrega más adelante el señor

Procurador Primero Delegado, “que por la vía del artículo 121 de la Constitución de 1886 se imponía al Estado, incluso en operancia de los estados de excepción, el respeto del derecho de gentes”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Inacción y omisión. “[C]on relación a la desaparición de la señorita [...] estima la Sala que si bien no se encuentra prueba directa que permita atribuir tal desaparición a la administración, si obran en el expediente distintas comprobaciones de carácter indiciario que permiten concluir que la mencionada señorita si desapareció a raíz de los hechos cumplidos en el Palacio de Justicia por parte de la fuerza pública [...] cabe destacar como lo hizo el Tribunal, una serie de hechos o circunstancias que permiten deducir la desaparición de la aludida Cajera. Son ellos: El hecho de que figure en la lista de desaparecidos elaborada por la Procuraduría General de la Nación, así como la determinación de esta entidad para que se adelantaran los trámites necesarios para establecer su paradero; las distintas diligencias realizadas con resultados negativos en la Décima Tercera Brigada, en el Instituto de Medicina Legal y en la Cafetería del Palacio en busca de evidencias; la búsqueda que ordenó a cargo de una agente especial del DAS de la señorita [...] y de otras personas en las distintas cárceles de Bogotá”.

“Sobre la particular estima la Sala que entre la desaparición de la señorita [...] y las fallas del servicio anotadas en párrafos anteriores se da una relación de causalidad tan evidente que de no haberse presentado aquellas tampoco se hubiera dado la desaparición. Es incuestionable que, si el comportamiento estatal hubiere sido diferente, si las labores de custodia y vigilancia se hubieran cumplido adecuadamente, si el manejo del personal rescatado y retenido se hubiera efectuado en forma bien organizada y si el levantamiento y manejo de los cadáveres se hubiera cumplido legal y técnicamente, no se podría sostener la existencia de ese nexo causal. Estima la Sala que si el Gobierno hubiese tomado las medidas requeridas para lograr una efectiva y real custodia de los Magistrados y una adecuada vigilancia del Palacio de Justicia, o si el manejo táctico militar hubiera sido más humano, más lógico y medianamente razonable, si las actividades posteriores a la toma hubieran sido más técnicas y organizadas, otras seguramente hubieran sido las consecuencias, no solo con respecto a los guerrilleros ocupantes, sino, especialmente, con relación a las víctimas civiles fallecidas o desaparecidas en tan cruento y absurdo episodio. Es cierto que el hecho del tercero, constituye causal exonerativa de responsabilidad estatal, en tanto que ese tercero no dependa de la propia administración y además que el hecho aludido sea causa exclusiva o

determinante del daño. En el caso bajo estudio considera la Sala que fue decisiva la contribución de las autoridades gubernamentales a la ocurrencia del daño, por causa precisamente de la falla del servicio anteriormente establecida. Fueron tales autoridades quienes con su negligente y omisiva conducta dieron lugar, o por lo menos facilitaron, la ocupación del Palacio de Justicia, pues conociendo de antemano que existían amenazas no solo contra la vida e integridad de los magistrados, sino de ocupación parte del M-19 de la edificación, a pesar de estar en capacidad de evitar la anunciada toma, ninguna medida preventiva ordinaria tomó, mucho menos extraordinaria, como lo exigía la situación. Esa contribución estatal traducida en la falla del servicio que le permitió al M-19 tomarse el Palacio de Justicia es la que hace recaer la responsabilidad exclusivamente sobre la Nación y desautoriza la eximente alegada como medio de interrumpir o romper el nexo de causalidad entre la falla de la administración y el daño ocasionado. Se recuerda que el hecho del tercero para valer como causal exonerativa de responsabilidad debía de ser, en el subjuicio, irresistible e imprevisible para el Estado Colombiano, en razón a que si estaba en condiciones de proveerlo o de resistirlo, como en efecto lo estuvo, y a pesar de ello no lo hizo, o lo hizo deficientemente, tal comportamiento culposo administrativo que vincula su conducta con el referido daño, bien puede considerarse como causa generadora del este, sin que en tales condiciones resulte interrumpida la relación de causalidad anteriormente advertida”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 21 de septiembre de 2016. M. P.: Sánchez. No. 51743. (Colombia)

Temática :Desaparición guerrillera al Palacio de Justicia (Bogotá).

Estándares convencionales

i) “La Corte Interamericana declaró la responsabilidad del Estado Colombiano por la desaparición forzada de Gloria Anzola de Lanao y otras personas en el marco de la operación militar de retoma del Palacio de Justicia, según Sentencia del 14 de noviembre de 2014 (f. 1-212 c. 3). Consideró que existió un *modus operandi* tendiente a la desaparición forzada de personas consideradas como sospechosas de participar en la toma o de ser colaboradores del grupo guerrillero M-19. Concluyó que esas personas eran separadas del resto de rehenes

y conducidas a instalaciones militares, donde en algunos casos fueron torturadas y desaparecidas. Igualmente, la Corte Interamericana encontró demostrado que, bajo la dirección de autoridades militares, se alteró la escena de los hechos y se cometieron múltiples irregularidades en el levantamiento de los cadáveres en el Palacio de Justicia”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico
Cosa juzgada internacional.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 02 de mayo de 2016. M. P.: S. Conto No. 35858. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera al Salado, del municipio de Carmen de Bolívar (Bolívar).

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 12 de octubre de 2006. M. P.: R. Saavedra. No. 30913. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera a la Chinita, municipio de Apartadó (Antioquia).

Configuración de la imputación del daño antijurídico
Inacción.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 01 de abril de 2009. M. P.: R. Correa. No. 36264. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera a las fincas Honduras y La Negra del municipio de Turbo (Antioquia).

Configuración de la imputación del daño antijurídico
Inacción.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 30 de marzo de 2022. M. P.: M. Bermúdez. No. 54064. (Colombia)

Temática :Masacre guerrillera al municipio de Currulao (Antioquia).

Configuración de la imputación del daño antijurídico
Inacción.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 17 de marzo de 2021. M. P.: R. Pazos. No. 43605 A. (Colombia)

Temática :Masacre paramilitar ocurrida en la vereda La Pedregosa, Cajibío.

Estándares convencionales

i) “Los derechos humanos y fundamentales de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, son ampliamente reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos, la Constitución, la jurisprudencia constitucional y el derecho interno. Por lo tanto, su obligatoriedad y fuerza jurídica vincula a todos los poderes públicos a su inexorable observancia. [...] Por esta razón, desde una perspectiva jurídica, los derechos a la verdad, justicia y reparación integral constituyen derechos subjetivos públicos y posiciones jurídicas fundamentales de tal grado de importancia internacional y constitucional que su reconocimiento no puede estar librado a las contingencias políticas, económicas o fácticas”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Acción. “La Sala sostendrá que el daño es imputable al Ejército y a la Policía Nacional, por acción, porque se encuentra demostrado que las dos autoridades coordinaron acciones con miembros de grupos armados ilegales que facilitó la ocurrencia de esta masacre. Lo

anterior, conllevó a que las demandadas omitieran deliberadamente sus obligaciones internacionales, constitucionales y legales de protección a la población civil, porque pese a que estas autoridades conocían del contexto de conflicto armado interno y fueron advertidos por las autoridades civiles de la presencia de grupos organizados al margen de la ley en la zona [paramilitares] no desplegaron acciones concretas y determinantes para la protección de los derechos a la vida e integridad personal de la población civil y de las víctimas de la vereda La Pedregosa en Cajibío, Cauca”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 27 de agosto de 2019. M. P.: A. Montaña. No. 44240 A. (Colombia)

Temática: Masacre de la Sarna.

Estándares convencionales i) “La dignidad humana es el fundamento de todos los derechos humanos, un atributo universal e irreductible de las personas y el pilar del catálogo de derechos constitucionales en Colombia. El Consejo de Derechos Humanos ha adoptado el informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua y al saneamiento, según el cual “el estigma es, por su carácter humillante y degradante, la antítesis misma de la idea de la dignidad humana. El estigma es un proceso encaminado a desvalorizar, a “empequeñecer” a algunas personas y “enaltecer” a otras, y es incompatible con la dignidad humana, que se basa en los conceptos de la igualdad y el valor inherentes a toda persona... El estigma socava la dignidad... y de ese modo sienta las bases para la conculcación de los derechos humanos...”.

ii) “Los principios de Naciones Unidas, por ejemplo, indican que, para garantizar el derecho a ser reparada,

toda víctima debe poder acceder a un recurso accesible, rápido y eficaz, al que se le aplican las restricciones a la prescripción. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, en una sentencia muy reciente encontró razonable que, ante los hechos calificados como crímenes contra la humanidad, las acciones de responsabilidad civil que garantizan la reparación de las víctimas no sean objeto de prescripción, y aclaró que la imprescriptibilidad se justifica en “la obligación del Estado de reparar por la naturaleza de los hechos y no depende por ello del tipo de acción judicial que busque hacerla valer”. Finalmente, esta Corporación, observando ese estándar internacional, ha inaplicado los términos de caducidad en casos de crímenes atroces para garantizar a las víctimas el acceso a la justicia y a una reparación adecuada”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico

Acción. “La participación de agentes del Estado en la causación de esos daños, como ha sido descrita, supone también la contribución a la ocurrencia del daño al bloque de derechos de los niños y niñas que se mencionó en el acápite [...] La Sala resalta, por su crueldad y gravedad, el daño que le fue ocasionado al niño [...], que perdió a sus dos padres. Este niño sobrevivió a la masacre porque los paramilitares así lo quisieron. Ese acto no responde a un gesto de humanidad, incompatible con la crueldad de la escena y con lo que significa una masacre de esta magnitud. A partir de lo que se ha establecido acerca de la planeación de las masacres paramilitares, la Sala entiende que los asesinos quisieron dejar unos mensajeros de sus advertencias, con la huella de la barbarie, el dolor y el trauma tatuados para siempre”.

Fuente: elaboración propia

d. Casos paradigmáticos de imputación con ocasión del tercero paramilitar

1. Masacre paramilitar del “Páramo de la Sarna”, municipio de Aquitania, Boyacá, Colombia, 2001. Autodefensas Campesinas de Boyacá, Casanare y Meta, Bloque Oriental. (Sentencia. CE. 27 agosto 2019. Exp. 44240)

a. Hechos probados y daño antijurídico. El 1º de diciembre de 2001, un grupo de paramilitares, mercenarios pagados por sectores oscuros de la sociedad y de la economía colombiana, incluso, vinculados con el Estado según muchas providencias judiciales y de la Corte IDH, como ocurre en el presente caso, haciendo el trabajo ilegal que el sistema prohíbe. Los hechos protagonizados en este caso correspondió a los conocidos como Autodefensas Campesinas de Boyacá, Casanare y Meta, Bloque Oriental que detuvieron un bus en el Páramo de la Sarna, municipio de Aquitania, Provincia de la Libertad, en el Departamento de Boyacá, obligando a todos sus ocupantes a ponerse de rodillas en fila al borde la carretera, y los ejecutaron sin mediar palabra, los asesinaron a todos, excepto a dos niños y una mujer, en total 15 civiles, víctimas inocentes, no actores del conflicto interno protegidos por el DIH.

Las razones de los mercenarios para justificar su actuar delictivo y con ellas explicar la muerte colectiva de seres humanos son tan descabelladas, que atentan contra la inte-

ligencia humana, absolutamente por fuera de la lógica, recaía en la sospecha de que cualquier persona que tuviera relación con el municipio de Labranzagrande, Boyacá, era guerrillero de la Farc, el argumento: el de que allí, en aquel municipio, dominaba territorialmente este grupo insurgente. Así las cosas, según el fallo de segunda instancia, “(...) Estos hechos constituyen un crimen atroz, es decir, uno de los más graves atentados contra el género humano. Es crimen internacional que afecta la dignidad básica de los seres humanos (...)”.

En la providencia de segunda instancia se destaca que la masacre de la Sarna fue cometida con una diversificación de la violencia de tal intensidad, que incluyó varios crímenes de guerra.

(...) Para que un acto pueda ser calificado como crimen de guerra, debe coincidir con uno de los eventos enumerados en el artículo 8 del Estatuto de Roma, y debe haberse cometido como parte de un plan o política, o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes, (...).

Adicionalmente, hace parte de una práctica sistemática, “(...) por lo que es, además, un crimen de lesa humanidad cometido en tiempos de conflicto armado interno (...)”, por consiguiente, de un “(...) crimen atroz especialmente grave en la medida en que contiene rasgos de dos de las categorías que el derecho internacional ha identificado como actos que ofenden a la humanidad (...)”.

Como quedó acreditado en el expediente, este hecho fue un homicidio múltiple, precedido de tratos crueles y ultrajes contra la dignidad personal de las víctimas:

(...) Las pruebas acreditan, además, que agentes del Estado facilitaron información que llevó a los ejecutores a la convicción de que estaban frente a colaboradores de la guerrilla, aunque en realidad resultaron ser civiles que no participaban en las hostilidades. Pese a ello, fueron masacrados como escarnio para advertir a un pueblo estigmatizado, sobre el costo de su supuesta lealtad a la guerrilla (...).

A partir de un análisis de contexto para efectos de dar la razonabilidad histórica al fallo, el Consejo de Estado destaca los siguientes componentes fácticos de trascendencia para la decisión: i) Esta masacre fue ejecutada por un grupo paramilitar que operaba en Boyacá y Casanare, en un momento en que el paso entre los dos departamentos era disputado entre ese grupo y las guerrillas. ii) Para el momento de los hechos, la estructura paramilitar estaba a cargo de Héctor Germán Buitrago, alias “Martín Llanos”, y su comandante militar era Luis Eduardo Linares Vargas, alias “HK”. iii) La guerrilla de las Farc, a su vez había sometido pueblos enteros, entre ellos y con especial rigor a Labranzagrande. iv) Y, en la época en que se perpetró la masacre de la Sarna, ha sido identificada por la jurisprudencia como un momento en que las Autodefensas Campesinas regionales ejercían actos violentos para tomar control de territorios dominados por la guerrilla. Las masacres fueron utilizadas con ese fin dentro de su política general de guerra.

Ahora bien, desde la perspectiva del daño antijurídico propiamente dicho, el Consejo de Estado lo admite y encuentra debidamente acreditado, vinculado de manera directa y sustancial al ámbito de los bienes, constitucional o convencionalmente, protegidos, precisamente en caso como este, en que se han cometido crímenes atroces para su ocurrencia:

(...) la Sala encuentra que con la masacre de La Sarna se produjo un daño a los derechos a la vida, a la integridad personal, a la dignidad humana, a la honra y al buen nombre, a no ser objeto de tratos inhumanos o degradantes bajo ninguna circunstancia, así como a los derechos de los niños a la integridad, a tener una familia y a ser protegidos contra toda forma de violencia física o moral, a no ser objeto de ataques ilegales a su honra y a su reputación, y a no ser sometidos a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (...).

Derechos todos estos con sus correspondientes garantías que hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano, “(...) porque están previstos directamente en el catálogo de derechos reconocidos por la Constitución, o porque se incorporan a ella por vía del bloque de constitucionalidad (...)”.

Observa el Consejo de Estado que la base normativa de los derechos violados con el daño antijurídico están reconocidos en los artículos 1, 11, 15, 21, y 44 de la C.P; 4, 5, 7, y 11 de la Convención ADH 1, y 2 de la Convención Contra la Tortura o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes; 3, 5, y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 16.1, y 37.a de la Convención sobre los Derechos del Niño, disposiciones todas estas que aunadas a los mandatos del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y 4 y 13 del Protocolo II adicional, le dan una especial consistencia cuando se trata de la protección e inmunidad de la población civil en el conflicto interno.

(...) Si una de las estrategias de guerra de las partes en un conflicto armado incluye las masacres de personas protegidas, como táctica de sometimiento de los pueblos y conquista de los territorios, las violaciones de los derechos humanos que genere

su actividad ilegítima constituyen además una vulneración del derecho internacional humanitario (...).

Los grupos de víctimas demandaron ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, Tribunal Administrativo de Boyacá, sus reclamaciones de justicia por la vía de la reparación directa.

b. Imputación. Mediante sentencia del 12 de diciembre de 2011, el Tribunal Administrativo de Casanare (Programa de Descongestión-Boyacá-), accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, encuentra demostrado el daño antijurídico y procedió a encuadrar la imputación al Estado en el título de falla en el servicio, determinando lo que consideró una inobjetable connivencia entre el grupo paramilitar y la fuerza pública, la que además contribuyó con la creación del estigma sobre la población de Labranza-grande y lo alimentó incluso después de la muerte de las víctimas, en palabras de la Providencia en estudio:

(...) el Tribunal entendió la responsabilidad podía imputarse a la Administración si se tenían en cuenta los siguientes elementos de juicio: que la masacre sucedió a plena luz del día y cerca de Sogamoso; el contenido de las declaraciones de los investigados en el proceso penal sobre información entregada por un “orgánico del B2” y la colaboración del Ejército y la Policía para abrir espacios territoriales de operación y fuga; la declaración del responsable del Batallón Tarqui que no ofrecía razones para la ausencia del retén militar del Crucero el sábado en que ocurrió la masacre, aunque todos los fines de semana se contaba con ese puesto de control(...).

Asimismo, agrega el Tribunal en su argumentación y razonabilidad para la imputación a título de falla en el servicio, que:

(...) era notable en los informes militares y de policía, la mínima presencia de fuerza pública en la vía Sogamoso – Labranza-grande antes de la tragedia, pese a que se conocía que era el corredor para los desplazamientos de paramilitares desde y hacia Casanare.; y que miembros del ejército consideraban a los “labranceros” como guerrilleros o auxiliares de la guerrilla y en consecuencia objetivo militar (...).

El pronunciamiento del Tribunal al vincular el accionar mercenario con la fuerza pública rompe cualquier posibilidad de configuración de la causal eximente de responsabilidad del hecho del tercero, que venía siendo alegada por la defensa de las entidades públicas demandadas:

(...) En su escrito de **contestación de la demanda**, El Ministerio de Defensa- Ejército Nacional, sostuvo que por la actividad delincinencial de “las fuerzas del desorden” ‘todos nos encontramos en un riesgo inminente, ya que la agresión de estos grupos al margen de la ley no tiene un objetivo en particular’. Reiteró que el hecho fue cometido por integrantes de un grupo al margen de la ley por lo que la Administración no está obligada a responder por ser obra de un tercero. Afirmó que no había falla en el servicio por omisión, pues a la entidad le resultaba imposible instalar de manera permanente cuarteles, batallones o retenes en todas las vías del país (...).

El Estado, a través de los apoderados de las entidades demandadas, apelaron el fallo insistiendo en sus argumentos, rechazando la configuración de la falla en el servicio “(...) Sobre la imputación de la responsabilidad, alegó que para que hubiera falla en el servicio, en estos casos, debían identificarse los alcances de la obligación estatal, los límites por escasez de recursos, la capacidad de maniobra y las circunstancias concretas, pues en zonas

rojas las obligaciones de vigilancia siguen siendo relativas(...)” y reiterando la procedencia de la eximente de responsabilidad por el hecho del tercero, dado que “(...) las obligaciones del Estado en materia de protección son obligatorias ante amenazas claras ciertas y previsibles, lo que no se daba en este caso porque “no hay prueba que demuestre que el día de los hechos se presentó en la zona una situación de alteración del orden público que exigiera una vigilancia especial, como tampoco hay evidencia de haberse elevado petición de protección y amparo y el Ejército se haya negado a brindarla (...)”.

El Consejo de Estado, en una importante y trascendental decisión proferida bajo los parámetros del DIDH, del DIH y del derecho internacional consuetudinario, resuelve la apelación y confirma la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, advirtiendo que la “(...) masacre que motiva este proceso constituye una grave violación a los derechos humanos, un crimen de guerra y de lesa humanidad, en el que hubo anuencia y participación de agentes del Estado(...) y está probado en el expediente que su ejecución “(...) es parte de una práctica sistemática dentro de las dinámicas degradadas del conflicto interno colombiano (...)”.

Sobre esta base y para efectos de la imputación, el fallo acude a la que identifica como clara línea de precedentes aplicable frente a situaciones fácticas que rodean el daño antijurídico como las que concurren en el presente asunto. La línea básica está conformada por las sentencias que han decidido casos de masacres paramilitares con colaboración de agentes estatales. Se reseñaron, en consecuencia, las sentencias que decidieron los casos de las masacres de la Rochela (10639), de Puerto Alvira (o Caño Jabón) (25310), de Frías (35413), del Planchón (34448) y de Pichilín (40447).

El rasgo común en la *Ratio Decidendi* de estos precedentes y el análisis y estudio de cada caso en el contexto del fenómeno paramilitar en Colombia muestra que estos grupos actúan en la mayoría de los casos con la aquiescencia del Estado, estigmatizando a la población, amenazándola y sometiéndola por el miedo, disfrutando de la inacción del Estado y de la omisión en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones constitucionales y convencionales.

Conforme con lo anterior, el Consejo de Estado procede a imputar siguiendo la jurisprudencia de la Sala sobre casos de masacres cometidas directamente por grupos paramilitares con la anuencia o participación de agentes del Estado, siguiendo las siguientes subreglas claras, aplicables al caso:

- i) (...) El Estado sí puede ser declarado responsable por hechos cometidos directamente por terceros, bajo el título de imputación de falla en el servicio por acción y por omisión cuando sus agentes participan en la planeación de los hechos y aseguran su no injerencia en la operación del crimen atroz (...).
- ii) (...) Cuando se trata de crímenes atroces, el juez recurre al DIH y al DIDH para determinar el contenido y alcance de los derechos y por tanto de las obligaciones funcionales referentes a su protección, respeto y garantía en tiempos de conflicto (...).
- iii) (...) En los casos de crímenes atroces ocurridos en el contexto del conflicto, que ocurren sistemáticamente y obedecen a patrones comunes propios del modo de operación de un grupo armado, no hace falta que las víctimas hayan informado sobre una amenaza específica o sobre el riesgo que luego se concretó en la masacre, para que se configure una falla en el

servicio, pues el contexto violento, la presencia de patrones circunstanciales y la sistematicidad deben activar la obligación de debida diligencia en la protección de los derechos(...).

iv) (...) En casos de crímenes atroces como las masacres por estigmatización el juez puede recurrir a análisis de contexto, incluso para determinar la existencia de un estado de connivencia de entidades del Estado frente a grupos armados determinados (...).

v) (...) En casos de crímenes atroces como las masacres por estigmatización el juez está habilitado para operar el control de convencionalidad (...).

Cuadro 5.**Sentencias de masacres y desapariciones por paramilitares**

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 12 de diciembre de 2014, M. P.: S, Conto. No. 29.715, (Colombia).

Temática :Homicidio por paramilitares en el municipio de Urrao (Antioquia).

Estándares convencionales

En estos términos, se tiene que la omisión por parte de la administración en el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales propició el escenario para que los alzados en armas concretaran sus objetivos, mediante la ejecución sistemática de homicidios sobre varios de los habitantes de Urrao, lo que es evidente, dada la inoperancia e inactividad de los uniformados, que no demostraron haber ejercido acciones encaminadas a detener los actos delincuenciales en los que a más de treinta personas les arrebataron violentamente la vida.

**Configuración de la imputación del daño antijurídico
Inacción.**

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 27 de febrero de 2013. M. P.: O. Valle de la Hoz. No. 21541, (Colombia).

Temática :Secuestro y homicidio por paramilitares en el Tablazo Betulia (Santander).

Estándares convencionales

En el plenario se acreditó que dichos militares no solo eran aliados de grupos paramilitares de esa región, sino que hacían parte de ellos y asesinaron de manera premeditada a los agentes estatales para evitar que cumplieran con su deber de materializar la captura de Vesga Cobos. (...) De modo que, para la Sala no existe duda que la muerte del señor Antonio Contreras Calderón es

imputable a la entidad demandada, Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, a título de falla del servicio, puesto que sus miembros en servicio activo, en un claro desconocimiento de sus deberes constitucionales y legales en franca connivencia con grupos al margen de la ley, dieron muerte a unos funcionarios públicos, que en desarrollo de sus obligaciones pretendían dar captura a una persona requerida por la autoridad. La Sala recalca que es deber del Estado salvaguardar la vida e integridad de sus ciudadanos, lo que torna inconcebible y execrable que sus propios funcionarios, abusando de su fuerza y condición, asesinen a otros para respaldar a grupos ilegales.

**Configuración de la imputación del daño antijurídico
Inacción.**

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 9 de julio de 2014. M. P.: E. Gil Botero. No. 44 333, (Colombia).

Temática :Masacre por paramilitares al Corregimiento de Pichilín, municipio de Morroa (Sucre).

Estándares convencionales

En relación con la imputación se concluye sin dudas que está plenamente demostrada la falla en el servicio por acción y omisión en la que incurrieron Policía y la Armada Nacional; aun cuando sus miembros no participaron directamente en la realización de la masacre, su responsabilidad se vio comprometida (...). Esta Corporación ha dicho lo que concierne a la responsabilidad del Estado por los hechos de terceros, en eventos en los que, si bien, los agentes estatales no participan de forma directa en la acusación del daño, en tanto no han sido autores, ni figuran como partícipes, con su omisión, propiciaron o permitieron que personas ajenas a la administración lo causaran. Este tipo de situaciones tienen lugar cuando una persona se encuentra amenazada, y da el aviso de rigor ante las autoridades; no obstante, estas no la protegen, o adoptan unas medidas de protección precarias e insuficientes; o cuando, si bien, la persona no comunicó la situación de riesgo a la autoridad, la notoriedad y el público conocimiento del peligro que afrontaba hacían imperativa la intervención estatal para protegerla, como ocurrió en este

caso, en la medida en que el contexto marcó la génesis del deber a una protección reforzada por parte de las fuerzas militares a la población vecina de ese sector del departamento de Sucre. Ahora bien, lo anterior es inescindible de la noción de falla del servicio por omisión, en la medida en que fue un actuar negativo –no hacer-, lo que posibilitó la comisión de este delito de lesa humanidad, es decir, si bien, en el caso sub examine el daño fue cometido por un grupo armado al margen de la ley, lo cierto es que el mismo se posibilitó y concretó a partir de la falla del servicio en que incurrió la entidad pública demandada; lo decisivo en la acusación del perjuicio fue el iter de acontecimientos en los cuales la autoridad jugó un papel preponderante; al no evitar la materialización de la desaparición, procediendo a la captura de los criminales y al esclarecimiento de los hechos, incurrió en una manifiesta omisión en el cumplimiento de las funciones legales, en atención a que se trataba de la fuerza pública, que constitucionalmente está instituida para la protección, garantía y satisfacción de los derechos de los asociados, y ello comporta labores de: reacción, prevención y persecución, ante la perpetración de estos crímenes. En ese orden, es claro que la omisión por parte de la fuerza pública constituye una flagrante violación al deber de prevenir, contenido en la Convención Americana de Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” (artículo 1º), y cuyo contenido y alcance fue delimitado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Configuración de la imputación del daño antijurídico Inacción.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 21 de noviembre de 2013. M. P.: E. Gil Botero. No. 29764, (Colombia).

Temática :Desaparición forzada por Paramilitares al Municipio de Puerto Berrío de San Roque (Antioquia).

Estándares convencionales

De lo que da cuenta el plenario es de la desaparición y posible ejecución de varios ciudadanos en una de esas mal llamadas “labores de limpieza social”, o de. “sospecha guerrillera”, que constituyen sin lugar a anfibología alguna, una vergüenza nacional, no solo frente al mundo, sino ante el tribunal de la razón y la civilidad, por más deteriorada que se encuentre en un momen-

to histórico dado, de allí que, los hechos indicadores son suficientes para dar por probado que la demandada incurrió en una falla del servicio por omisión, y por lo tanto, le es imputable el daño alegado; se reitera, tristemente en época que se espera ya superada, en un culto al prejuicio, se devaluó por falta de vigilancia y protección estatal, al ciudadano humilde, y fue eso sin eufemismo alguno lo que ocurrió, y así lo trasunta este proceso. Para la Sala, es inadmisibles y censurable la existencia de este tipo de grupos al margen de la Ley, los que nacieron con un fin vengativo para con la guerrilla, y extendieron esa pasión y odio a todos los que consideraban sospechosos de participar en actividades subversivas, sospechas que marcaron la comisión de cantidades de delitos –desapariciones, muertes, secuestros, masacres- en las que resultaron víctimas personas ajenas al conflicto. Y esta situación se afianzó en determinados sectores del país, como ocurrió en esta zona del Departamento de Antioquia –Magdalena Medio-. (...) Lo anterior, refleja una situación evidente de violencia extrema para la década de los noventa, que se afianzó con la consolidación de grupos ilegalmente armados en determinadas zonas del territorio. Asunto que no era desconocido para el Estado; la comisión reiterada de delitos bajo las mismas modalidades en un espacio determinado configuró el contexto de violencia, y con ello, el conocimiento del riesgo por parte de las autoridades llamadas a proteger a los asociados en condición de inminencia de ser víctimas, generándose una posición de garantía, y por ello era el Estado el obligado a asumir ese rol de garante de los derechos de quienes estaban expuestos a ese tipo de ilícitos.

Configuración de la imputación del daño antijurídico Inacción.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 03 de diciembre de 2014. M. P.: J. Santofimio. No. 35413, (Colombia).

Temática :Masacre por paramilitares al Corregimiento de Frías, Municipio de Falan (Tolima).

Estándares convencionales

8.3 En efecto, la falla del servicio, que es el criterio de imputación que debe verificarse, ab initio, para establecer la responsabilidad del Estado tratándose de daños causados por grupos armados insurgentes tiene como presupuesto el reconocimiento de la existencia de mandatos de abstención deberes negativos- como de acción –deberes positivos- a cargo del Estado, empero, para que se genere responsabilidad con fundamento en ello es menester acreditar, a título enunciativo, i) el incumplimiento o deficiente cumplimiento de deberes normativos, ii) la omisión en el despliegue de las acciones, medidas o medios razonable y ponderadamente disponibles [no debe olvidarse que por virtud del artículo 2 de la Carta Política y del artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el Estado debe realizar o adoptar todas medidas tendientes a la protección de los derechos humanos, en caso de verse afectados bien sea por su acción, o derivados de actos de sujetos privados en lo saque se hace imprescindible y necesaria la acción protectora o positiva del Estado]; iii) la inactividad de la administración pública, concretada en el ejercicio de las acciones, medidas o medios disponibles de manera limitada, insuficiente, o sin lograr su pleno despliegue para la protección eficaz de los derechos, bienes e intereses de los ciudadanos; y iv) el desconocimiento de la posición de garante institucional que pueda asumir la administración. Como en los daños causados por la acción de grupos insurgentes se está en presencia de un hecho de un tercero, desde un plano causal, deberá demostrarse la cognoscibilidad real del peligro [la situación de amenaza o riesgo] que corre el bien jurídico que debe ser protegido, al igual que la posibilidad material de actuar en su defensa o bien por el negligente o inadecuado despliegue de las acciones de defensa ejecutadas por la fuerza pública. Al respecto el precedente jurisprudencial de esta Corporación ha precisado:

“Para determinar si la conducta del Estado fue anómala o irregular, por acción o por omisión, frente al hecho dañoso perpetrado por el tercero debe analizarse si para la Administración y para las autoridades era previsible que se desencadenara el acto terrorista. Este as-

pecto constituye uno de los puntos más importantes a analizar dentro de este régimen; no es la previsión de la generalidad de los hechos [estado de anormalidad del orden público] sino de aquellas situaciones que no dejen casi margen para la duda, es decir, las que sobrepasan la situación de violencia ordinaria vivida [...]”

Configuración de la imputación del daño antijurídico Inacción.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, 08 de noviembre de 2001. M. P.: N/A. No. 13878, (Colombia).

Temática :Masacre por paramilitares a la zona de Montelibano (Córdoba).

Estándares convencionales

Pues bien, por cuanto respecta al presente proceso, se tiene que mediante la mencionada sentencia proferida el 13 de febrero de 2013, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado se pronunció acerca de la responsabilidad del Estado frente al ataque armado perpetrado por un grupo irregular el 4 de mayo de 1998 al corregimiento de Puerto Alvira, Mapiripán, Meta, motivo por el cual se impone reiterar, en esta ocasión, las consideraciones plasmadas en ese fallo, comoquiera que resultan perfectamente procedentes; el objeto y la causa de los cuales se ocupó el aludido pronunciamiento y aquéllos sobre los cuales versa el litigio sub iudice, son los mismos:

“2.- La jurisprudencia de la Corporación en torno a la responsabilidad patrimonial del Estado por homicidios perpetrados por grupos al margen de la ley, cuando se encuentra probada una falla del servicio. La Sala encuentra necesario efectuar algunas precisiones respecto de la imputación del daño por la acción u omisión de una autoridad pública por hechos terroristas cuando el origen del mismo se encuentra probada una falla del servicio, lo anterior por cuanto en casos como el que decide la Sala en esta oportunidad, la imputación material de los hechos –homicidios, desapariciones forzadas, atentados, entre otros– recae en un tercero, sin embargo, la imputación jurídica se ha predicado de la Administración por haber incumplido su deber de protección, defensa y seguridad de las personas o de sus bienes cuando ello se ha acreditado suficientemente dentro del respectivo proceso. Esta Sala, en jurisprudencia constante, ha determinado el alcance de

la responsabilidad del Estado por actos terroristas bajo la óptica de la falla del servicio, según se destaca a continuación, sin perjuicio de señalar que según la posición mayoritaria también se ha determinado la exigibilidad de responsabilidad patrimonial del Estado en esos supuestos con base en los títulos del riesgo excepcional o daño especial, según cada caso, asuntos de los cuales no se ocupará la Corporación en esta oportunidad.

[...] En el expediente se encuentra debidamente acreditado que el día 4 de mayo de 1998, en las primeras horas de la tarde, un grupo de hombres fuertemente armados entró en el casco urbano de la Inspección de Puerto Alvira [Caño Jabón], municipio de Mapiripán, Departamento del Meta y procedió a sacar de sus lugares de habitación y trabajo de manera selectiva a una veintena de personas habitantes de la localidad, entre las cuales se encontraba el señor Wilson Bernal Ortiz, después de lo cual procedieron a torturar y desmembrar algunos de ellos, para luego prenderle fuego a los cuerpos, con y sin vida, de las personas que seleccionaron. Los asesinos afirmaron ser miembros de un grupo de autodefensas y calificaron de ayudantes de la guerrilla a las personas a quienes les propinaron la muerte. [...]

A la luz del acervo probatorio allegado al expediente, la Sala encuentra que le asistió razón al Tribunal a quo al haber encontrado probada la responsabilidad patrimonial de las entidades demandadas. En efecto, se encuentra debidamente acreditado en el expediente que el Ejército Nacional y el Departamento del Meta tuvieron oportuno conocimiento del grave riesgo que corrían los habitantes de la Inspección de Puerto Alvira y optaron por desestimar las distintas comunicaciones mediante las cuales los mismos pobladores y la Defensoría del Pueblo, regional Villavicencio, les informaron acerca de la posible ocurrencia de los hechos objeto de la demanda que dio origen al proceso que ahora se decide en segunda instancia. La responsabilidad patrimonial del Ejército Nacional se encuentra comprometida por cuanto entre los meses de octubre de 1997 y marzo de 1998, la Defensoría del Pueblo puso en conocimiento de sus principales autoridades el estado de zozobra en el que se encontraban los habitantes de Puerto Alvira, las amenazas que sobre sus vidas y bienes realizaron distintos grupos al margen de la ley y particularmente los grupos de autodefensas que llegaron en esa época a la mencionada región del Departamento del Meta. [...] Es decir, las autoridades militares consideraron que las amenazas cuya denuncia se hizo a través de la Defensoría del Pueblo, obedecían a una táctica de la guerrilla para distraer la tropa y generar traslados innecesarios del personal uniformado; más grave es, sin embargo, que según dicho documento el Ejército Nacional consideró, en su momento, que los habitantes de Puerto

Alvira estaban siendo manipulados por la guerrilla con el único fin de enlodar la Institución Militar. [...] De lo anteriormente transcrito, para la Sala resulta claro que el Ejército Nacional recibió al menos en tres ocasiones –octubre y noviembre de 1997 y enero de 1998– información sobre un posible atentado contra la vida y bienes de los habitantes de Puerto Alvira, sin embargo, ya fuere porque consideraron que las amenazas no eran fundadas –lo cual se concluyó sin mayor profundidad por cuanto: i) los documentos indican una sola persona en la población que presumiblemente informó que la situación de orden público era de completa normalidad; ii) el cotejo de las firmas se hizo “a simple vista” y solamente sobre una de las dos cartas enviadas por los habitantes de la Inspección, sin que se hubiere tenido en cuenta que el 19 de noviembre algunos habitantes pusieron de presente a las autoridades los problemas de orden público; y, iii) los documentos no dan cuenta de una presencia real del Ejército en la Inspección de Puerto Alvira sino en el municipio de Mapiripán–, o bien porque en su sentir todos los habitantes de Puerto Alvira eran considerados, de manera alarmante e inaceptablemente generalizada, narcotraficantes o colaboradores de la guerrilla o simplemente porque como lo afirmó el mismo Comandante de la Séptima Brigada, General Uscátegui, en noviembre de 1997, le parecía extraño no recibir “‘quejas de la guerrilla sino de los paras’ por lo cual no sabe qué hacer...” lo que lo hacía sentirse “cansado de dar contestación a tantos oficios que le llegan”; lo cierto es que el Ejército Nacional falló en su deber constitucional de proteger la vida, derechos, libertades y bienes de los habitantes de Puerto Alvira al omitir la adopción de medidas adecuadas que pudieren evitar o al menos prevenir de manera efectiva la ocurrencia de los hechos del 4 de mayo de 1998 en el curso de los cuales se produjo la muerte en circunstancias atroces del señor Wilson Bernal Ortiz. Agréguese a lo anterior que el mismo General Uscátegui, comandante de la Séptima Brigada, afirmó públicamente el 19 de noviembre de 1997 en las instalaciones de la Gobernación del Meta que “ante lo denunciado militarizará a Puerto Alvira o Caño Jabón” [fl. 207 c 2], compromiso que, evidentemente, se incumplió.

Por otro lado, no es de recibo el argumento esbozado por el Ministerio de Defensa en torno a la imposibilidad de juzgar la actuación del Ejército Nacional bajo la óptica de un Estado ideal [fl. 352 c ppal], dadas las graves condiciones de orden público que vivía el país y particularmente el Departamento del Meta; en el caso concreto las autoridades militares tenían amplio conocimiento acerca de las Sala no es ideal esperar del Estado que proteja la vida y bienes de los habitantes de una población, como Puerto Alvira, cuando el contexto de la época y de la zona fue blanco de múltiples amenazas y ataques alevos por parte de los diferentes grupos

armados al margen de la ley, situaciones respecto de las cuales se pidió reiteradamente protección a las entidades demandadas. A más de lo anterior, no escapa a la Sala el hecho de que los protagonistas de la omisión del Estado en el caso que ahora se decide, hubieren sido aquellos por cuyas omisiones y, respecto de algunos, cuya participación directa generaron la condena al Estado colombiano por la masacre de Mapiripán – ocurrida apenas 10 meses antes de los hechos objeto de esta demanda–, hechos cuya similitud con la masacre de Puerto Alvira, ocurrida el 4 de mayo de 1998, en el curso de la cual perdió cruelmente la vida el señor Bernal Ortiz, permite considerar la existencia de un contexto particular e inadmisiblemente de tolerancia para con la actuación de los grupos mal llamados paramilitares por parte de algunos miembros de las Fuerzas Militares y de desconfianza mutua entre la comunidad y los miembros del Ejército y de la Policía Nacional. Amenazas que pesaban sobre los habitantes de Puerto Alvira.

**Configuración de la imputación del daño antijurídico
Inacción.**

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 9 de septiembre de 2015. M. P.: H. Andrade. No. 31203, (Colombia).

Temática :Masacre por paramilitares a Puerto Alvira, del Municipio de Mapiripán (Meta).

**Configuración de la imputación del daño antijurídico
Inacción.**

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 24 de octubre de 2016. M. P.: M. Velázquez. No 34448, (Colombia).

Temática :Masacre por paramilitares a un planchón en Puerto Oriente (Vichada).

Estándares convencionales Como lo reflejó el material probatorio descrito anteriormente, en especial las decisiones penales emitidas en contra de quienes participaron en la vil muerte de Luz Miryam Martínez y de sus menores hijos Cándida Aurora y Carlos Hortencio Sánchez Martínez, las AUC planearon y ejecutaron una escalada violenta en los departamentos del Meta y Vichada, con el propósito de mantener el “control” ilegal de esa zona y, en virtud de ello, perpetraron diversos y macabros ataques en contra de la población civil, con la anuencia de la Fuerza Pública, por cuanto esta tuvo conocimiento previo de la situación y pese a ello asumió una conducta pasiva, indiferente, sin responder al clamor de la población civil desamparada que quedó expuesta a los ataques insurgentes.

En relación con la aludida omisión que se les atribuye a los entes demandados, esta Sala ha sostenido: aun cuando en el marco del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos el régimen de responsabilidad aplicable es el objetivo, en el ámbito interno no se desecha la aplicación del régimen subjetivo de falla del servicio cuando a él hay lugar, a partir del cual le corresponde al juez determinar el incumplimiento de un deber funcional por parte de las entidades demandadas. Los precedentes jurisprudenciales citados, de la Corporación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, permiten concluir que se puede declarar la responsabilidad patrimonial del Estado cuando ha incurrido en una falla o falta en la prestación del servicio de defensa o de protección y con ello, por acción o por omisión, ha permitido, facilitado o, en casos extremos, estimulado, patrocinado o incluso participado del actuar de terceros que materialmente hubieren causado o ejecutado los hechos que constituyen la causa inmediata de los daños a cuya reparación deba procederse”⁵⁶ [Destaca] En línea con lo anterior, la Sala también ha considerado lo siguiente: “Con fundamento en todo lo anterior, ha de concluir la Sala para el caso sub examine, que el daño resulta imputable por omisión a la demandada, toda vez que esa entidad se encontraba en posición de garante institucional⁵⁷ en relación con la protección a la vida, integridad y bienes del señor José Marino Marmolejo Gindrama, puesto que según,

se acreditó en el proceso, con anterioridad a los hechos, la Fuerza Pública tenía conocimiento del riesgo inminente al que estaban expuestos los pobladores de la zona rural del municipio de Medio Atrato, Chocó, dados los reiterados ataques [secuestros, homicidios, hurtos, amenazas, intimidación, entre otros], en contra de la población civil por parte de los Frentes 34 y 57 de las Farc que operaban en la región; sin embargo, según informó el Ejército Nacional, la protección se limitaba a hacer patrullajes esporádicos en la zona, de máximo ocho días, al cabo de los cuales, resulta lógico que la población civil quedara ampliamente en condiciones de vulnerabilidad y de desprotección estatal.

Así pues, toda esta cadena de hechos indicadores marcan la creación de un indicio contextual de grave violencia originada por estos grupos al margen de la Ley, lo que significaba –sin lugar a dudas– un imperativo para el Estado en orden a reforzar la vigilancia y protección de las personas que habitaban esa región; bien conocía, no solo de la existencia de estos grupos armados, sino también la modalidad de sus operaciones, que fueron repetitivas, y en las que gran número de civiles fueron víctimas, siendo ello motivo de reproche, por su actuar negativo, expresado en la omisión” [Destaca la Sala]. Ahora bien, en casos como el que aquí se analiza, la Sala ha considerado que debe mediar una flexibilidad a los estándares probatorios, toda vez que, en la gran mayoría de casos, las graves violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia, cometidas en el marco del conflicto armado interno, han acaecido en zonas alejadas de los grandes centros urbanos y en contextos de impunidad 60. Lo anterior ha producido que las víctimas, como sujetos de debilidad manifiesta, queden en muchos casos en la imposibilidad fáctica de acreditar estas afrentas a su dignidad humana. Más aun, cuando no se ha llevado una investigación seria por parte de las autoridades competentes, como en este caso, lo cual se traduce en una expresa denegación de justicia”.

**Configuración de la imputación del daño antijurídico
Inacción.**

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección A, 13 de marzo de 2017. M. P.: C. Zambrano. No. 47644A, (Colombia).

Temática :Masacre por paramilitares a Barranca-bermeja (Santander).

Estándares convencionales

Ahora, en torno a la responsabilidad del Estado por la omisión de los deberes de protección y seguridad, debe recordarse que el artículo 2 [inciso segundo] de la Constitución Política dispone 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”. A su turno, el artículo 218 íbidem prevé que a la Policía Nacional le corresponde el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz, deberes que fueron precisados en la Ley 62 de 1993, por la cual se expidieron normas sobre la Policía Nacional.

Según las normas acabadas de citar, la razón de ser de las autoridades, en particular de la Policía y del Ejército Nacional, es la defensa y protección de todos los residentes en el país y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. Omitirlos compromete su responsabilidad y, por lo tanto, el Estado debe utilizar todos y cada uno de los medios de que dispone, a fin de que el respeto y demás derechos de las personas, por parte de las autoridades y de los particulares, sea una realidad.

Al respecto, 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 que se imputa a la Administración una omisión derivada del 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 que se analiza si procede declarar la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia ha sido determinante la omisión de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido, la Sala, de tiempo atrás, ha señalado que es necesario efectuar el contraste, de un lado, entre el contenido obligacional que

las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado y, de otro, el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto; al respecto, se ha dicho:

“1.- En casos como el presente, en los cuales se imputa responsabilidad a la administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones, la determinación de si el daño causado al particular tiene el carácter de daño antijurídico, [sic] depende de acreditar que la conducta de la autoridad fue inadecuada. Si el daño que se imputa a esta se deriva del incumplimiento de un deber que legalmente le corresponde, o de su cumplimiento inadecuado, la antijuridicidad del daño surgirá entonces aquí de dicha conducta inadecuada, [sic] o lo que es lo mismo, de una falla en el servicio.

“2.- Para determinar si aquí se presentó o no dicha falla del servicio, debe entonces previamente establecerse cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración. Debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación;

[sic] qué era lo que a ella [sic] podía exigirsele; [sic] y, solo si en las circunstancias concretas del caso que se estudia se establece que no obró adecuadamente, esto es, que no lo hizo como una administración diligente, su omisión podrá considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende [...]”¹⁵. De igual forma, la Sala señaló que la omisión del deber exigido, con cuyo cumplimiento se habría podido evitar la producción del daño, compromete la responsabilidad patrimonial de la administración: “En primer lugar, la doctrina distingue las omisiones en sentido laxo y las omisiones en sentido estricto, para considerar que las primeras están referidas al incumplimiento de los deberes de cuidado necesarios para prevenir un evento, de por sí previsible y evitable, cuando se ejerce una actividad. [sic] De este tipo serían, por ejemplo, las relacionadas con la falta de señalización de obstáculos que en la actividad de la construcción se dejan sobre una vía¹⁶; [sic] en tanto que las segundas están relacionadas con el incumplimiento de una actuación a la cual se hallaba obligado el demandado, es decir, la omisión de una actuación que estaba en el deber de ejecutar y que podía impedir la ocurrencia de un hecho dañoso. [sic] El caso típico sería el del incumplimiento del deber de protección que el Estado debe brindar a las personas, que de haberse cumplido hubiera podido impedir la ocurrencia del hecho dañoso. “En relación con las omisiones que bajo estos criterios se han denominado como de sentido restringido, la Sala ha señalado que la responsabilidad del Estado se ve comprometida cuando 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 perjuicios¹⁷; 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 daño¹⁸. “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.

Configuración de la imputación del daño antijurídico Inacción.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 17 de marzo de 2021. M. P.: R. Pazos. No. Rad. 43605A, (Colombia).

Temática :Masacre por paramilitares a la Pedregosa Cajibío (Cauca).

Estándares convencionales

La Sala sostendrá que el daño es imputable al Ejército y a la Policía Nacional, por acción, porque se encuentra demostrado que las dos autoridades coordinaron acciones con miembros de grupos armados ilegales que facilitó la ocurrencia de esta masacre. Lo anterior, conllevó a que las demandadas omitieran deliberadamente sus obligaciones internacionales, constitucionales y legales de protección a la población civil, porque pese a que estas autoridades conocían del contexto de conflicto armado interno y fueron advertidos por las autoridades civiles de la presencia de grupos organizados al margen de la ley en la zona (paramilitares) no desplegaron acciones concretas y determinantes para la protección de los derechos a la vida e integridad personal de la población civil y de las víctimas de la vereda La Pedregosa en Cajibío, Cauca. como lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en este tipo de escenarios de violencia sistémica y de graves violaciones de derechos humanos y sobre todo en una zona de conflicto, las obligaciones de adoptar medidas positivas de prevención y protección a cargo del Estado se ven acentuados y revestidos de importancia cardinal en el marco de los deberes internacionales, constitucionales y legales. Luego, concluye la Sala que

en el presente asunto el contexto de conflicto armado interno es importante para la imputación del daño; mide el grado de vulnerabilidad de las víctimas, la previsibilidad de los hechos e impone el deber reforzado a la fuerza pública de maximizar las medidas de protección a la población civil, debido al inminente peligro que corrían sus derechos civiles frente a las acciones de grupos al margen de la ley.

Configuración de la imputación del daño antijurídico
Acción e Inacción.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 07 de septiembre de 2015. M. P.: J. Santofimio. No. 48995, (Colombia).

Temática :Masacre por paramilitares a la Gabarra (Norte de Santander).

Estándares convencionales

Los antecedentes que muestran la realidad colombiana y, específicamente, en el caso concreto, los del municipio de Tibú, Norte de Santander, revelan que este se encuentra en una zona de constante actividad insurgente, lo cual lleva a que cobre especial relevancia el deber de anticipación por parte del Estado, que como lo ha explicado la Sala 128 en otras oportunidades, comprende todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren el cumplimiento de los mandatos de protección derivados del derecho internacional humanitario aplicables al conflicto armado interno, de la Constitución Nacional y del régimen legal y reglamentario, especialmente, cuando se trata de resguardar a la población civil en el respeto de sus derechos, bienes e intereses, esencialmente la debida garantía del derecho a la vida y a la integridad psicofísica. Desde la perspectiva convencional, esto es, del derecho internacional humanitario y de protección de los derechos humanos, debe observarse lo consagrado en el Convenio IV de Ginebra del 12 de agosto de 1949, “relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra” (ratificado por Colombia el 8 de noviembre de 1961), y en el Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, “relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional”. De acuerdo con el Convenio IV de Ginebra son aplicables en este tipo de eventos, y dentro del concepto de con-

flicto armado interno el artículo 3 común; tratándose de conflictos no internacionales el Estado parte está llamado a aplicar “como mínimo” los siguientes criterios: i) Las personas que no participen directamente en las hostilidades y las personas puestas fuera de combate por detención o por cualquier otra causa, serán en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas: a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios. Asimismo, tratándose de situaciones ocurridas en el marco del conflicto armado interno, el Estado debe orientar su accionar no solo a cumplir los mandatos constitucionales [artículo 2, especialmente, de la Carta Política] y legales, sino también a dar cabal aplicación y respetar lo consagrado en el Protocolo II a los Convenios de Ginebra, en especial los siguientes mandatos positivos: i) es aplicable a los conflictos armados “que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”

[artículo 1]; ii) será aplicable “a todas las personas afectadas por un conflicto armado” [artículo 2]; iii) la invocación de este Protocolo, en los términos del artículo 3.1, no puede hacerse con el objeto de “menoscabar la soberanía de un Estado o la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer la ley y el orden en el Estado o de defender la unidad nacional y la integridad territorial del Estado por todos los medios legítimos” [respeto del principio de soberanía en sus dimensiones positiva y negativa]; iv) como garantía fundamental se establece que todas “las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable. Queda prohibido ordenar que no haya supervivientes” [artículo 4.1] y, v) se prohíben los “atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, en particular el homicidio o toda forma de pena corporal” [artículo 4.2]. La Sala tiene en cuenta, que el “artículo 1 de la Declaración universal, al resumir los tres grandes principios de la Revolución francesa, establece, entre otras cosas, que “todos los seres hu-

manos deben tratarse unos a otros con un espíritu de hermandad”. El orden social y la comunidad a la que el individuo pertenece son colocados asimismo en la adecuada perspectiva de los derechos humanos en los artículos 28 y 29 de la Declaración universal y en el párrafo quinto del preámbulo de los Convenios internacionales sobre derechos humanos”¹²⁹. En tales casos, todas las normas de derechos humanos cuya derogación está prohibida siguen en pleno vigor. Estas normas están confirmadas o complementadas por la normativa específica de los conflictos armados no internacionales, que forman parte de la normativa humanitaria”¹³⁰. Dicha protección tiene su base en los derechos humanos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos -artículos 1.1131 [“Obligación de respetar los derechos”), 2 [“Deber de adoptar disposiciones de derecho interno) y 21132 [“Derecho a la propiedad privada”). Con relación a lo anterior, la Sala de Subsección C encuentra que la protección de la población civil no está reducida a los contornos de nuestra Carta Política, sino que se extiende a las cláusulas del derecho internacional público y se consagran en el ámbito internacional humanitario y en el de la protección de los derechos humanos¹³³. En ese sentido, se considera necesario “asegurar, en el plano internacional y en el plano interno, la efectiva aplicación de las normas convencionales antes señaladas. Sobre todo si se considera la naturaleza del Derecho internacional imperativo “ius cogens” que poseen en su mayor parte dichas normas, lo que se expresa, entre otras cosas, en el hecho de quedar sustraída su aplicación a la lógica de la reciprocidad –el respeto de ciertas normas humanitarias básicas no queda supeditado a que el adversario las respete por su parte- y en el hecho de generar obligaciones erga omnes, esto es, frente a todos, que en cuanto tales excluyen la posibilidad de prescindir de su acatamiento incluso si las personas protegidas manifestaran la intención de renunciar a los derechos correlativos a esas obligaciones”.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, 04 de mayo de 2022. M. P.: A. Montaña. No. AG 00025-01. 63303(Colombia).

Temática :Masacre por paramilitares a La Cabuya, Tame (Arauca).

Estándares convencionales

La parte demandada no puso en tela de juicio su participación en los hechos que ocasionaron el desplazamiento de los habitantes de la vereda la Cabuya, al contrario, esto está plenamente demostrado en el expediente que miembros del Ejército Nacional actuaron en colaboración con miembros de grupos al margen de la ley para perpetrar la masacre y que, varios agentes estatales fueron condenados penalmente por su participación activa en los hechos centro poblado de Tame, otras veredas de ese municipio, la ciudad de Arauca, municipios de Sácamá (Casanare), Arauquita (Arauca), Chita (Boyacá). 32. Por disposición constitucional, los colombianos, salvo las limitaciones que establezca la ley, tienen derecho a circular libremente por el territorio nacional, esto incluye la libertad de establecer su lugar de residencia. La Ley 387 de 1997 definió a una persona desplazada como aquella que “se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”.

Configuración de la imputación del daño antijurídico Inacción.

CASO:

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, 09 de mayo de 2012. M. P.: J. Santofimio. No. 20334, (Colombia).

Temática :Masacre por paramilitares al Siete (Chocó).

Estándares convencionales

Ahora bien, en el específico caso que se encuentra bajo examen de la Sala se hace necesario valorar la imputación en una doble perspectiva: en primer lugar, desde la producción del daño antijurídico como consecuencia de la omisión o inactividad de las entidades demandadas que representan, también, la vulneración de los derechos reconocidos a la vida e integridad, dentro del marco de la dignidad humana, y los derechos huma-

nos que por el mismo bloque merecen ser objeto de protección en cabeza de Guillermo de Jesús Barrera Henao, Francisco Javier Taborda Taborda y de Álvaro Vásquez Giraldo como miembros de la población civil. De tal manera, cabe observar la atribución jurídica del daño antijurídico a las entidades demandadas por el incumplimiento e inobservancia de los deberes positivos derivados del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos. En ese sentido, debe observarse lo establecido en el derecho internacional humanitario, específicamente lo consagrado en el Convenio IV de Ginebra del 12 de agosto de 1949, “relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra” (ratificado por Colombia el 8 de noviembre de 1961), y en el Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, “relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional”. De acuerdo con el Convenio IV de Ginebra son aplicables en este tipo de eventos, y dentro del concepto de conflicto armado interno el artículo 3 común, ya que tratándose de conflictos no internacionales el Estado parte está llamado a aplicar “como mínimo” los siguientes criterios: “1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades y las personas puestas fuera de combate por [...] detención o por cualquier otra causa, serán en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo. A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios.

d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados”. En tanto que son aplicables del Protocolo II a los Convenios de Ginebra las siguientes normas: i) de acuerdo con el artículo 1 es aplicable a los conflictos armados “que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”; ii) el artículo 2 establece que será aplicable “a todas las personas afectadas por un conflicto armado”; iii) la invocación de este Protocolo, en los términos del artículo 3.1, no puede hacerse con el objeto de “menoscabar la soberanía de un Estado o la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer la ley y

el orden en el Estado o de defender la unidad nacional y la integridad territorial del Estado por todos los medios legítimos; iv) como garantía fundamental se establece, artículo 4.1, que todas “las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable. Queda prohibido ordenar que no haya supervivientes”; v) se prohíben los “atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, en particular el homicidio o toda forma de pena corporal” (artículo 4.2). En este marco, cabe afirmar que “ante la inevitabilidad de los conflictos, se hace perentorio garantizar, por las vías que sean –internacionales o internas-, el respeto de las reglas básicas de humanidad aplicables en cualesquiera situaciones de violencia bélica; situaciones que al día de hoy se presentan en su mayor parte como conflictos armados sin carácter internacional”. De otra parte, singularmente considerados los derechos humanos de los miembros de la población civil en el marco del conflicto armado interno se tiene que cuando “un conflicto asume las dimensiones de una confrontación armada, la vida de la nación se considera inmediatamente en peligro, lo que lleva a invocar las cláusulas derogatorias. En tales casos, todas las normas de derechos humanos cuya derogación está prohibida siguen en pleno vigor. Estas normas están confirmadas complementadas por la normativa específica de los conflictos armados no internacionales, que forman parte de la normativa humanitaria”⁸⁸. Dicha protección tiene su base en los derechos constitucionalmente reconocidos a la vida e integridad de las personas, y los derechos humanos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, artículos 189, 4.1., (que fue incorporada al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 16 de 1972).

Configuración de la imputación del daño antijurídico Inacción.

Fuente: elaboración propia

III. Conclusiones

Las víctimas del conflicto interno merecen respuestas coherentes de los jueces en torno a sus derechos y, fundamentalmente, al de la reparación integral por los daños antijurídicos que no están llamados a soportar; requieren bajo las consideraciones del Estado social de derecho pronunciamientos judiciales que consoliden el principio de justicia, en consecuencia, que la imputación a sus victimarios no se agote bajo criterios de causa, de por sí, excluyentes y reduccionistas, sino que se centren verdaderamente en el daño y en la víctima, tal como lo dispone el artículo 90 constitucional. En este sentido, las respuestas en torno a la imputación a los victimarios por el daño antijurídico no pueden quedar sujetas a concepciones que pongan en riesgo el derecho a la reparación integral, generando la impunidad del Estado, sobre todo, en escenarios cuando este ha omitido sus deberes constitucionales o convencionales o, inactuado cuando se esperaba de él, con el ordenamiento jurídico, un comportamiento activo y proporcional.

Esta situación nos lleva a sostener entonces que se hace indispensable replantear o, por lo menos, reducir a sus mínimas proporciones el causalismo y las explicaciones sobre la imputación fáctica bajo los designios de visión civilista y adoptar, como lo ha hecho de manera reiterada, un importante sector de la jurisprudencia contenciosa administrativa, un método más realista y menos lesivo o riesgoso para las víctimas como es el de la imputación objetiva, que impide bajo hipótesis de inacción del Estado evadir sus responsabilidades normativas y de garantía frente a las víctimas y la sociedad.

Así las cosas, en cuanto a la incidencia que la anterior consideración tiene frente a la configuración de la causal eximente de responsabilidad del hecho del tercero o de ruptura del nexo causal por obra y gracia del tercero, sobre todo en casos de inacción, se hace necesario consolidar de manera definitiva, para las víctimas del conflicto interno, la teoría de la imputación objetiva, en donde la omisión y la inactividad del Estado en el escenario del daño antijurídico contiene la fuerza jurídica para enervar el actuar del tercero permitiendo la imputación de este al Estado.

Sin que esto signifique la instauración de un Estado asegurador universal, tan solo un Estado garante de los derechos de las víctimas sobre bases convencionales y constitucionales de solidaridad y en consideración de cada caso del grado de conocimiento de la situación y riesgo y las posibilidades de enfrentarlos.

Desde este escenario de la teoría de la imputación objetiva, la concepción del hecho del tercero como eximente de la imputación al Estado pierde la fuerza y contundencia que el causalismo civilista inspirador de la jurisprudencia contenciosa administrativa le imprimió durante décadas y que se reflejó en las líneas más clásicas de nuestra jurisprudencia contenciosa administrativa, generando impunidad del victimario estatal e inviabilidad material de las finalidades del artículo 90 constitucional y de los estándares sobre respeto mínimo de los derechos humanos en los términos y condiciones de los artículos 1.1., 2 y 29 de la Convención ADH y del DIH.

REFERENCIAS

- Agudelo, S., y Calderón, M. [s. f.]. *Responsabilidad patrimonial del Estado*.
- Aguiar, A. *Memoria, verdad y justicia. Derechos Humanos transversales en la democracia*. Editorial Jurídica Venezolana, Colección Justicia, n.º 2, 2012, pp. 109, 153, 213.
- Aguilera, M. [2010]. *Las Farc: la guerrilla campesina, 1949-2010 ¿ideas circulares en un mundo cambiante?* <https://repository.iom.int/bitstream/handle/20.500.11788/909/COL-OIM%200359.pdf?sequence=1>
- Alexy, R. [2005]. *Justicia como corrección*. Doha, 161-171.
- Alexy, R. [2007]. *Teoría del discurso y derechos constitucionales*. Fontamara.
- Álvarez, S., Guglielmucci -Julio, A., & Compiladores, S. [s. f.]. *El proceso de paz*. Myriamjimeno.com. <https://www.myriamjimeno.com/wp-content/uploads/2020/06/El-proceso-de-paz-de-Colombia-en-la-encrusijada.pdf>
- Alzate, C. [s. f.]. *La sábana blanca de Jesús Castillo*. Consejo de redacción.org. <https://consejoderedaccion.org/sello-cdr/investigacion/la-sabana-blanca-de-jesus-castillo>
- Amaya, Á. y Cote, G. [2006]. *La toma del palacio de justicia: la reparación del daño en eventos de violación de derechos humanos*. Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/32279>
- Andrade, J. A. [2012]. *La posición de garante en virtud de una comunidad de peligro*. Universidad Externado de Colombia.
- Anichiarico, A. Silveira, S. y Rengifo, Y. [2017]. *La toma de Almaguer: crítica al concepto institucional de víctima hacia la era del posconflicto*. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/334765/20790632>
- Aragón, M. [1999]. *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Arenas, H. *La responsabilidad estatal por los daños causados por los grupos armados en la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2022.
- Arenas, H. [2022]. *La responsabilidad estatal por los daños causados por los grupos armados en la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia*. Universidad del Rosario. <https://editorial.urosario.edu.co/catalog/product/view/id/7083/s/gpd-la-responsabilidad-estatal-por-los-danos-causados-por-los-grupos-armados-en-la-jurisprudencia-del-consejo-de-estado-de-colombia-9789587849974-63385cfeed177/category/610/>
- Ardila, B. [2005]. *Alfonso López Pumarejo y la revolución en marcha*. Credencial Historia N° 192, Red Cultural del Banco de la República.
- Ardila, F. [s. f.]. *La Responsabilidad del Estado por Actos de Particulares: Análisis Jurisprudencial Interamericano*. Corteidh.or.cr. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26724.pdf>
- Arellano, F. [s. f.]. *Tomas y ataques guerrilleros: aportes para la JEP*. Paxencolombia.org. Recuperado el 20 de noviembre de 2023, de <https://paxencolombia.org/tomas-y-ataques-guerrilleros-aportes-para-la-jep/>
- Armin, N. J. en. [2006]. *Dogmática de los delitos de omisión*. Madrid, Marcial Pons.
- Asamblea Nacional Constituyente [1991]. *Exposición del constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero, Informe de la Sesión de la Comisión Primera de 6 de mayo de 1991*. Bogotá: Presidencia de la República.

- Asamblea Nacional Constituyente. [1991]. *Informe-ponencia para primer debate en plenaria, Mecanismos de protección de los derechos fundamentales y del orden jurídico*. Gaceta Constitucional n.º 77. Bogotá.
- Barbosa, F. [2015]. *El derecho internacional en el proceso de paz*. ambitojuridico.com, Legis, 29 de octubre, 2015
- Bastidas, G. E. F. [2015]. *La responsabilidad internacional agravada del Estado colombiano*. Universidad del Rosario.
- Becerra, R. S. [2011]. *De la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública*.
- Bodin, J. [1997]. *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos.
- Brewer, J. [2013]. *Convencionalidad y responsabilidad del Estado*. Universidad Externado de Colombia.
- Caballero, A. [2018]. *Historia de Colombia y sus oligarquías* [1498 - 2017]. Bogotá: Biblioteca Nacional de Colombia.
- Calderón, J. [2013]. *La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano*. México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cárdenas, J. [2017]. *Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal*, . México D.F: Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM.
- Casal, J. [2008]. *Los derechos humanos y su protección. Estudios sobre derechos humanos y derechos fundamentales*.
- Caso López Lone y otros vs. Honduras [Corte Interamericana de Derechos Humanos 5 de octubre de 2015].
- Caso Rodríguez Vera y otros [Desaparecidos del Palacio de Justicia] vs. Colombia [14 de noviembre de 2014].
- Castañeda, A. [s. f.] *Toma guerrillera en Valparaíso, relato de un velorio que se convirtió en guerra*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. <https://www.utadeo.edu.co/es/articulo/crossmedialab/277626/toma-guerrillera-en-valparaiso-relato-de-un-velorio-que-se-convirtio-en-guerra>
- Centro de Memoria Histórica [2016]. *Tomas y ataques guerrilleros (1965 - 2013)*. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/tomas-guerrilleras.pdf>.
- Centro de Memoria Histórica Viva del Departamento de Cundinamarca Memoria, [2016]. *Memoria Histórica del conflicto armado en Cundinamarca*. https://www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/e9a361f0-1acc-4e39-9edb-a31ddb3f3d3c/SEGUNDO+LIBRO+MEMORIA+HIST%C3%83%E2%80%99CRICA+22X32CM_compressed-1-275.pdf?MOD=AJPERES&CVI-D=mYpAl6d
- Centro de Memoria Histórica [2017]. *Una guerra sin edad. Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano* <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/una-guerra-sin-edad.pdf>
- Centro de Memoria Histórica [2018]. *Catatumbo: memorias de vida y dignidad*. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5c11695a4.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2016]. *Tomas y ataques guerrilleros (1965-2013)*. Bogotá, diciembre de 2016. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/tomas-guerrilleras.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2013]. *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2010]. *Bojayá. La guerra sin límites, septiembre de 2010*.

- Centro de Memoria Histórica [2016]. *Tomas y ataques guerrilleros (1956-2013)*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://centrode-memoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/tomas-guerrilleras.pdf
- Chaves, A. [2007]. *La protección del ambiente como principio de responsabilidad de la administración pública por daños ecológicos*. Universidad Carlos iii de Madrid.
- Chaves, A. [2009]. *Aproximación a los conceptos de daño ecológico y de daño ambiental. Dos daños en un mismo esquema de responsabilidad*. Universidad Externado de Colombia.
- Colombia [2016]. *ABC del Acuerdo final*. Cartilla pedagógica. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/cartillaabcde-lacuerdofinal2.pdf>
- Comisión de la Verdad de Colombia [2002]. *Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia. Hay futuro si hay verdad Informe Final*. <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/06/Informe-Final-capitulo-Hallazgos-y-recomendaciones.pdf>
- Comisión Colombiana de juristas. [2007]. Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones, Compilación de documentos de la Organización de las Naciones Unidas: reparaciones, compilación de documentos de la Organización de las Naciones Unidas9. Bogotá.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. *Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas*, tomo 4, agosto de 2022.
- Comisión de la verdad [2022]. *Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición. Hay Futuro si hay Verdad*.
- Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras (Corte Interamericana de Derechos Humanos 8 de octubre de 2015).
- Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección A, Jairo Fonseca y otros vs. la Nación, 25000-23-26-000-2001-00852-01[28675] [12 de febrero de 2014].
- Consejo de Estado y Comisión de la Verdad. [2021]. *Verdades en convergencia. análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado en diálogo con la Comisión de la verdad*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.
- Consejo de Estado, 05001233100020120072701 [19 de marzo de 2015].
- Consejo de Estado, expediente 18472 [29 de octubre de 2012].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Banco Bananero del Magdalena vs.el Estado [Consejo de Estado 28 de octubre de 1976].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Alejandro Zapata vs. Ministerio de Defensa , 05001-23-31-000-2002-02319-01[48299] [8 de septiembre de 2021].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Carlos Emilio García vs. Ministerio de Defensa-Ejército Nacional [20 de febrero de 2003].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, caso de los hermanos Carmona Castañeda, 16996 [Consejo de Estado 20 de febrero de 2008].
- Sala de lo Contencioso Administrativo, rad. 298 [2 de noviembre de 1960].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. 3504 [8 de febrero de 1985].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Felix Zapata vs. Ministerio de Defensa, 05001-23-25-000-1999-01063-01[32988] [28 de agosto de 2014].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Jorge Enrique Sánchez y otros vs. Ministerio de Defensa Nacional, 26036 [22 de febrero de 2007].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Maria Oliva Varela y otros vs. Ministerio de Defensa- Ejército Nacional [7 de marzo de 2007].

- Consejo de Estado, Sección Tercera, Miguel Pereira Díaz y otros vs. Ministerio de Defensa-Policía Nacional (20 de febrero de 2003).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Radicado 25000-23-26-000-1998-02812-01 (21266) [7 de febrero de 2002].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014, 32988.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 20145, 14 de abril (2011).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 00226, 13 de mayo (2004).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 00385, 15 de agosto (2007).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 08875, 21 de abril (2004).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 11413 de 25 de enero (2001).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 11645 de 15 de junio (2000).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 118375, 5 de agosto (1998).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 12169, 14 de diciembre (1998).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 12623, 28 de enero (1999).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 13231, 3 de mayo (2001).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 14694, 27 de noviembre (2003).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 1537, 24 de noviembre (2005).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 15793, 25 de febrero (2009).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 15821, 16 de julio (2008).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 16836, 1 de abril (2009).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 16920, 1 de octubre (2008).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 16996, 20 de febrero (2008).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 17414, 23 de septiembre (2009).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 17994, 26 de marzo (2009).
- Consejo de Estado, sección Tercera, Sentencia 18436, 18 de febrero (2010).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 18617, 26 de enero (2011).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 18850, 26 de octubre (2011).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 18960, 14 de abril (2010).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 19031, 14 de septiembre (2011).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 20046, 21 de febrero (2011).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 29273, 19 de octubre (2007).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 30340, 28 de enero (2009).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 31135, 19 de julio (2007).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 32793, 28 de septiembre (2007).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 38222, 14 de septiembre (2011).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 6027, 22 de mayo (1992).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 6580, 13 de agosto (1992).
- Consejo de Estado, sección Tercera, Sentencia 6828, 30 de julio (1992).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 7555, 15 de diciembre (1992).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 9013, 1 de noviembre (2001).
- Consejo de Estado, sección Tercera, Sentencia 9273, 2 de febrero (1995).

- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 15 de agosto 2007, exp. AG 2003-385 [2007].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 2 de febrero, 2744 [Consejo de Estado, Sección Tercera 2 de febrero de 1984].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de noviembre de 2013, 29764.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 23 de mayo, 978, Vitalia Duarte v. de Pinilla. [Consejo de Estado 23 de mayo de 1973].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 30 de enero de 1987, 4493.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2017, 28.223.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 9 de junio de 2010, 19385.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 13741, 23 de agosto [2001].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 12 de octubre de 2017, Rad. 05001-23-31-000-2010-01922-01 [49416].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 14 de junio de 2012, 21884.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Nicolas Peña vs. Ministerio de Defensa, 68001-23-31-000-2001-01137-01[31674] [17 de abril de 2023].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia 41142 [2002].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Susana Becerra de Medellín y otros vs. Ministerio de Defensa, 9276 [19 de agosto de 1994].
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Actor José Hernández Carrillo vs. Ministerio de Defensa Ejército Nacional [17 de junio de 1998].
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 00605, 2 de octubre [2008].
- Consejo de Estado, Sentencias 00526, 25000-23-25-000-2002-00526-01[1726-08] [21 de abril de 2016].
- Consejo de Estado, Sentencia de 29 de julio de 1947, El Siglo S. A. vs. el Estado [Consejo de Estado 29 de julio de 1947].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 30 de septiembre de 1960.
- Consejo de Estado, Sentencia del 13 de julio de 1993.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, 2812/1998 [7 de febrero de 2002].
- Consejo de Estado [2022]. **Graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.** Jurisprudencia Básica del Consejo de Estado desde 1915.
- Corte Constitucional, C-333 de 1996.
- Corte Constitucional, C-333 de 1996.
- Corte Constitucional, C-832 de 2001.
- Corte Constitucional, Sentencia C-225 [1995].
- Corte Constitucional, Sentencia C-043 [Corte Constitucional 2004].
- Corte Constitucional, Sentencia C-370 [2006].
- Corte Constitucional, Sentencia C-965 de 2003.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [s. f.]. **Jurisprudencia de la Corte IDH** <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/search/jurisdictions:EA+categorias:Corte:r06r9jvba33obda+tipoDeDocumento:r06r9jye99o4szy+estado:r06r5y-brt45jdhs/>*
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, comunidad indígena yakye axa vs. Paraguay [17 de junio de 2005].
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Almonacid Arellano vs. Chile [2006].
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala [2004].
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Rochela vs. Colombia [11 de mayo de 2007].

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Masacres del Mozote y lugares aledaños vs. el Salvador (2012).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Trabajadores cesados del Congreso [Aguado Alfaro y otros vs. Perú (2006)].
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Trabajadores cesados del Congreso [Aguado Alfaro y otros] vs. Perú [24 de noviembre de 2006].
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 29 de julio de 1988.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación, Sentencia de 21 de julio [Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación 21 de julio de 1922].
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de 21 de agosto de 1939.
- Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 28 de marzo de 1898, Año XIV.N° 685-686.
- Cortés E. (2003). El resarcimiento del daño a la persona en el derecho latinoamericano. Elementos para una discusión, traídos de dos modelos europeos. Estudios de derecho civil. Libro Homenaje a Fernando Hincapié, vol. 1, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, p. 338.
- Cortés, É. (2009). *Responsabilidad civil y daños a la persona. El daño a la salud en la experiencia italiana, ¿un modelo para América Latina?* Universidad Externado de Colombia.
- Defensoría del Pueblo (2017). *Grupos Armados Ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Grupos_Armados_ilegales_y_nuevos_escenarios_de_riesgo_en_el_posacuerdo.pdf
- Defensoría del Pueblo (2023). *Nos estamos dejando coger ventaja de los grupos armados ilegales*. 4 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/nos-estamos-dejando-coger-ventaja-de-los-grupos-armados-ilegales#:~:text=Durante%20el%20primer%20semestre%20del,y%201%C3%ADderes%20ind%C3%ADgenas%2C%20con%2016>
- Defensoría del Pueblo (2023). *Alerta Temprana 019-23. Alerta temprana nacional de riesgo sobre la labor de personas defensoras de DD. HH. (PDDH), líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos*. 19 de mayo de 2023, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo (2023). *Informe Analítico 2022*. Rendición de Cuentas.
- Defensoría del Pueblo (2022). *Defensoría solicita pronto esclarecimiento de la muerte de 11 personas en la vereda El Remanso, Puerto Leguízamo (Putumayo)*. 30 de marzo de 2022. <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-solicita-pronto-esclarecimiento-de-la-muerte-de-11-personas-en-la-vereda-el-remanso-puerto-legu%C3%ADzamo-putumayo->
- Defensoría del Pueblo (2022). *Comunicado: Defensoría del Pueblo lamenta la muerte de 18 personas en enfrentamientos entre grupos armados ilegales en zona rural de Puerto Guzmán (Putumayo)*. 21 de noviembre de 2022.
- Defensoría del Pueblo (2017). *Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo*. Bogotá, julio de 2017,
- Defensoría del Pueblo (2017). *Vigésimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá, diciembre de 2017.
- Defensoría del Pueblo (2017). *Grupos Armados Ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Grupos_Armados_ilegales_y_nuevos_escenarios_de_riesgo_en_el_posacuerdo.pdf, p. 168.

- Defensoría del Pueblo [2016]. *Vigésimo tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo y ACNUDH [2010]. *Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, Volumen I y II, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2009]. *Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2007]. *Decimocuarto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2006]. *Décimo Tercer Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/1394391/13_informe_al_congreso.pdf/6a114bb4-6da0-ab89-24f8-2653b1aa496b?t=1650925818713
- Defensoría del Pueblo [2005]. *Duodécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2004]. *Seguimiento al cese de hostilidades sobre el cese unilateral de hostilidades prometido por las Autodefensas Unidas de Colombia como signo de su voluntad de paz*.
- Defensoría del Pueblo. [2003]. *Décimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia*.
- Defensoría del Pueblo. [2002]. *Noveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia 2000*
- Defensoría del Pueblo [2002]. *Alerta Temprana 040-02. Sobre Carmen del Darién y Bellavista (Bojayá) -Chocó-, Murindó y Vigía del Fuerte (Antioquia)*, 24 de abril de 2.002. https://drive.google.com/drive/folders/1Lum14FhLhB8wbgnfwmt05cBWWO-gH2_4J
- Defensoría del Pueblo. [2001]. *Octavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia 2000*
- Defensoría del Pueblo. [2001]. *Resolución Defensorial No. 009. Sobre la situación de orden público en la región del Naya*. 9 de mayo.
- Defensoría del Pueblo. [2000]. *Séptimo Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1999-2000*.
- Defensoría del Pueblo [2000]. *Resolución Defensorial No. 001. Sobre lo acontecido en la Ciénaga Granda de Santa Marta*. 14 de diciembre de 2000.
- Defensoría del Pueblo [1999]. *Sexto Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [1998]. *Derechos humanos para vivir en paz. Informe presentado al Congreso de la República sobre la situación de Derechos Humanos en los cinco años de la Defensoría del Pueblo*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. [1996]. *Tercer Informe anual del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [1994]. *Primer informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Serie de Documentos 7, Bogotá, marzo de 2014, pág. 23.
- Defensoría del Pueblo [1992]. *Informe del Defensor del Pueblo para el Gobierno, el Congreso y el Procurador General de la Nación. Estudio de casos de homicidios de miembros de la Unión Patriótica y Esperanza Paz y Libertad*.
- Defensoría del Pueblo. [2014]. *El ejercicio de la Magistratura Moral del Defensor del Pueblo*. Bogotá.
- Deguergue, M. [2000]. *Causalité et imputabilité*. Juris-Classeur.
- De Cupis, A. [1966]. *El daño. Teoría general de la responsabilidad civil*, . Barcelona: Bosh.
- De Greiff, P. *Justicia y reparaciones. Reparaciones para las víctimas de la violencia política*, Serie de Justicia Transicional, Catalina Díaz [comp.], ICTJ, Bogotá, 2008, pp. 301-340.

- Dejusticia.org [s. f.] *“En medio de escombros”: así fue una toma de las Farc en tres pueblos del Tolima* <https://www.dejusticia.org/especiales/tomas-guerrilleras/en-medio-de-escombros-asi-fue-una-de-las-tomas-de-las-Farc-en-tres-pueblos-del-tolima.html>
- De la Verdad, C. [s. f.]. *Comisión de la verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia*.
- Díaz, E. [1972]. Estado de derecho y sociedad democrática. Madrid: Edicusa.
- Díaz, C., Sánchez, N., y Uprimny, R. [s/f]. *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25595.pdf>
- Duque, J. [2011]. La reforma constitucional de 1910. Constantes institucionales, consensos y nuevas reglas. Papel Político, Vol 16, n.º 1 (Enero-junio), 185-212.
- El Espectador [31 de enero de 2018]. [https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/las-aulas-que-se-construyeron-gracias-a-la-operacion-ciriri-article/\[18/09/2023\]](https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/las-aulas-que-se-construyeron-gracias-a-la-operacion-ciriri-article/[18/09/2023]).
- El Nuevo Siglo [2023]. *Envían misión humanitaria a Nariño, tras masacre*, 27 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/nacion/envian-mision-humanitaria-el-narino-tras-masacre>
- El País [1994]. *Defensor pide a la guerrilla pronunciamiento sobre derechos humanos*. 24 de noviembre.
- El Tiempo [2004]. *AUC: 342 denuncias de violación al cese*. 3 de octubre. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1583112>
- El Tiempo [1993]. *Duras acusaciones del Defensor del Pueblo a la guerrilla*. 15 de abril.
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [2023] *Informes Masacres en Colombia 2020, 2021, 2022 y 2023*. <https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>
- Esguerra, J. [2004]. La Protección Constitucional del Ciudadano. Bogotá: Legis.
- Fernández, C. [2013]. *Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. Reflexiones sobre el conflicto colombiano, en Doce miradas del conflicto colombiano*. Colección electrónica, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, n.º 2, p. 53
- Ferrajoli, L. [2008]. Democracia y garantismo. Madrid: Trotta.
- Fundación Ideas para la Paz [2015]. *Hoy y ayer del bloque oriental de las Farc*. Área dinámica del conflicto y negociaciones de paz. <https://storage.ideaspaz.org/documents/552d4149f0d72.pdf>
- Gabriela, R. [2004]. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Fontamara y Universidad Iberoamericana.
- Gamboa, J. [2020]. *La responsabilidad patrimonial del Estado por privación injusta de la libertad. Reglas y subreglas en una visión convencional, constitucional y convencional administrativa*. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Gamboa, J. [2017]. *Tratado de derecho administrativo, derecho de víctimas y responsabilidad del Estado*. Universidad Externado de Colombia.
- Gamboa, J. y Chaves, A. [2021]. *Responsabilidad del Estado por la actividad judicial*. Editorial Ibáñez.
- Gamboa, J. [2017]. *Compendio de derecho administrativo*. Universidad Externado.
- Gamboa, J. [2023]. *El concepto de convencionalidad: vicisitudes para su construcción sustancial en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Externado.
- García, A., Fierro, A., & Lisitsyna, M. [2019]. Guía en materia de reparaciones por violaciones de derechos humanos, relacionadas con la integridad física. Obligaciones internacionales y prácticas jurisdiccionales. México: Tribunal Federal de Justicia Administrativa y CIDE.
- García, E. [1962]. La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo [poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos]. Revista de Administración Pública, N° 38, 159-208.

- García, E., y Fernández, T. [2004]. Curso de Derecho Administrativo, 9ª ed. Madrid: Thomson-Civitas.
- Garrido, F. [1989]. *La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado*. Revista de Administración Pública, n.º 119, mayo-agosto, pp. 10-11.
- Gil, E. [2013]. *La teoría de la imputación objetiva en la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia*, La filosofía de la responsabilidad civil. Estudios sobre los fundamentos filosófico-jurídicos de la responsabilidad civil extracontractual, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 471-511.
- Gil, E. [2015]. *Tesaurus de Responsabilidad Extracontractual del Estado. Jurisprudencia 2012-2014*, Bogotá, Temis.
- Gil, E. [2020]. *Tratado de responsabilidad extracontractual del Estado*, Bogotá, Tirant lo Blanch.
- Gómez, J. y Mamian, J. [s. f.]. *Vista de Responsabilidad internacional del Estado colombiano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violaciones a derechos humanos cometidas por particulares*. Universidad del Cauca. <https://revistas.unicauca.edu.co/index.php/justder/article/view/1905/1691>
- Gómez, F. [2014]. *Justicia, verdad y reparación en el proceso de paz en Colombia*. Revista Derecho del Estado, n.º 33, julio-diciembre, 2014.
- Goldenberg, I. [1984]. *La relación de causalidad en la responsabilidad civil*. Editorial Astrea, p. 20.
- González, D., Perdomo, J., y Mariño, C. [2009]. *Reparación judicial, principio de oportunidad en infancia en la Ley de justicia y paz*. Bogotá: GTZ.
- Guevara, D. [2004]. *Normas de responsabilidad internacional de los Estados*. Universidad Iberoamericana.
- Günther, J. [2016]. *La imputación objetiva en el derecho penal*. Cuadernos Civitas.
- Hacemos Memoria [2018, diciembre 16]. *La tarde en que las Farc atacaron con gases tóxicos*. <https://hacemosmemoria.org/2018/12/15/ataque-Farc-san-adolfo-huila/>
- Henao, J. [2007]. *El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Universidad Externado de Colombia.
- Henao, J. [2003]. *La noción de falla del servicio como violación de un contenido obligatorio a cargo de una persona pública en el derecho colombiano y el derecho francés*. Estudios de Derecho Civil: obligaciones y contratos Libro homenaje a Fernando Hinestrosa 40 Años De Rectoría 1963-2003, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, pp. 58-114.
- Henao, JC [1998]. El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés, Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 264.
- Henao, JC [2015]. Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado, Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 28, enero-junio de 2015, pp. 277-366.
- Hernández, A., & Franco, C. [2007]. Responsabilidad del Estado : análisis jurisprudencial del Consejo de Estado. Bogotá: Nueva Jurídica.
- Hinestrosa, F. 2017. Devenir del derecho de daños. Revista de derecho privado. 32 [jul. 2017], 10. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/5019/6007>
- Hinestrosa, F. [2001]. Reflexiones de un libre pensador. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Jaramillo, R., & Meisel, A. [2008]. Más allá de la retórica de la reacción, análisis económico de la desamortización en Colombia, 1861-1888. Cuadernos de Historia Económica y Empresarial, N° 22, 4-32.

- Jurisdicción Especial para la Paz [2016]. *Acuerdo final, para la terminación del conflicto y la construcción de una paz duradera*. <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final%20Firmado.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz [s. f.]. *05001-23-31-000-2000-04390-01[35298]*. Jurisdicción [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/05001-23-31-000-2000-04390-01\[35298\].htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/05001-23-31-000-2000-04390-01[35298].htm)
- Khatib, M. [2010]. *La indemnización del perjuicio extrapatrimonial (derivado del 'daño corporal') en el ordenamiento francés*. Vol. N 18. Revista de Derecho Privado.
- Koteich Khatib, Milagros, La reparación del daño como mecanismo de tutela de la persona. Del daño a la salud a los nuevos daños extrapatrimoniales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2012, p. 329.
- Lorenzetti, R. [1995]. LORLa lesión física a la persona. El cuerpo y la salud. El daño emergente y el lucro cesante. Revista de Derecho Privado y Comunitario, n° 1, Daños a la persona, 104.
- López, A. La dicotomía de la reparación simbólica frente al daño inmaterial y las violaciones a los Derechos Humanos. La evolución de las categorías del daño y su reparación en la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia. Reparación simbólica: jurisprudencia, cantos y tejidos, Yolanda Sierra León [ed.], Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2018, p. 118.
- López, D. El problema de la obligatoriedad del precedente constitucional. El derecho de los jueces, Universidad de los Andes, Legis, Bogotá, 2000, pp. 11-49.
- López, L. [2001]. *Pensamiento económico y fiscal colombiano, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 13 ss.*
- López, T. [2009]. *La responsabilidad patrimonial de la administración pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*. Tirant lo Blanch.
- Martínez, E. [2009]. Aquí y en Cafarnaúm el que pega por atrás paga. En R. Uprimny, Reparaciones en Colombia análisis y propuestas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- M'Cauley, M. [2015]. *Responsabilidad objetiva del Estado: tendencias, deseos y realidades. La responsabilidad extracontractual del Estado: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Hasta dónde?*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 181-233.
- M'Cauley, M. [2019]. Equidad judicial y responsabilidad extracontractual. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Medina, C. [2019]. Ejército de Liberación Nacional [ELN]. Historia de las ideas políticas [1958-2018]. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Medina, F. [s. f.]. *La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencia interamericano*. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26724.pdf>.
- Mejía, L. [2021]. *Memorias de infancias: narrativas de cuatro mujeres que siendo niñas estuvieron presentes en la toma guerrillera en San Luis – Antioquia*. Universidad de Manizales. <https://ridum.umanizales.edu.co/xmlui/handle/20.500.12746/5684>
- Melo, J. [1989]. *La evolución económica de Colombia*. Nueva historia de Colombia, tomo ii, Bogotá, Planeta.
- Melo, J. [1989]. La Constitución de 1886. En Nueva historia de Colombia. Bogotá: Planeta.
- Moraga, M. [2018]. Jurisdicción Internacional: teoría general, tribunales internacionales y tribunales de integración. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Naciones Unidas [1993]. Declaración y programa de acción de Viena.
- Naciones Unidas [2005]. Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad.
- Naciones Unidas [2012]. Observación general n.º 3 de 13 de diciembre.

- Nash, C. [2009]. *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988 – 2007)*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r15428.pdf>
- Navia, F. [2000]. *La responsabilidad extracontractual del Estado a la luz del artículo 90 de la Constitución Política*. Revista de Derecho Privado 6, p. 211-231.
- Nieto, L. [1996]. *Economía y cultura en la historia de Colombia*, Bogotá, Banco de la República y El Áncora, 1996, pp. 229 ss.
- Ordeig, E. [1990]. *Delitos cualificados por el resultado y relación de causalidad*.
- Padilla, J., Rueda, N., y Zafra, M. [2014]. Labor creadora de la jurisprudencia de la “corte de oro”. Los ejemplos de la causa del contrato, el error de derecho y la responsabilidad por actividades peligrosas. Revista de Derecho Privado número 26, 105-156.
- Paillet, M. [2001]. *La Responsabilidad Administrativa*. Universidad Externado de Colombia.
- Pantaleón, F. [2000]. *Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual. También de las Administraciones públicas*. <https://www.uam.es/otros/afduam/pdf/4/como%20repensar%20la%20responsabilidad.pdf>
- Pazos, R. y otros [2013]. La responsabilidad del Estado por la función constituyente: el caso colombiano. Grupo de Estudios en Derechos Administrativo GEDA, Universidad Nacional de Colombia.
- Pazos, R. y Sánchez, G. [2017]. Graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, jurisprudencia básica del Consejo de Estado desde 1916. Bogotá: Consejo de Estado.
- Pérez, Y. y Bernal P. [2009]. *El conflicto armado en Colombia a la luz del derecho internacional humanitario y el derecho interno colombiano*. Ámbito Jurídico, vol. xii, n.º 71, Río Grande, Dez.
- Perez, W., Zambrano, L., y Cepeda, E. [2016]. El impacto del control de convencionalidad en la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano en la reparación a víctimas de graves violaciones a derechos humanos. Eonomía. Revista en Cultura de la Legalidad, N° 9.
- Pigrau, A. [2013]. *Colombia: la investigación pendiente de la Corte Penal Internacional*. Doce miradas del conflicto colombiano, Colección electrónica, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, n.º 2, p. 221.
- Puigpelat, O. [2001]. *La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema*. Civitas.
- Publicaciones Semana [s. f.]. *Cronología proyecto víctimas*. <https://especiales.semana.com/especiales/proyectovictimas/cronologia/index3.html>
- Puente, M. G. [1996]. *La inactividad de la administración*. Aranzadi.
- Puig, S. [2003]. *Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal: Vol. pagina 6 y 7*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. <http://criminolnet.urg.es/recpc>
- Quintero, G. [2014]. La construcción de la responsabilidad del Estado en Colombia: entre la dualidad de jurisdicciones y la dualidad jurídica. Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica, número 9.
- Rebollo, M. [2005]. *La responsabilidad patrimonial de las entidades locales*, Madrid, iustel.
- Reuters Datos [24 de septiembre de 2010]. *Comandantes de la guerrilla colombiana de las Farc*. <https://www.reuters.com/article/idUSSIE68N0Q4/>
- Rebollo, L. [2000]. *Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la administración: un balance y tres reflexiones*.
- Revista Semana [2001]. *La barbarie*. 7 de enero. <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-barbarie/44678-3/>

- Romero, G. [2019]. *Memoria en confrontación frente a la toma guerrillera a Mitú [Vaupés], el 1 de noviembre de 1998*. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/44134/Guillermo%20Go%CC%81mez%20-%20tesis%20final%20.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Rodríguez, A. [2010]. *De la responsabilidad extracontractual en el derecho civil*. Editorial Jurídica de Chile
- Rodríguez, L. [2005]. *Derecho Administrativo*. Bogotá: Legis.
- Rojas, S. y Mojica, J. [2014]. *De la causalidad adecuada a la imputación objetiva en la responsabilidad civil colombiana*. 129 Universitas, 187-235. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.VJ129caio> <https://doi.org/10.11144/Javeriana.VJ129.caio>
- Ruiz, W. [2015]. *Responsabilidad del Estado social de derecho por los actos del poder constituyente*. Bogotá: Ecoe.
- Rutas del Conflicto [2023]. *Base de datos sobre masacres*. <https://rutasdelconflicto.com/>
- Rutas del Conflicto [s. f.]. *Los tiempos de la guerrilla*. <https://rutasdelconflicto.com/especiales/Quipile/contexto.html>
- Sagüés, N. P. [2006]. *Notas sobre la dimensión constitucional del derecho a la reparación. Responsabilidad civil. Derecho de daños. Teoría general de la responsabilidad civil*, p. 529. Grijley.
- Sánchez, N. y Uprimny R. *Propuestas para una transformación de tierras transformadora en Catalina Díaz* (ed.), *Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia*, Centro Internacional para la Justicia Transicional, ICT, Bogotá, 2010, pp. 193-268.
- Sánchez, A. [2024], *Un estudio sobre los daños punitivos en juicios de responsabilidad estatal y su incidencia en el derecho disciplinario en Colombia. Régimen Jurídicos de los Agentes Estatales, T. II*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Sandoval, D. [2013]. *Reparación integral y responsabilidad civil: el concepto de reparación integral y su vigencia en los daños extrapatrimoniales a la persona como garantía de los derechos de las víctimas*. *Revista de Derecho Privado*, Universidad Externado de Colombia, n.º 25, julio-diciembre.
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, *El concepto de convencionalidad: vicisitudes para su construcción sustancial en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: ideas fuerza rectoras*, 2ª edición, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 783.
- Santofimio, J. [s. f.]. *La responsabilidad patrimonial del Estado por privación injusta de la libertad*. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/1.%20Responsabilidad%20patrimonial..pdf>
- Sarmiento, J. [2012]. *Surgimiento de la dualidad de jurisdicciones en Colombia. Entre la Regeneración, la Dictadura y la Unión Republicana*. Bogotá. Universidad del Norte y Grupo Editorial Ibañez.
- Savedra, R. [2003]. *La responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública*. Bogotá: Ibañez.
- Serrano, L., y Tejada, C. [2017]. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, 2ª edición. Bogotá: Doctrina y Ley.
- Sierra, Y. *Reparación simbólica, litigio estético y litigio artístico: reflexiones en torno al arte, la cultura y justicia restaurativa en Colombia*. *Reparación simbólica: jurisprudencia, cantos y tejidos*, Yolanda Sierra León (ed.), Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2018, p. 24.
- Suárez, A. F. [2022] *El Silencio del horror: Guerra y masacres en Colombia*. Siglo del Hombre Editores, Universidad EAFIT y Universidad del Rosario.
- Tirado, Álvaro [2001]. *Introducción a la historia económica de Colombia, Bogotá, El Áncora*, pp. 119 ss.

- Universidad del Rosario. *Puerto Saldaña: al filo de la guerra*. https://repository.urosario.edu.co/sitios/al_filo_de_la_guerra/dosfuegos.html
- Uprimny, R. (2009). Reparaciones en Colombia, análisis y propuestas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Uprimny, R. y Saffon, M.P., El potencial transformador de las reparaciones. Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia, Bogotá, Codhes, 2009
- Uprimny, R. y Saffon, M.P., Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión, Bogotá, Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), 2009.
- Valencia, A. (1984). Derecho Civil, T. 1, 10ª edición. Bogotá: Temis.
- Vanguardia Liberal. (1995). *Defensor del Pueblo: "No estoy contra la obediencia debida"*. 30 de mayo.
- Villa, J. L., y Rojo, M. B. (1997). *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos*. Tecnos.
- Villamizar, D. (2017). Las guerrillas en Colombia. Una historia desde los orígenes hasta los confines. Bogotá,: Penguin Random House, Colección Debate.
- Villamizar, D. (2021). *El proceso constituyente y el ataque a Casa Verde*. Revista Cien Días - Revista Cien Días. <https://www.revistaciendiascinep.com/home/el-proceso-constituyente-y-el-ataque-a-casa-verde/>
- Von Der, H (2013). *Inacción del Estado*. Universidad Central de Venezuela.
- Zambrano, W. (2014). La protección de derechos en sede administrativa y la eficacia de los principios constitucionales de la función administrativa. Pazos, 100 años jurisdicción contencioso administrativa (p. 180). Bogotá. Consejo de Estado.
- Zapata, P. (2019). Fundamentos y Límites de la Responsabilidad del Estado. Una lectura unificada de la responsabilidad contractual y extracontractual. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Zavala, M. (1990). Resarcimiento de daños. Daños a la persona, vol. II, . Buenos Aires: Hammurabi.

ANEXOS



Repositorio general de sentencias
ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO
DEL CONFLICTO ARMADO EN
COLOMBIA.

El libro “Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia”, realizado con fundamento en la alianza entre el *Consejo de Estado* y la *Defensoría del Pueblo* tiene como objetivo principal presentar de manera inédita los principales resultados de la documentación, investigación y observación de los hechos, consecuencias y juzgamiento acontecidos en el conflicto armado colombiano.

Se presenta un examen histórico de los orígenes y la evolución del conflicto, la precisión del contexto en el que se incubaron y desarrollaron los principales acontecimientos que lo han comprendido, las acciones encausadas, así como un análisis de la jurisprudencia producida por el *Consejo de Estado*, en lo que ha sido el juzgamiento de dicho conflicto.

El aporte más valioso de la obra está constituido en la posibilidad de brindarle al lector la comprensión de los principales motivos, efectos e impactos del conflicto armado, como también las acciones más relevantes emprendidas por la *Defensoría del Pueblo* y la *Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo* ante las violaciones surgidas de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. También comprende el estudio de las circunstancias que han impedido a las víctimas del conflicto el acceso a la justicia.

Todo este tratado, constituye la herramienta más significativa para extraer las lecciones aprendidas y generar conocimiento y comprensión de lo que, debe conducir a la prevención de las causas del conflicto, pero también sugiere la forma como afrontar las nuevas formas de violencia, la identidad de las víctimas, su situación actual, sus derechos y la medida en que sus derechos han sido o no protegidos.



www.consejodeestado.gov.co



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

www.defensoria.gov.co



TOMO III

ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

Rocío Araújo Oñate
Editora académica

www.defensoria.gov.co



ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

TOMO III



2024

Defensoría del Pueblo





ISBN: 978-628-7743-02-1

© Defensoría del Pueblo

© Consejo de Estado

© Rama Judicial

Obra de distribución gratuita.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente.

Colombia. Defensoría del Pueblo y Consejo de Estado

"Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia"

Bogotá, Colombia, Agosto 2024

Páginas: 226

Defensoría del Pueblo
<https://www.defensoria.gov.co/>

Consejo de Estado
<https://www.consejodeestado.gov.co/index.htm>

•••

Iris Marín Ortiz
Defensora del Pueblo

Roberto Molina Palacios
Vicedefensor del Pueblo

Margarita Barraquer Sourdis
Secretaría General

Constanza Clavijo Velasco
Secretaria Privado

COORDINACIÓN GENERAL

Secretaría Técnica del Comité Editorial:

Carolina Vergel Tovar

Directora Nacional de Promoción y

Divulgación de Derechos Humanos

Secretaría Técnica del Comité Editorial

EDITORA ACADÉMICA

Rocío Araújo Oñate

Ex consejera de Estado

CONSEJO DE ESTADO

Milton Chaves García
Presidente del Consejo de Estado 2024

Jaime Enrique Rodríguez Navas
Presidente del Consejo de Estado 2023

Rocío Araújo Oñate
Ex consejera de Estado
Directora Comisión de Relatoría hasta 2023

Wilson Ramos Girón
Consejero de Estado
Director Comisión de Relatoría 2024

AUTORES

Carlos Prieto

María Adriana Marín

Nicolas Yepes Corrales

Nandy Melissa Roza Cabrera
Enlace de la presidencia del Consejo de Estado

Natalia Yadira Castilla Caro
Nubia Yaneth Pajarito Navarrete
Guillermo León Gómez
Jorge Eduardo González Correa
Relatores Sección Tercera

Diseño y diagramación

EVML

Diseño de portada

Julian Toro

Corrección de estilo

Alejandra Restrepo

Fotografías

Banco de fotos de la Defensoría del Pueblo

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Impreso en Colombia

•••

Este documento debe citarse así: "Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia", Rocío Araujo Oñate, editora académica, Bogotá, Colombia, Editorial Imprenta Nacional, 2024

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Defensoría del Pueblo y del Consejo de Estado. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de apoyo de la Defensoría del Pueblo y del Consejo de Estado.

ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

TOMO III

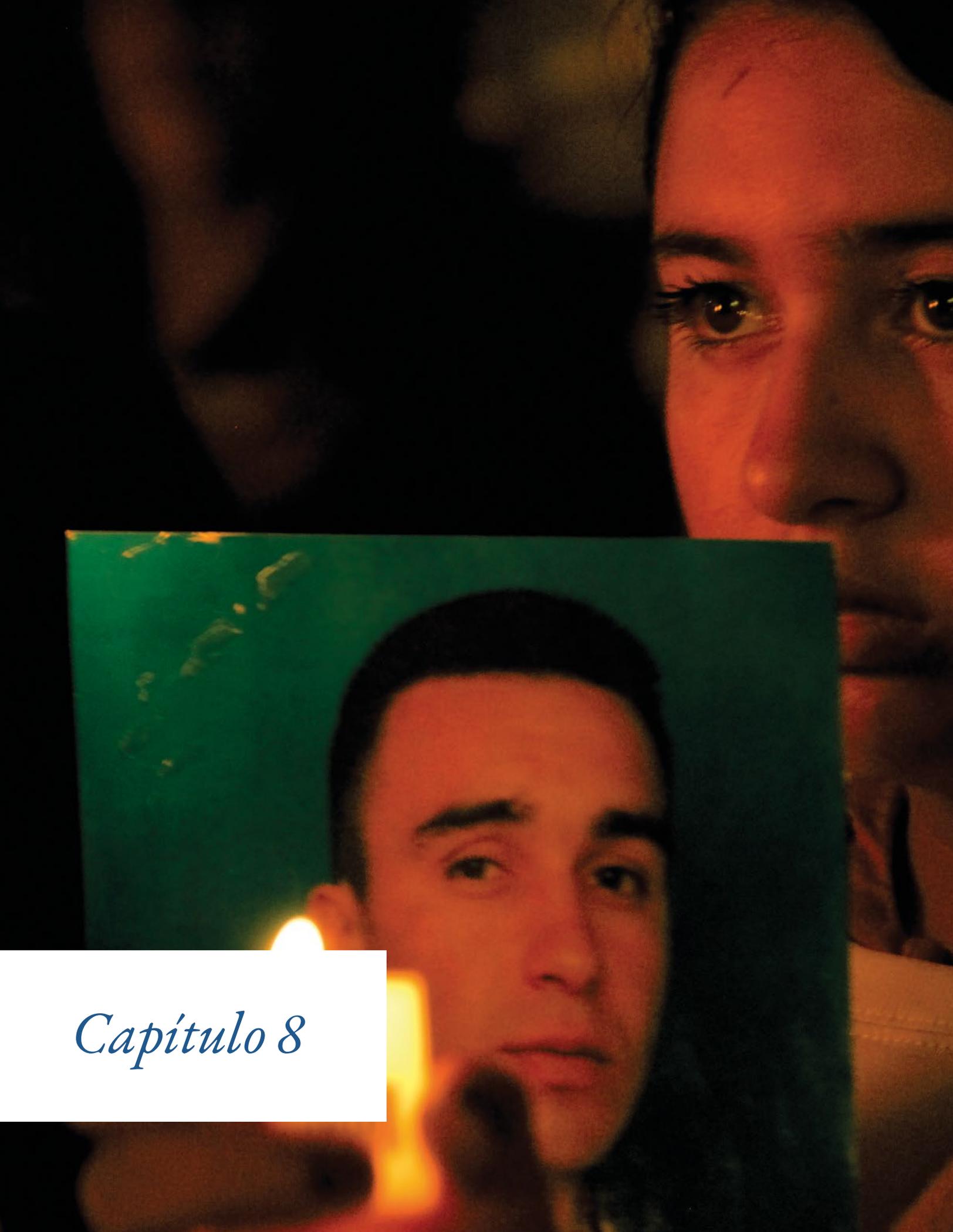


2024

Defensoría del Pueblo

CONTENIDO

Capítulo 8 - Desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales	
<i>Contexto histórico por Carlos Prieto</i>	6
Capítulo 9 - Ejecuciones extrajudiciales y falsos positivos	
<i>Análisis jurídico de Nicolas Yepes Corrales</i>	40
Capítulo 10 - Desplazamiento forzado y exilio	
<i>Contexto histórico por Carlos Prieto</i>	68
Capítulo 11 - Desplazamiento Forzado	
<i>Análisis jurídico de Nicolas Yepes Corrales</i>	100
Capítulo 12 - Violencias sexuales y basadas en género	
<i>Contexto histórico por Carlos Prieto</i>	124
Capítulo 13 - Violencia Sexual	
<i>Análisis jurídico de María Adriana Marín</i>	150
Capítulo 14 - El hecho exclusivo y determinante del tercero en el marco del conflicto armado interno, a la luz del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	
<i>Análisis jurídico de Nicolas Yepes Corrales</i>	200
Referencias	214



Capítulo 8

DESAPARICIONES FORZADAS Y EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES

Contexto histórico por Carlos Prieto¹

Introducción

El relato sobre el conflicto armado en Colombia ha sido alimentado no solo por la materialización de hechos de violencia de gran escala y visibilidad, sino también por una amplitud de repertorios de violencia que se han caracterizado por su baja intensidad pero alta recurrencia y que han sido resultado de las estrategias de distintos grupos armados por generar terror, destruir liderazgos y tejido social, al mismo tiempo que han pretendido ocultar o invisibilizar las evidencias y efectos de sus actos. Este es el caso de crímenes como las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales.

Respecto a las desapariciones forzadas, el Centro Nacional de Memoria Histórica ha reconocido que a pesar de los altos niveles de subregistro y de calidad de la información disponible sobre estos hechos, esta modalidad empezó a ser empleada desde la década de los 70 por diferentes grupos armados en el marco de la lucha contrainsurgente estatal y también como consecuencia de la acción de grupos paramilitares y guerrilleros de esa época: “De hecho, fueron precisamente estas modalidades que poco trascendieron en el plano nacional, pero que tuvieron un alto impacto en el ámbito local, las que invadieron de manera duradera la cotidianidad de las víctimas” (Centro

Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 42).

La magnitud en el número de desapariciones y sus terribles impactos sobre familias y comunidades contrastan con la baja resonancia mediática de estos hechos y se suele sumar a las dificultades en su esclarecimiento, la confusión del crimen con otras victimizaciones como el secuestro o el homicidio, su tardía tipificación, la minimización de su impacto social o las dificultades en su denuncia debido a la vigencia de los actores armados responsables (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pp. 57-58).

Desde ciertos criterios es considerado un crimen de lesa humanidad además ser un delito de ejecución permanente dada su naturaleza, características con las que coincide el *Informe Final de la Comisión de la Verdad* en Colombia, al reconocer que las desapariciones forzadas han sido un mecanismo de represión permanente que les sirvió a los actores del conflicto para:

Propagar el terror y la incertidumbre en la población y para afectar a las comunidades, desplegando estrategias que generaran confusión sobre lo sucedido y dificultaran la localización de la persona desaparecida (...) También se utilizó como medio para ocul-

¹ Politólogo con maestría en asuntos internacionales y estudios en seguridad y DDR. Ha trabajado varios años como investigador, asesor en procesos de negociación y consultor para entidades públicas y organizaciones nacionales e internacionales. Este trabajo fue posible también gracias al apoyo y contribución de Gerson Arias, experto en seguridad y conflicto armado.

tar los hechos de violencia perpetrados a lo largo del conflicto armado. La desaparición forzada les permitía ocultar sus acciones violentas, no dejar rastros de las afectaciones a las poblaciones y negar la perpetración de hechos violentos (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, pp. 169-170).

Documentos y protocolos elaborados por la Defensoría del Pueblo acogen la definición de este delito a partir de lo planteado en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006, Art. 2), aprobada por la Ley 1418 de 2010, en donde se entiende como “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley)” (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 14).

De acuerdo con el *Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, elaborado por la Defensoría del Pueblo en alianza con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, existen varios instrumentos jurídicos que refuerzan los conceptos y la protección sobre el derecho a no ser desaparecido, entre ellos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (1992), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994), además de la misma Constitución Política, de donde se rescatan al menos tres elementos para la tipificación de este delito: (i) privación de la libertad contra la voluntad de la persona, (ii) Intervención de agentes gubernamentales, al menos indi-

rectamente por asentimiento y (iii) negativa a reconocer la detención y a revelar la suerte o el paradero de la persona (Defensoría del Pueblo –ACNUDH, 2010, pp. 217-218).

Respecto a las ejecuciones extrajudiciales, nuevamente a pesar del alto nivel de subregistro, los primeros casos fueron reportados desde la década de los ochentas y encuentran su momento de mayor recurrencia en la década de 2000 cuando se expresan como parte de una estrategia impulsada por agentes de Estado para presentar a civiles como guerrilleros muertos en combate “quienes fueron engañados o raptados de su lugar de residencia, para luego ser ejecutados en regiones distantes con la intención de que no fueran reclamados y acabar inhumados como n.n. en los cementerios” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pp. 46-47).

Desde la perspectiva de la Comisión de la Verdad, las ejecuciones extrajudiciales se entienden como muertes premeditadas por parte de agentes de Estado -con su autorización, tolerancia, apoyo, complicidad o aquiescencia- en contra de personas indefensas que no formaban parte del conflicto o se encontraban fuera de combate y que derivaron en otro tipo de violaciones a los derechos humanos como la tortura. La racionalidad de estos crímenes está asociada a la equivalencia que el Estado planteó de sectores campesinos, estudiantiles, obreros e indígenas con las guerrillas como parte de su accionar contrainsurgente y en donde el “señalamiento de pertenecer, simpatizar o colaborar con la guerrilla” constituyó una de las premisas centrales que explicó dicha práctica a través del tiempo (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 91, pp. 169-170).

Según el mismo *Manual de Calificación de Conductas Violatorias*, en Colombia, las ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias pueden generar diferentes tipos de responsabilidad ya sea al autor material o intelectual del hecho o

al mismo Estado conforme con sus diferentes modalidades: (i) la muerte en detención debido a torturas, descuido o uso de la fuerza, (ii) muerte como consecuencia del uso de la fuerza por funcionarios o personas que actúan en acuerdo con el Estado sin criterios de necesidad o proporcionalidad, (iii) muertes como consecuencia de ataques por fuerzas de seguridad del Estado, grupos paramilitares u otras fuerzas privadas, (iv) genocidio, (v) desapariciones forzadas cometidas por agentes del Estado que derivan en una muerte y (vi) muerte de un persona detenida en circunstancias poco claras (Defensoría del Pueblo –ACNUDH, 2010, pp. 111-112).

En relación con ambos tipos de violencia, institucionalmente se han presentado esfuerzos importantes en los últimos años para avanzar en la prevención, protección y esclarecimiento frente a este tipo de hechos. Tras la firma del acuerdo de paz con las Farc-EP se han reforzado nuevos instrumentos para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado que ha incluido la creación de una entidad dedicada a esta labor -la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas-, así como la apertura del macrocaso 03 por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz en julio de 2018 sobre “asesinatos y desapariciones forzadas presen-

tados como bajas en combate por agentes del Estado”, que a la fecha ha relacionado más de 3.400 integrantes de la Fuerza Pública de todos los rangos y un universo inicial de 6.402 víctimas de este delito (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023). Por su parte, tanto la Defensoría del Pueblo con sus informes defensoriales, de riesgo y su gestión defensorial, como el Consejo de Estado a través de sus sentencias, han generado hitos sustanciales orientados, respectivamente, a la prevención y denuncia de estos hechos, a la atención de las víctimas y sus entornos familiares, así como a la definición de responsabilidades sobre este tipo de hechos.

El capítulo que se presenta a continuación busca documentar el contexto, los patrones y algunos casos relacionados con estos dos tipos de violencia en la historia reciente del conflicto armado en Colombia, así como dar cuenta de la labor que instituciones como la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Estado, en correspondencia con su mandato constitucional, han promovido durante años con la finalidad de anticipar y proteger a la población frente a la ocurrencia de este tipo de violencia y sus efectos, así como de evaluar la responsabilidad estatal, sancionar y generar precedentes jurisprudenciales frente a estos hechos.

Contexto histórico y reciente relacionado con las desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales

En la valoración del contexto histórico donde ocurren este tipo de hechos se examinan conforme con las cifras oficiales²; por un lado, las desapariciones forzadas³ según todos los responsables y, adicionalmente, entre estas, se estiman las llevadas a cabo por agentes del Estado. En contraste, las ejecuciones extrajudiciales⁴ se analizan a partir de las víctimas de asesinatos, masacres y de desapariciones forzadas ocasionadas por agentes del Estado. Esta perspectiva incluye, por definición, los denominados “falsos positivos”; es decir, ejecuciones

extrajudiciales en las que las víctimas fueron presentadas como muertes en combate⁵.

Entre 1958 y 2022 se tiene registro de 64.606 casos de desaparición forzada que arrojaron 76.570 víctimas. Ahora, si se considera el tramo temporal 1982 – 2022, fueron 64.030 casos y 75.903 víctimas⁶. Por otro lado, entre 1958 y 2022 se tiene registro también de 9.509 víctimas de ejecuciones extrajudiciales, que incluye la suma de víctimas de asesinatos selectivos, masacres y desapariciones forzadas cometidas por agentes del Estado⁷. El siguiente gráfico cruza las víctimas de desapa-

² Las bases de datos se extractaron de datos abiertos y se usaron como fuentes el CNMH y la Unidad para las víctimas. Para las consultas de víctimas de desapariciones forzadas se usaron consultas extractadas del Centro Nacional de Memoria Histórica. Para construir las ejecuciones extrajudiciales se sumaron las víctimas de asesinatos, masacres y desapariciones forzadas; es decir, las víctimas letales que fueron responsabilidad de agentes del Estado. También se seleccionaron, por aparte, las víctimas letales ocasionadas por paramilitares en el entendido de que hay diversas formas de colaboración entre Fuerza Pública y paramilitares. En muchos casos se contaron los casos y no las víctimas. Dependiendo del caso, se seleccionaron series hasta 2022, tomando como punto de partida diferentes años: 1982 o 1985, opciones que se precisan en cada capítulo, esto a pesar de que el énfasis se hace desde 1991. Las bases de datos que se usaron y que están disponibles en fuentes abiertas son anonimizadas; es decir que no tienen relato ni contienen el nombre de la víctima. No obstante, se dispone de una versión de estas bases de datos suministradas por petición al Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto que contienen relatos. También se usaron fuentes de contraste como publicaciones del CNMH y otros informes sobre estos temas.

³ Según el Centro Nacional de Memoria Histórica, las desapariciones forzadas se definen de la siguiente manera: “Es el sometimiento de una persona a privación de su libertad, contra su voluntad, cualquiera sea su forma, arresto, detención, secuestro o toma de rehén, por parte de agentes del Estado, miembros de grupos armados ilegales que toman parte en el conflicto armado, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley”.

⁴ Los asesinatos perpetrados por agentes del Estado se califican en el derecho internacional de los derechos humanos como ejecuciones extrajudiciales.

⁵ De acuerdo con la Comisión de la Verdad, los asesinatos perpetrados por agentes del Estado se califican en el derecho internacional de los derechos humanos como ejecuciones extrajudiciales. Así mismo, la Comisión señala que, si bien todos los falsos positivos son ejecuciones extrajudiciales, por el hecho de que son muertes arbitrarias en las que el responsable es un agente del Estado, no todas las ejecuciones extrajudiciales se pueden catalogar como falsos positivos, pues no todas obedecen a la intención de que la víctima se presente como un supuesto resultado militar logrado en un combate.

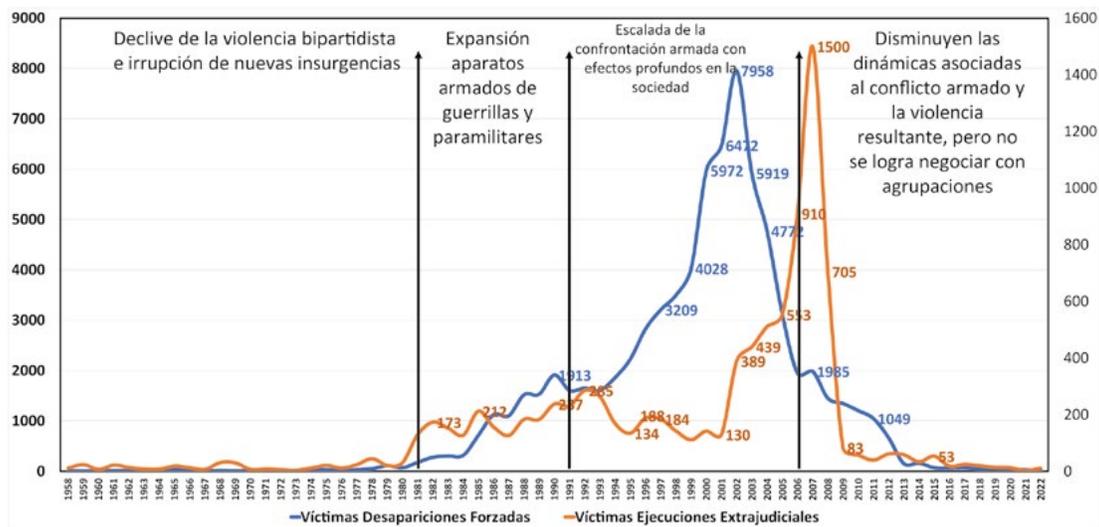
⁶ Datos del Observatorio Nacional de Memoria Histórica. Base de datos de casos de desaparición forzada. Corte 9 de agosto de 2023.

⁷ Base construida con base en asesinatos, masacres y desapariciones forzadas seleccionando los hechos que fueron responsabilidad de agentes del Estado. Observatorio Nacional de Memoria Histórica. Base de datos de casos de asesinatos, masacres y desapariciones forzadas. Corte 9 de agosto de 2023.

riciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales -se utilizaron dos escalas, en el eje de la izquierda se leen las desapariciones forzadas y en el de la derecha las ejecuciones extrajudiciales-:

Gráfica 1.

Evolución del total de las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales por periodos



Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

En este diagnóstico se aprecia un desfase entre los picos de las dos curvas; el nivel más alto de las desapariciones se registró en 2002, mientras que el de las ejecuciones extrajudiciales ocurrió en 2007. Se explica esto último, en gran medida, por las ejecuciones extrajudiciales que fueron presentadas como bajas en combate (falsos positivos).

Las víctimas de desapariciones forzadas empiezan a incrementar significativamente de 1981 en adelante y en 1990 ya eran 1.913. El ascenso en la década de los 90 es significativo y se llegó a 7.958 víctimas en 2002. Posteriormente, el descenso es vertiginoso y en cinco

años, en 2007, ya se situaban en 1.935, todavía un nivel alto. En los siguientes años, la disminución continuó; existe un subregistro en los últimos años, pero nada indica que se hayan situado en niveles similares a los registrados en el pasado.

En contraste, las ejecuciones extrajudiciales empezaron a subir en el curso de los ochenta, pero su ascenso considerable solo ocurre entre 2001 y 2007, lo cual coincide en lo esencial con las ejecuciones extrajudiciales que fueron presentadas como bajas en combate.

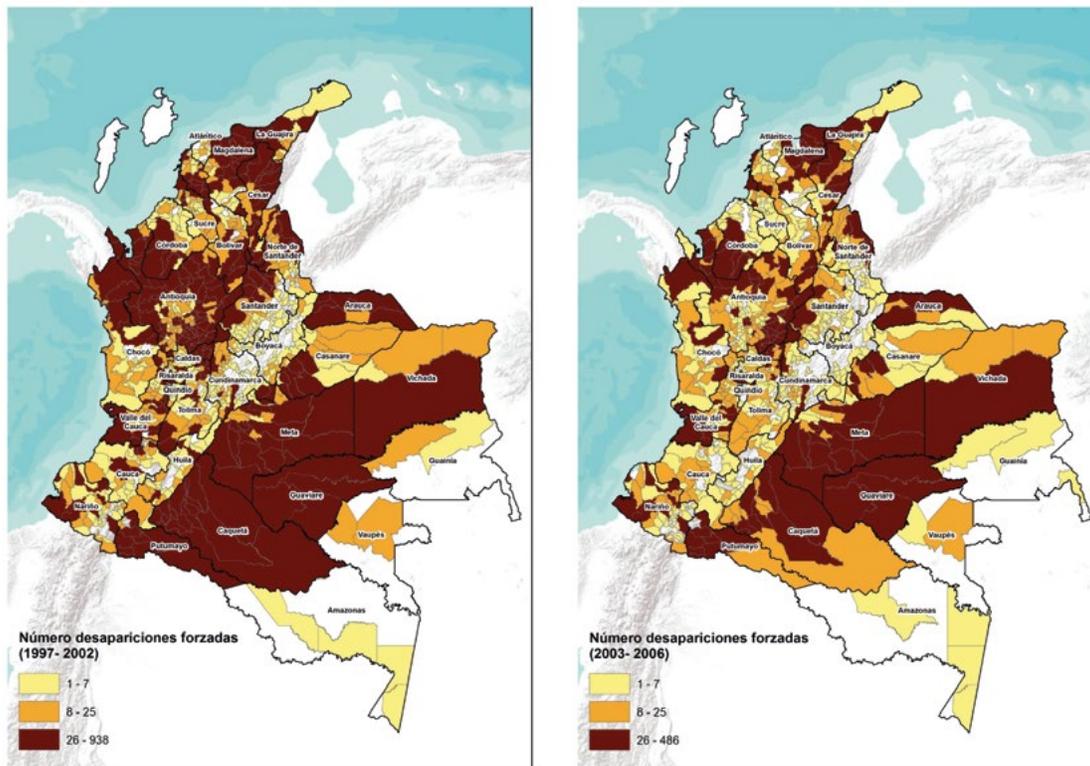
Desapariciones forzadas

Se registraron 10.420 víctimas de desapariciones forzadas entre 1982 y 1991, con un promedio anual de 1.042. En el segundo periodo, entre 1992 y 2006, se incrementó a 57.083 víctimas, con un promedio anual de 3.805 casos y un 265 más que el promedio anual del periodo anterior. En el tercer periodo se redujo a 8.400 **víctimas entre 2007 y 2022** y un promedio anual de

57,9; es una cifra muy baja que seguramente refleja un subregistro, pero también que las desapariciones forzadas disminuyeron significativamente en la última década. Como lo muestra la tendencia, el comportamiento de las desapariciones forzadas tiene su nivel más alto en 2002, al igual que en la suma de asesinatos selectivos y masacres.

Gráfica 2.

Número de desapariciones forzadas entre 1997-2006



Fuente: Bases de datos del Observatorio Nacional de Conflicto Armado del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

Tabla 1.**Desapariciones forzadas por periodos**

	Cifras				Absolutas				Participación porcentual pc				Promedio Anual				Cambios Períod	
	82	91	92	06	07	22	82	22	82	91	92	06	07	22	82	22	1	2 a
AGENTE DEL ESTADO	987	104	235	2263	9.5%	1.8%	2.8%	3.0%	98.7	69.4	14.688	55.195	-29.7%	-77.4%				
AGENTE DEL ESTADO - GRUPO PARAMILITAR	107	317	0	424	1.0%	0.6%	0.0%	0.6%	10.7	21.133	0	10.341	97.5%	-100.0%				
AGENTE DEL ESTADO - GRUPO POSDESMOVILIZACIÓN	0	5	14	19	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0	0.3333	0.875	0.4634		180.0%				
AGENTE EXTRANJERO	6	31	0	37	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.6	2.0667	0	0.9024	244.4%	-100.0%				
CRIMEN ORGANIZADO	2	6	0	8	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2	0.4	0	0.1951	100.0%	-100.0%				
DESCONOCIDO	3915	1740	415	25472	37.6%	30.5%	49.5%	33.6%	391.5	1160.1	259.75	621.27	196.3%	-76.1%				
GRUPO ARMADO NO DIRIMIDO	21	154	2	177	0.2%	0.3%	0.0%	0.2%	2.1	10.267	0.125	4.3171	388.9%	-98.7%				
GRUPO ARMADO NO IDENTIFICADO	1247	7254	453	8954	12.0%	12.7%	5.4%	11.8%	124.7	483.6	28.313	218.39	287.8%	-93.8%				
GRUPO PARAMILITAR	226	23329	0	25590	21.7%	40.9%	0.0%	33.7%	22.6	1555.3	0	624.15	587.9%	-100.0%				
GRUPO POSDESMOVILIZACIÓN	0	349	2236	2585	0.0%	0.6%	26.6%	3.4%	0	23.267	139.75	63.049		540.7%				
GUERRILLA	186	7153	127	10283	17.9%	12.5%	15.2%	13.6%	18.6	476.87	79.625	250.93	156.2%	-82.2%				
OTRO ¿CUÁL?	13	43	30	86	0.1%	0.1%	0.4%	0.1%	1.3	2.8667	1.875	2.0975	120.5%	-30.2%				
Total general	10420	57083	8400	75903	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	1042	3805.5	525	1851.3	265.2%	-85.3%				

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

En el primer periodo tuvieron mucho peso, en términos de responsabilidades, los desconocidos, asunto que no extraña dada la naturaleza del hecho que se examina; a estos se le puede agregar los grupos armados no identificados con 1.247 con el 12 por ciento. De igual forma, ya eran los paramilitares los que explicaban una porción considerable de estos hechos, con 2.262 víctimas y el 21.7 por ciento de los casos. Después se situaron las guerrillas, que en su conjunto explicaron 1.861 víctimas y el 17.9 por ciento del total para este periodo. Cabe señalar también que una buena parte de los casos presentados se registraron en zonas como Medellín; Turbo y Apartadó en el Urabá bananero; Puerto Berrío, Cimitarra, Puerto Boyacá y Barrancabermeja, en el Magdalena Medio; Montería y Tierralta en Córdoba.

El cambio brusco en la tendencia se registra en el segundo periodo, entre 1992 y 2006, cuando los paramilitares intensificaron su accionar y se expandieron, como ya vimos. Solo no se tiene información sobre el municipio en el 2.5 por ciento de las víctimas. El cuadro

que se presenta a continuación refleja los 43 municipios más afectados, que concentran el 41,7 por ciento de las víctimas de desaparición forzada, mientras que hay otros 856 donde se concentra el 57 por ciento restante.

La característica en este periodo es la expansión de la violencia protagonizada por paramilitares y guerrillas, sobre todo, a varios municipios de distintas regiones de manera simultánea: Catatumbo y Cúcuta; Urabá (Turbo, Apartadó, Mutatá) y Córdoba (Tierralta y Montería); Sierra Nevada de Santa Marta (Santa Marta, Ciénaga y Fundación); norte del Cesar (Valledupar); Putumayo (Valle del Guamuez, Puerto Asís, Orito); Meta (Vistahermosa, Villavicencio, Granada, San Martín); norte del Chocó (Riosucio); Magdalena Medio (Barrancabermeja, Puerto Berrío, La Dorada); Caquetá (Florencia, Puerto Rico); Bajo Cauca (Caucasia, Tarazá); Montes de María (Carmen de Bolívar); oriente antioqueño (San Carlos); Sur del Cesar (Aguachica). Esto de alguna manera se refleja en el siguiente cuadro.

Tabla 2.

Distribución de las desapariciones forzadas por municipios y años entre 1992 y 2006

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total g	Porc
MEDELLIN	63	71	49	70	79	80	85	96	147	143	243	147	127	104	108	1612	2,8%
SIN INFORMACION	49	31	50	63	67	91	120	104	110	134	174	137	121	73	82	1406	2,5%
TIBU	8	15	4	4	12	6	31	225	280	240	156	117	52	16	12	1178	2,1%
TURBO	48	58	129	204	218	120	57	67	74	46	57	38	20	20	12	1168	2,0%
SANTA MARTA	31	29	22	19	30	34	51	46	100	126	178	173	95	66	23	1023	1,8%
SAN JOSE DEL GUAVIARE	12	11	7	35	21	26	49	31	52	52	188	144	99	75	40	842	1,5%
BARRANCABERMEJA	28	29	19	23	16	21	99	71	92	177	58	101	21	11	33	799	1,4%
APARTADO	32	39	46	47	71	102	44	53	44	42	46	29	23	16	14	648	1,1%
VALLE DEL GUAMUEZ	3	10	8	11	11	26	22	61	135	90	104	62	45	27	11	626	1,1%
TIERRALTA	12	22	35	39	36	37	65	94	82	59	77	26	23	7	3	617	1,1%
VALLEDUPAR	18	8	6	13	17	29	22	34	74	67	86	88	75	46	20	603	1,1%
PUERTO ASIS	7	9	12	41	25	32	48	48	80	50	67	51	33	53	27	583	1,0%
BOGOTA, D.C.	32	23	46	14	22	20	37	26	48	64	57	62	44	52	36	583	1,0%
VISTAHERMOSA	9	2	8	9	11	17	10	30	23	47	116	60	105	79	50	576	1,0%
VILLAVICENCIO	16	22	21	17	14	19	17	25	44	55	83	82	60	38	22	535	0,9%
GRANADA	12	20	23	12	12	23	35	28	38	75	76	78	51	32	5	520	0,9%
RIOSUCIO	8	5	6	21	71	190	40	23	19	38	43	20	17	6	9	516	0,9%
DABEIBA	5	5	19	7	33	70	91	48	34	41	77	20	27	25	6	508	0,9%
LA DORADA	14	7	10	16	12	19	23	21	55	74	78	58	46	48	11	492	0,9%
CIENAGA	10	7	5	11	23	31	37	46	32	53	57	87	65	21	5	490	0,9%
PUERTO BERRIO	20	21	17	30	69	28	34	24	30	42	32	56	37	28	15	483	0,8%
FLORENCIA	4	9	8	16	8	21	44	52	33	67	79	39	36	27	23	466	0,8%
TARAZA	1	22	17	20	37	27	28	39	34	52	49	34	48	31	13	452	0,8%
TAME	7	7	8	14	25	13	18	23	16	35	58	108	64	25	12	433	0,8%
BUENAVENTURA	9	7	7	9	11	8	6	12	41	26	58	50	78	63	40	425	0,7%
SAN ANDRES DE TUMACO	4		4	2	2	3	4	16	8	99	68	55	53	36	49	403	0,7%
SAN PABLO	10	2	5	2	6	10	4	59	78	44	42	49	46	21	11	389	0,7%
CAUCASIA	15	20	11	17	25	16	33	24	38	36	46	29	26	29	21	386	0,7%
CALI	35	35	20	23	11	5	6	7	28	27	48	24	39	24	29	361	0,6%
MUTATA	17	9	11	28	58	75	49	20	36	20	5	11	8	10	3	360	0,6%
AGUSTIN CODAZZI	4	5	2	7	26	14	20	16	46	27	44	48	63	30	6	358	0,6%
FUNDACION	4	3	6	2	13	19	17	48	46	54	65	23	29	12	3	344	0,6%
PUERTO RICO	7	3	4	6	12	16	26	20	36	15	30	48	44	49	26	342	0,6%
EL CARMEN DE BOLIVAR	8	5	8	12	6	28	13	37	83	21	47	23	31	9	5	336	0,6%
CHIGORODO	10	13	33	37	53	34	34	26	19	17	22	11	11	10	4	334	0,6%
SAN CARLOS	4	1	4	9	4	8	21	30	45	56	58	23	36	27	7	333	0,6%
PUERTO BOYACA	16	17	5	10	12	22	23	15	22	40	40	44	37	25	4	332	0,6%
MONTERIA	17	14	11	17	24	28	17	18	29	52	43	23	10	18	8	329	0,6%
AGUACHICA	6	14	17	20	26	18	13	15	39	43	65	14	23	5	10	328	0,6%
CUCUTA	4	7	10	5	9	13	8	23	32	39	55	36	47	15	20	323	0,6%
ORITO	3	3	10	11	10	11	16	19	54	32	75	26	21	19	10	320	0,6%
BARRANQUILLA	18	2	17	7	17	16	13	8	25	44	51	21	28	47	4	318	0,6%
SAN MARTIN	12	23	16	16	21	9	34	21	19	25	43	26	26	18	6	315	0,6%

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

En unos casos, como en Urabá y Magdalena Medio, la violencia fue fuerte en los primeros años, hasta 1997; en el tramo 1998 a 2002, el fenómeno se concentra en varias regiones al mismo tiempo: Catatumbo, algunos municipios del Magdalena Medio, Putumayo y la mayoría de los departamentos del Caribe. En otros municipios, la violencia fue más intensa de 2003 en adelante como Vistahermosa y

San José del Guaviare.

Como lo muestra el cuadro por responsables, la intensificación de la violencia se explica por la expansión de los paramilitares en diferentes zonas al mismo tiempo; incrementaron el promedio anual de acciones entre el primero y el segundo periodo en 588 por ciento. Las guerrillas también aumentaron, pero en una

proporción mucho más baja que los paramilitares, el 156 por ciento. Los desconocidos y los grupos no identificados, con un aumento de 196 por ciento y 288 por ciento, respecti-

vamente, muestran la complejidad de determinados escenarios en donde actúan muchas agrupaciones al mismo tiempo.

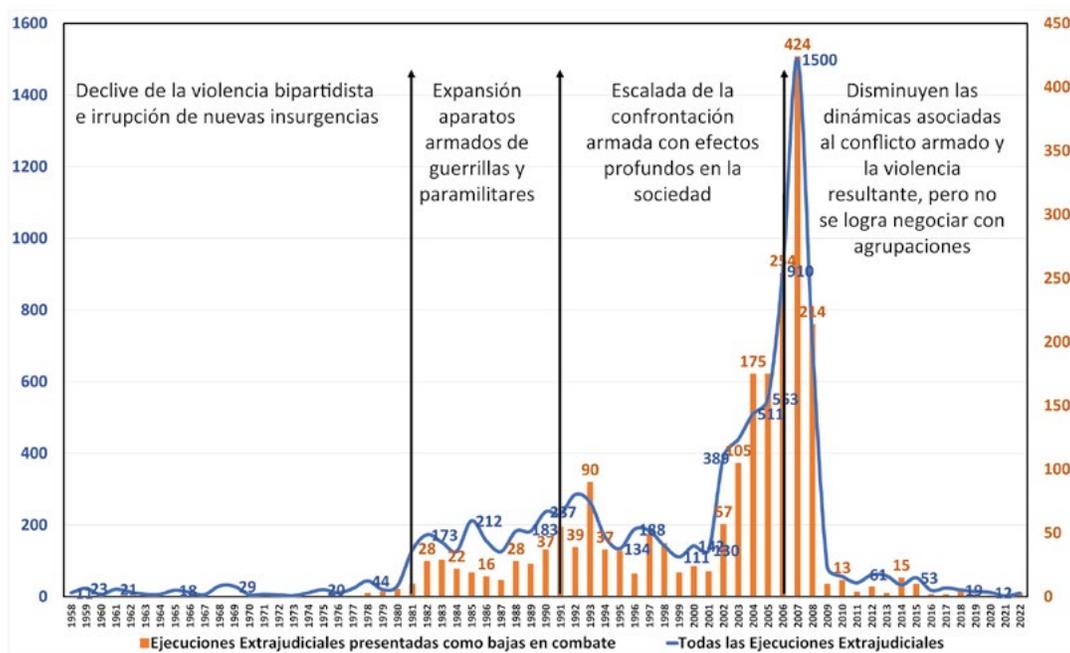
Ejecuciones extrajudiciales

Se tiene registro, de acuerdo con el Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria histórica, de 9.550 víctimas de ejecuciones extrajudiciales, entre ellas 2.152 que fueron presentadas

como bajas en combates⁸. Las 9.550 son víctimas de asesinatos selectivos (una a tres víctimas), de masacres (cuatro o más víctimas) y de desapariciones forzadas, en las que el responsable fue uno o varios agentes del Estado.

Gráfica 3.

Víctimas de ejecuciones extrajudiciales en su conjunto, comparadas con aquellas cuyas víctimas fueron presentadas como bajas en combate



Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

El comportamiento de las ejecuciones extrajudiciales es diferente al del conjunto

de la violencia desplegada por guerrillas, paramilitares y crimen organizado⁹, inclui-

⁸ Datos del Observatorio Nacional de Memoria Histórica. Bases de datos de casos de homicidios, masacres y desapariciones forzadas. Corte 9 de agosto de 2023.

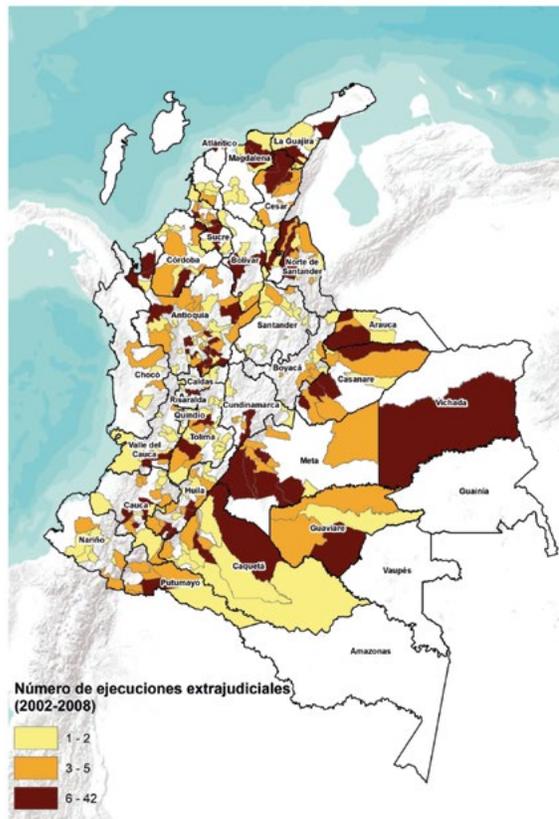
⁹ Es decir, asesinatos selectivos, masacres y desapariciones forzadas cometidos por todos los grupos armados organizados al margen de la ley y agentes del Estado, que es la selección que adoptó el Centro Nacional de Memoria Histórica.

do recientemente el Clan del Golfo y otras expresiones armadas; mientras en otras expresiones de violencia, el pico fue en 2002¹⁰ (en masacres fue en 2001), las ejecuciones extrajudiciales, incluidas aquellas donde las víctimas fueron presentadas como bajas en combate, se dio en 2007, aunque en 2008 se mantuvo un nivel alto (ver gráfico). En este sentido se presentó un desfase entre las

dos curvas consideradas. Las ejecuciones extrajudiciales en su conjunto y entre estas, aquellas donde las víctimas fueron presentadas como bajas en combate, aumentaron solo después de que los paramilitares se habían desmovilizado, asunto relevante si se tiene en cuenta que fueron unos de los principales protagonistas del periodo anterior.

Gráfica 4.

Número de ejecuciones extrajudiciales entre 2002-2008



Fuente: Bases de datos del Observatorio Nacional de Conflicto Armado del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

Se tienen registros de ejecuciones extrajudiciales en su conjunto desde 1958 y se aprecia que mostraron niveles más o menos elevados entre 1981 y 2001, es decir, entre

el segundo periodo considerado y parte del tercero. Hasta 1991, esta situación es explicable porque en esos años se estaban estructurando los paramilitares, que solo

¹⁰ La sumatoria de asesinatos, masacres y desapariciones forzadas por todos los responsables no se representaron en este gráfico.

se articularon¹¹ de 1993 y 1994 en adelante, cuando se formaron las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, ACCU y, en consecuencia, fue más notoria su articulación con actores institucionales. Curiosamente, entre 1998 y 2002, un tramo del tercer periodo considerado, los números de casos no se habían incrementado, mientras que el conjunto de la violencia había llegado a su nivel más alto en 2002. Esto se explica porque en esos años el papel de la Fuerza Pública, en buena medida, se canalizó a través de grupos paramilitares, con los que agentes del Estado se integraron o actuaron coordinadamente.

El aumento significativo de las ejecuciones extrajudiciales se verifica desde 2002. Esto, por un lado, por la ocurrencia de los llamados falsos positivos. Adicionalmente, por hechos que no fueron presentados como bajas en combate. Por ejemplo, en 2007 se contabilizaron en total 1.500 ejecuciones extrajudiciales y al mismo tiempo 424 falsos positivos; es decir, que hubo más de mil ejecuciones extrajudiciales que no fueron falsos positivos.

De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), tal como se aprecia en el siguiente cuadro, en el primer periodo (1982-1991) se presentaron 1.780 víctimas de ejecuciones extrajudiciales, de ellas el 80.6 por ciento por agentes del Estado y el 19.4 por ciento por paramilitares y agentes del Estado al mismo tiempo; esto arrojó un promedio anual en el periodo de 178. En el segundo tramo temporal (1992-2006), las ejecuciones extrajudiciales se incrementaron a 4.549 víctimas, es decir, un promedio anual de 303 casos y un incremento del 74 por ciento respecto del periodo anterior; los agentes del Estado subieron su participación del 80 por ciento al 84 por ciento y la alianza entre agentes del Estado y paramilitares bajó de 19.4 al 15.7 por ciento. En el tercer periodo (2007-2022), la tendencia bajó a 2.668 víctimas (en el periodo anterior habían sido 4.549), es decir, un promedio anual de 179,2. Es de anotar que la cifra más alta se presentó en 2007, el pico de los falsos positivos; en esta ocasión, la responsabilidad de los agentes del Estado superó el 98 por ciento.

¹¹ Es decir que se integraron estructuras que antes funcionaban en forma dispersa.

Tabla 3.
Ejecuciones extrajudiciales por periodos

	Cifras absolutas			Participación % Responsable del Estado por período			Promedio anual por período		
	82 91	92 06	07 22	82 91	92 06	07 22	82 91	92 06	07 22
Presunto Responsable									
Agente del Estado	1,434	3,834	2,653	80.6%	84.3%	98.7%	143.4	255.6	176.9
Agente del Estado - Grupo Paramilitar	346	713		19.4%	15.7%	0.0%	34.6	47.5	0.0
Agente del Estado - Grupo Posdesmovilización		2	35	0.0%	0.0%	1.3%	0.0	0.1	2.3
Total general	1,780	4,549	2,688	100.0%	100.0%	100.0%	178.0	303.3	179.2

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

En el primer periodo, las dinámicas se concentraron en 18 municipios que acumularon el 41 por ciento de las ejecuciones, incluidas las víctimas de los casos donde no se tiene información del municipio y en otros 273 municipios ocurrieron el 59 por ciento restante. Se destaca Bogotá; sigue Trujillo, en donde hubo alianzas entre agentes del Estado y un cartel de narcotraficantes¹². Por lo demás, se aprecian municipios del Magdalena Medio (Cimitarra, Barrancabermeja, Puerto Boyacá, San Vicente de Chucurí, Yacopí, Yondó) y Urabá (Turbo) que fueron muy afectados principalmente en los primeros años del periodo, tal como ocurrió cuando se analiza el conjunto de la violencia (asesinatos, desapariciones y masacres). Además, se destacaron

Medellín, Remedios y Segovia en el Nordeste Antioqueño, Vistahermosa en Meta y Florencia, Cali y Bucaramanga, entre las capitales.

En el segundo periodo, las dinámicas cambiaron. La violencia, además del Magdalena Medio y el Urabá, se expandió a muchas otras zonas del país. En 50 municipios se concentró el 42,9 por ciento de las víctimas y en 476 el 57,1 por ciento restante. Se aprecia, como ya se señaló, que, a diferencia del conjunto de la violencia, que registró su pico en 2002 (ver otros apartes), en muchos municipios, los niveles altos de ejecuciones extrajudiciales son posteriores a ese año; en algunos municipios, las ejecuciones fueron considerables en los primeros años del periodo.

¹² De acuerdo con la Comisión de la Verdad: “Las masacres de Trujillo, entre 1986 y 1994, que ocurrieron en los municipios de Trujillo, Riofrío y Bolívar, Valle del Cauca, fueron perpetradas por narcotraficantes del Cartel del Norte del Valle en alianza con integrantes de la Policía y del Ejército”.

Tabla 4.

Distribución de las ejecuciones extrajudiciales por municipios y años entre 1992 y 2006

Municipio	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	Porc %	
MEDELLÍN	4	12	6		1	3	5	3	1	4	31	12	28	23	19	152	3.3%	
VALLEDUPAR	4	3	2	1	5	3	2			1	33	9	12	14	4	93	2.0%	
Granada ANTIOQUIA						2					16	31	26	9	3	87	1.9%	
APARTADÓ	4	3		3	3	12	2	1	6	3	2	1	2	23	6	71	1.6%	
EL CASTILLO	3	1		3	7						6	27	5	12	3	67	1.5%	
SEGOVIA	5	6		4	14	1					32				2	64	1.4%	
BOGOTÁ, D.C.	8	16	5	4	2	4		4	6	2				4	6	61	1.3%	
TAME			1	1	6	4	6			5	1	7	3	14	6	54	1.2%	
SAN JUAN DE ARAMA	5	4	1					3			6	17	4	2	12	54	1.2%	
VISTAHERMOSA	2		1		2						6	7		7	28	53	1.2%	
BARRANCABERMEJA	15	3	9	7		6	3		5		1	2				51	1.1%	
SAN JUAN DEL CESAR		4			1						1	2	8	14	20	50	1.1%	
TURBO	1	10		6	9	4		1	1	2			5	1	3	43	0.9%	
FLORENCIA	1						1				3	4	9	13	11	47	0.9%	
DABEIBA	8		1		5	4	1					1	5	6	10	41	0.9%	
CÚCUTA	4	4	6	5	1	1		2	4	2	3	1		7	1	41	0.9%	
CIÉNAGA	5	2	3	1		3		1	1	5	3	1	4	1	10	40	0.9%	
RIONEGRO	2	3	2	9	2	2	1					6	5	2	5	39	0.9%	
COCORNÁ		1					1				1	14	9	10	1	37	0.8%	
Puerto Rico META					2			1			3	4		12	13	35		
REMEDIOS		1		1		6				18			2	1	5	34	0.7%	
ZONA BANANERA					6	14				2	10	1			1	34	0.7%	
SAN LUIS										1	6	5	14	8		34	0.7%	
SARAVENA		2	10		1	5					2	1	9		3	33	0.7%	
SIN INFORMACION	1	3	2		1	2	1	3			1	3	2	9	5	33	0.7%	
CALI	6	5	1	2				4	1	1			2	5	6	33	0.7%	
TIERRALTA	4	8				3			9	2		1			5	32	0.7%	
CONVENCIÓN	3	1		2	2	5	11						2		5	31	0.7%	
MAICAO	2		2	1	6	1		1	6	2	4	2	3	1		31	0.7%	
SAN DIEGO											1	15	7	5	1	29	0.6%	
SANTA MARTA	4	4	1	2	1	8		3		1	2	1	1			28	0.6%	
PUERTO ASÍS				1	3				3		4	2	4		10	27	0.6%	
VALDIVIA					3						2	5	6	11		27	0.6%	
SAN CARLOS								1	3		6	3	12	1	1	27	0.6%	
YARUMAL	5						1					4	1	4	12	27	0.6%	
FACATATIVÁ			3		24											27	0.6%	
ITUANGO						2					1		11	3	10	27	0.6%	
TULUÁ	2	1					15	3		3	1					25	0.5%	
MESETAS	3		6	2	1						4	1	2	4	2	25	0.5%	
FORTUL		1		3	5	2				2	7	3		1	1	25	0.5%	
BELLO		4			1	1	3						4	10	1	24	0.5%	
LEJANÍAS				1					1	1	1	3	5	8		5	24	0.5%
TIBÚ		8						4	5	1	1	3			1	23	0.5%	
SAN MARTÍN	3		5							4	10	1				23	0.5%	
AGUAZUL				1							1		3	2	16	23	0.5%	
SAN VICENTE DEL CAGUÁN	2		1								4	1	1	3	10	22	0.5%	
URRAO						6						3	2	7	3	21	0.5%	
TRUJILLO	8	4	9													21	0.5%	
CALDAS											3		2	13	3	21	0.5%	
HATO COROZAL						1		2					11	6	1	21	0.5%	

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

En esta ocasión se destacaron municipios del Meta (El Castillo, San Juan de Arama, Vistahermosa, Puerto Rico, Mesetas) de 2002 en adelante; norte del Cesar y La Guajira de 2002 en adelante; Urabá (Apartadó y Turbo) a lo largo del periodo; Nordeste Antioqueño (Segovia, Remedios), Arauca, Magdalena Medio (Barrancabermeja), Caquetá – Putumayo, Norte de

Antioquia, Catatumbo y Sierra Nevada de Santa Marta.

En el último periodo, que incluye 2007, en 55 municipios se concentró el 44 por ciento y en 385 ocurrió el 56 por ciento. En este momento varios cambios ocurren.

Tabla 5.*Distribución de las ejecuciones extrajudiciales por municipios y años entre 2007 y 2022*

Municipio	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total 07 22 gene ral	Porc %
VISTAHERMOSA	82	5	1	1	1			6									96	3.6%
Puerto Rico META	54	4						1			1						60	2.2%
PITALITO	22	11	6														39	1.5%
MESETAS	23	6			2		4										35	1.3%
TAME	15	9		3	2				1		1	3					34	1.3%
CUMARIBO	27	4															31	1.2%
IBAGUÉ	6	20	1						3								30	1.1%
PUERTO LIBERTADOR	16	10			2												28	1.0%
MEDELLÍN	13	8	1	2		1			1						1		27	1.0%
CHAPARRAL	18	5		1			3										27	1.0%
PATÍA	12	8				5	1										26	1.0%
TEORAMA	16	6				1								1			24	0.9%
EL CARMEN	20	2	1														23	0.9%
ANORÍ	22																22	0.8%
YOPAL	20	2															22	0.8%
URIBE	17	4	1														22	0.8%
AGUAZUL	20	2															22	0.8%
PUERTO ASÍS	13	6		1										1			21	0.8%
MANIZALES	10	9			1				1								21	0.8%
GARZÓN	17	4															21	0.8%
PUERTO GUZMÁN	12	4	2													3	21	0.8%
BOGOTÁ, D.C.	8	2			1	4	3		2								20	0.7%
TIERRALTA	15	2					1		1		1						20	0.7%
TAURAMENA	15	5															20	0.7%
SOACHA	3	17															20	0.7%
VALLEDUPAR	11	9															20	0.7%
OCAÑA	9	5					4			1							19	0.7%
REMEDIOS	9	8							1		1						19	0.7%
SAN VICENTE DEL CAGUÁN	10	2	2	2										3			19	0.7%
CHINÚ	18																18	0.7%
HATO COROZAL	13					5											18	0.7%
MANZANARES	4	13															17	0.6%
CALARCÁ	7	9		1													17	0.6%
VALDIVIA	7	8	1														16	0.6%
CALI	12	1	1				1				1						16	0.6%
YONDÓ	2	8	4									2					16	0.6%
POPAYÁN	11					2			1					1			15	0.6%
SAN JUAN DEL CESAR	8	7															15	0.6%
CIÉNAGA	11	1		2	1												15	0.6%
BARBOSA	10	5															15	0.6%
ACEVEDO	6	8	1														15	0.6%
MONTERÍA	14	1															15	0.6%
SAN BENITO ABAD	13	1															14	0.5%
SEGOVIA	5	9															14	0.5%
SARAVENA	9	4										1					14	0.5%
PUEBLO BELLO	5	9															14	0.5%
ABEJORRAL	11	3															14	0.5%
SAN ANDRÉS DE TUMACO						1	4	1	1		6			1			14	0.5%
SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	1	6	3	2			1							1			14	0.5%
SIN INFORMACION	7	3		1					1							1	13	0.5%
ÁBREGO	11	2															13	0.5%
GIGANTE	10	3															13	0.5%
EL TARRA	9	2		1				1									13	0.5%
YOLOMBÓ	10	3															13	0.5%
FLORENCIA	10	2	1														13	0.5%

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

Se destaca Meta (Vistahermosa, Mesetas, Puerto Rico, Uribe) en un escenario de operaciones militares y, particularmente, la operación Emperador (Caracol Radio, 2005), así como las operaciones militares contra los

mandos del EMBO y el Secretariado de las Farc-EP. Sobresalió Huila, con Pitalito, así como el sur de Córdoba (Puerto Libertador), Medellín, sur del Tolima, Catatumbo, Soacha, entre otros.

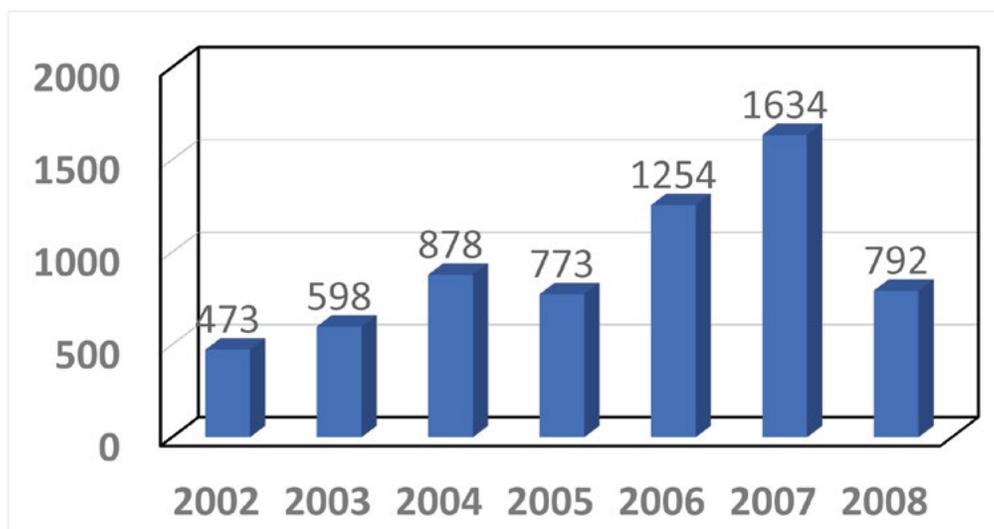
Personas muertas ilegítimamente y presentadas como bajas en combate por agentes del Estado entre 2002 y 2008

La JEP, en el auto No.33, señala que “(...) durante el periodo comprendido entre los años 2002 y 2008 aproximadamente 6.402 personas fueron muertas ilegítimamente para ser presentadas como bajas en combate en todo el territorio nacional” (Jurisdicción

Especial para la Paz, 2021, p. 6). El ascenso fue continuado desde 2002, cuando fueron 473 y 2004 con 878; ahora, el ritmo aumentó en 2006, cuando fueron 1.254 y en 2007 con 1.634 casos (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023).

Gráfica 5.

Personas muertas ilegítimamente y presentadas como bajas en combate por agentes del estado entre 2002 y 2008



Fuente: Jurisdicción especial para la paz. Auto No. 033 de 2021.

La Comisión de la Verdad retoma esta cifra y señala que “aunque es posible rastrear este tipo de ejecuciones extrajudiciales desde antes de 2002 e incluso después de 2008, fue entre esos seis años que la práctica se exacerbó y lle-

gó a cifras nunca registradas por la implementación de lo que la Comisión identifica como una política integrada por dispositivos legales y extraleales que llevaron a la muerte de, por lo menos, 6.402 víctimas en seis años” (Comi-

sión para el Esclarecimiento, 2022, pp. 883-884). Adicionalmente, llama la atención que buena parte de los falsos positivos se incrementaron cuando se desarrollaba el proceso de paz con los paramilitares entre 2003 y 2006.

La cifra de 6.402 presentada por la JEP **más que una estimación**¹³, surgió de la integración de varias bases de datos¹⁴. Cuando se consulta el auto de la JEP se deduce que se hizo un contraste de las curvas de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, CCEEU, la Fiscalía General de la Nación y el Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH.

Y concluye:

Si bien las cifras de cada una de las bases de datos difieren en magnitud, la tendencia entre las diferentes fuentes de información es similar, identificando el periodo de 2000 a 2008 como el de mayor registro de

víctimas. El resultado agregado muestra que durante este periodo se registra el 78 por ciento del total de la victimización histórica. Así mismo, la figura anterior también indica el incremento de la victimización a partir del 2001 hasta el año 2007. Mientras que en 2001 se registraban 74 víctimas, en 2002 este número aumentó a 473, este último número es equivalente a más de seis veces lo reportado en el año inmediatamente anterior (Jurisdicción Especial para la Paz, 2021, p. 10).

Solo es factible desagregar 2.152 víctimas de falsos positivos entre 1978 y 2022 a partir de la información de la base de datos del CNMH. Se aprecia que el grueso de los falsos positivos de los que se tiene registro ocurrió entre 2003 y 2008, que es la conclusión del ejercicio de la JEP – CEV y de casi todas las fuentes¹⁵.

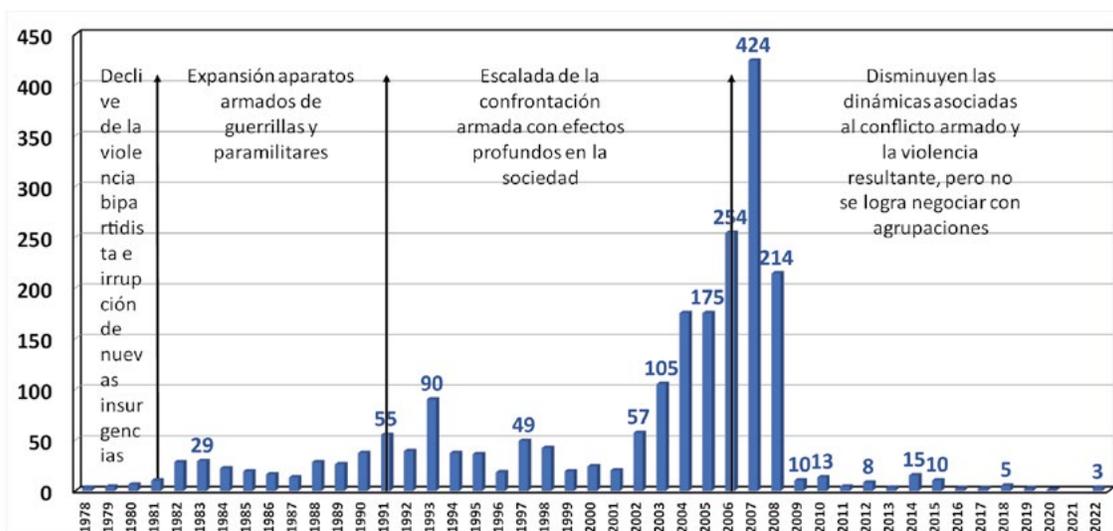
¹³ La lectura del manejo que hace la Comisión de la Verdad de las cifras permitiría deducir que es una estimación. Dice: “En un intento por ofrecer una respuesta a esta incógnita (determinar el número total de víctimas que se asocian a partir de bases de datos disímiles) la Comisión de la Verdad, la JEP y el Grupo de Análisis de Datos en Derechos Humanos (HRDAG, por sus siglas en inglés) han desarrollado un ejercicio basado en técnicas estadísticas y probabilísticas para intentar estimar el universo de víctimas en el marco del conflicto armado, en el proyecto de «Integración de datos y Estimaciones estadísticas». En esencia, se trata de “[...] identificar la totalidad de datos conocidos y estimar la cantidad de datos desconocidos, es decir, determinar, por un lado, cuántas víctimas se encuentran dentro del registro realizado por distintas instituciones y organizaciones de orden nacional y regional y, por el otro, estimar el subregistro de víctimas que no han sido reportadas por instituciones ni por organizaciones de la sociedad civil. Para lograr este cometido, se desarrolló un proceso que utilizó herramientas de inteligencia artificial, considerando que la cantidad de registros procesados en el ejercicio antes descrito se contabilizó por millones.”.

¹⁴ De acuerdo con el informe final de la Comisión de la Verdad se llegó a estas cifras por la integración final de bases de datos del proyecto JEP-CEV-HRDAG.

¹⁵ El trabajo pionero del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) concluye que fueron 1741 víctimas entre 1984 y 2011 y que el pico ocurrió en 2007 con 388 víctimas; comenzaron a crecer desde 2002, con 39, y la última cifra relevante fue en 2008 con 213.

Gráfica 6.

Desagregación de las víctimas de ejecuciones extrajudiciales cuyas víctimas fueron presentadas como bajas en combate



Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

En la medida que es difícil hacer una aproximación espacial de las 6.402 víctimas sin contar con un registro pormenorizado que agrupe las principales variables de tiempo y espacio, se toma como indicio la información del CNMH y se contrasta con los análisis presentados en los autos de la JEP y el informe de la Comisión de la Verdad.

El auto No. 33 de la JEP reproduce un cuadro que distribuye las víctimas según los departamentos más afectados entre 2002 y

2008, lo que ayuda a plantear una idea sobre la distribución espacial de las 6.402 víctimas. Sobresale Antioquia con 1.613 víctimas en los cálculos de la JEP, el 25,2 por ciento de las víctimas (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023). Según la base del CNMH, este departamento concentra el 21,7 por ciento que no es un porcentaje lejano y se concentran en municipios como Granada, San Luis, Montebello, Medellín, Bello, San Rafael y Remedios, entre los más afectados.

Tabla 6.

Distribución por departamentos de personas muertas ilegítimamente y presentadas como bajas en combate por agentes del estado entre 2002 y 2008

Departamento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total	Porc
								02 a	%
Antioquia	147	152	303	290	284	297	140	1613	####
Meta	34	74	35	28	104	90	29	394	6.2%
Caquetá	25	23	50	41	86	73	46	344	5.4%
Cesar	43	46	35	31	40	90	38	323	5.0%
Norte de Santan	17	24	26	27	43	99	62	298	4.7%
Tolima	19	21	27	15	67	65	70	284	4.4%
Huila	6	4	14	25	46	106	73	274	4.3%
Casanare	2	15	40	26	59	95	9	246	3.8%
La Guajira	11	17	32	22	78	36	19	215	3.4%
Cauca	5	6	16	21	56	61	41	206	3.2%

Fuente: Jurisdicción especial para la paz. Auto No. 033 de 2021.

El auto 03 señala que la Fiscalía General de la Nación identificó 2003 y 2004 como los años especialmente críticos por la comisión de presuntas ejecuciones extrajudiciales por cuenta de la Brigada IV del Ejército Nacional y, de manera especial, por el Batallón de Infantería No. 4 “coronel Jorge Enrique Sánchez Rodríguez”, cuya jurisdicción estaba conformada por los municipios de la región del Oriente Antioqueño. Una lectura del documento del Cinep corrobora lo anterior para 2003 y 2004 y menciona casos hasta septiembre de 2005¹⁶.

El departamento de Meta, con 394 víctimas entre 2002 y 2008, concentró el 6,25 por ciento del total nacional entre 2002 y 2008, siendo el pico 2006 con 104. Fueron críticos los municipios de Vistahermosa, El Castillo, Puerto Rico, Mesetas, Uribe, entre otros. Según el Auto 33, la Cuarta Divi-

sión ocupó el segundo puesto en resultados operacionales de todo el país y en 2007 alcanzó el primer puesto. De las cinco brigadas que conformaron, de manera variable, la Cuarta División, la Brigada VII y la Brigada XVI concentraron la mayor cantidad las muertes cuestionadas, para un total de 230 procesos en Fiscalía en el periodo comprendido entre 2001 y 2011, por la muerte de 415 personas.

De acuerdo con el auto 33, las investigaciones adelantadas en contra de la Cuarta División muestran dos momentos críticos, uno inicial para 2003, en el cual el departamento del Meta evidencia casi la totalidad de la participación y un segundo aumento en el cual la Brigada XVI presentó la mayoría de las muertes para 2006 y 2007, y que correspondió al aumento de casos nacionales.

¹⁶ Este diagnóstico, de alguna manera, también se desprende cuando se leen los relatos de Cinep en donde se describen casos llevados a cabo por el Batallón de Artillería No. 4 “Coronel Jorge Eduardo Sánchez Rodríguez” [Bajas], principalmente en Granada.

Asimismo, de acuerdo con la información oficial suministrada por la Fiscalía, los batallones de la Brigada XVI con mayor número de muertes investigadas en la Ley 600 de 2000 y en la Ley 906 de 2004 son el Batallón de Infantería No. 44 “Ramón Nonato Pérez” (BIRNO) y el Grupo Gaula de Casanare (GACAS), ubicados en los puestos 11 y 19, según el número de víctimas reportadas, 50 y 40 respectivamente, para el periodo 2002-2008 (Jurisdicción Especial para la Paz, 2021, p. 33). Por otro lado, se destaca el Batallón de Infantería No. 21 “Batalla Pantano de Vargas” (BIVAR) (Jurisdicción Especial para la Paz, 2021, pp. 33-34).

Caquetá, con 344 casos que representaron el 5,4 por ciento, ocupó el tercer lugar. El CNMH sugiere que habrían estado afectados San Vicente del Caguán, La Montañita, San José del Fragua, Florencia, El Paujil, Valparaiso y Cartagena del Chairá, entre otros. Caquetá está bajo la jurisdicción de la sexta división y de las Brigadas 12 (Florencia) y Brigadas Móviles 9, 6 y 4. En esta caso han sido señalados el Batallón de Infantería Juanambú y el Batallón Cazadores, por un lado, y los ba-

tallones Magdalena y Cacique Pigoanza, por otro (Agencia Prensa Rural, 2014).

Cesar, con 323, acumuló el 5 por ciento del total de casos. Valledupar, San Diego, Pueblo Bello, Aguachica, La Paz, Agustín Codazzi y Chimichagua se encuentran entre los más afectados. El Cesar está bajo jurisdicción de la Primera División en el centro y el norte, y la Segunda División en el Sur. Se señala sobre todo el Batallón de Artillería No. 2 La Popa, pero también el Grupo de Caballería Mecanizado No. 2, el Batallón Especial Energético y Vial No. 2 y la Fuerza de Reacción Divisionaria No. 1 (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023).

Norte de Santander, con 298, el 4,7 por ciento, se situó de quinto respecto al total. Fueron afectados, de acuerdo con el CNMH, El Carmen, Teorama, San Calixto, Ábrego, Ocaña, Convención y Tibú. Asimismo, fueron señalados: la Brigada Móvil 15 (BRIM 15); el Batallón de Infantería No. 15 General Francisco de Paula Santander (BISAN), de Ocaña (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023).

Las contribuciones desde la Defensoría del Pueblo

Durante las últimas tres décadas de conflicto armado en Colombia y conforme con su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo ha impulsado una serie de iniciativas enfocadas a fortalecer sus capacidades institucionales, generar documentos e informes, proyectar recomendaciones dirigidas a otras instituciones y autoridades de todos los niveles y promover la gestión defensorial en torno a la prevención y denuncia de hechos de violencia como las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales, así como al seguimiento y acompañamiento a las víctimas

de estos hechos y a la respuesta institucional prevista para esta población.

En relación con las capacidades institucionales de la Defensoría frente a estos crímenes, es importante mencionar al menos tres hitos. En primer lugar, desde sus primeros años de trabajo, la Defensoría del Pueblo hizo seguimiento y denunció este tipo de violaciones a los derechos humanos al recibir las denuncias sobre estos hechos y realizar el acompañamiento y la gestión institucional para atender a las poblaciones relacionadas.

Tan solo en su primer informe al Congreso en 1994, la Entidad ya reportaba que, de las 2.164 quejas recibidas por violaciones a derechos fundamentales, 201 se referían a casos de desaparición forzada (Defensoría del Pueblo, 1994, p. 23). Asimismo, en el tercer informe a Congreso de 1996, se hacía referencia nuevamente a la crítica situación de derechos humanos del país que para ese momento había empeorado en relación con años anteriores y destacaba 259 quejas por casos desaparición forzada y 584 por homicidios, muchos de los cuales eran ejecuciones extrajudiciales desde la perspectiva de la Defensoría (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 18); en años como 1995, la Oficina Seccional de la Defensoría ubicada en Apartadó (Antioquia) denunciaba la ocurrencia de 1.258 muertes violentas y 52 desapariciones forzadas en esa zona. Respecto a ejecuciones extrajudiciales, la Defensoría se apoyaba en bases de datos como la del Cinep para reportar, en ese mismo año, un total de 279 ejecuciones extrajudiciales sucedidas por responsabilidad de paramilitares y miembros de Fuerza Pública:

Tales ejecuciones siguieron siendo un recurso ilegal y delictivo para eliminar a opositores políticos y a quienes, dentro del esquema del conflicto armado que se vive en Colombia, son considerados como auxiliares del enemigo. En el informe de los Relatores Especiales de Naciones Unidas estos manifiestan haber sido informados de que «la finalidad de esta estrategia es la de privar a los guerrilleros de sus bases» (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 23).

Tales capacidades de monitoreo y denuncia de estos hechos evolucionaron con el tiempo y terminaron encontrando en el sistema de alertas tempranas un instrumento valioso para ampliar su alcance y resultados. De manera consistente desde su surgimiento en 2001, a través de informes de riesgo y de otro tipo,

el sistema de alertas tempranas denunció la ocurrencia de casos de desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales en diferentes zonas del país. Un caso emblemático fue a través del Informe de riesgo 012 de 2007 y de la Nota de seguimiento 048 emitida en diciembre de 2007 a través de los cuales se había denunciado casos de reclutamiento en Bogotá y Soacha que luego derivarían en lo que se conocería como los ‘falsos positivos’, homicidios de civiles, muchos de ellos quienes, engañados con promesas de trabajo, fueron reportados por la Fuerza Pública como bajas en combate.

De igual forma, de manera reciente, varias alertas e informes de riesgo se han generado para advertir también de casos de desapariciones forzadas o de riesgo inminente en varias zonas del país: en Arauca donde en 2020 se reportaron al menos 14 casos de desaparecidos (006-21); en Nariño se advirtió desde 2020 el riesgo de ocurrencia de desaparición como consecuencia de las disputas entre la Autodefensas Gaitanistas y los grupos disidentes de las Farc (026-20); en el Valle del Cauca como consecuencia de disidencias de las Farc (017-21); en Cauca cuando a través de la Nota de Seguimiento 034 de 2022 se registraron 326 casos de desaparición forzada y más recientemente a través de las alertas 001 y 002 de 2023 donde se advertía el riesgo de desaparición forzada de personas ubicadas en los departamentos de Risaralda y Tolima, respectivamente.

En segundo lugar, desde la Defensoría se han generado capacidades para atender y orientar a las víctimas del conflicto armado, incluyendo aquellas relacionadas con delitos como las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales. Además de lo previsto constitucionalmente, de manera específica y a propósito de lo dispuesto en la Ley de Justicia y Paz (artículo 43, Ley 975 de 2005), se emitieron las resoluciones 1113 de diciembre de

2006 para organizar la prestación del servicio de defensoría pública para víctimas de conductas punibles y, posteriormente, la resolución 438 de 2007 que formaliza la Unidad Especial de Justicia y Paz en la Defensoría a cargo de esta tarea, así como las funciones de las defensorías regionales y seccionales frente a las víctimas; en sus primeros cinco años de funcionamiento, dicha Unidad logró “ampliar la cobertura de atención en zonas en las cuales existían limitaciones con la realización de 1.200 jornadas, incluidos talleres psicojurídicos, jornadas interinstitucionales de orientación y grupos de apoyo, en las que participaron alrededor de 200.000 víctimas” (Defensoría del Pueblo, 2012).

Dicha Unidad –que posteriormente pasó a denominarse Unidad de Atención Integral a Víctimas- empezó a registrar casos y reportar estadísticas, desde donde señala que para años como 2007 y 2008 la desaparición forzada era el delito de mayor frecuencia en el país después del homicidio, el desplazamiento forzado y el despojo de bienes (Defensoría del Pueblo, 2009, pp. 7-8). Para 2011, tras la puesta en marcha de la Ley de Víctimas, la Defensoría del Pueblo creó una Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas (Resolución 1372 de 2011) con misiones como la de realizar acompañamiento psicojurídico a las víctimas y recibir las declaraciones de las personas que han sufrido algún tipo de victimización en el marco del conflicto armado interno desde 1985 para su inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV). Entre 2011 y 2021, la Defensoría había recibido 9.631 declaraciones sobre desaparición forzada, donde fue 2015 el año de mayor reporte con un total de 1.995 casos (Defensoría del Pueblo, 2021).

Finalmente, la Defensoría del Pueblo ha desplegado también sus capacidades en el marco de mecanismos institucionales que han

funcionado desde hace varios años frente a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto o de otro tipo de violencias. La incidencia de las organizaciones sociales y la Defensoría ayudó a que en 2000 se promulgara la Ley 589 de 2000 (julio 6):

Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones”. Esta Ley contempló que la desaparición fuera tipificada como delito, la creación de una Comisión de búsqueda de personas desaparecidas, el Registro Nacional de Desaparecidos, el Registro de Personas Capturadas y Detenidas y la creación de un Mecanismo de Búsqueda Urgente.

Los delitos contemplados en esta ley fueron incluidos en la Ley 599 de julio 24 de 2000, “por la cual se expide el Código Penal”. Asimismo, el mecanismo de búsqueda urgente creado en la Ley fue contemplado dentro de la Ley 600 de julio 24 de 2000 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”. Sobre este tema y a manera de reflexión la Defensoría afirmarí que:

La desaparición forzada es, de acuerdo con los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, una acción que se cornete por parte de agentes del Estado o por particulares que obran bajo su determinación, complicidad o aquiescencia. No obstante, y a pesar del gran esfuerzo que significó por largos años el trabajo para tipificar esa conducta en la normatividad interna colombiana, en la Ley 589 de 2000 quedó establecido que esa conducta puede ser cometida por particulares lo que dificulta su interpretación a la luz del derecho internacional (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 80).

Con esta incorporación a la legislación na-

cional, el Defensor del Pueblo entró a formar parte de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, cuya misión es “apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, con pleno respeto a las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales”.

Por otro lado, la Entidad ha desempeñado un rol dentro del Mecanismo de Búsqueda Urgente que, como instrumento extrajudicial creado por la misma ley de 2000 debía informar de su activación y despliegue a diferentes instituciones, incluido el Ministerio Público (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 13 y ss.). Incluso, tras la creación de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en 2017 tras el acuerdo de paz con las Farc-EP, se establecieron esquemas de trabajo en donde la Defensoría realiza acompañamiento a víctimas y a las actividades de la Unidad, además de otros componentes de colaboración como el intercambio de información (Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, 2022).

En este mismo sentido, en el marco del proyecto de “Fortalecimiento de la Intervención defensorial en procesos de búsqueda de víctimas de desaparición forzada y entrega digna de cuerpos” apoyado por el Programa de Fortalecimiento Institucional para las Víctimas de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) e implementado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Defensoría del Pueblo publicó en 2020 un protocolo de recolección de información preliminar para la ubicación de posibles lugares de inhumación clandestina de cadáveres con el propósito de orientar a funcionarios de la Defensoría para que puedan “transmitir a los miembros de la comunidad, la información sobre cómo documentar sitios de inhumación, de forma que, de presentarse el caso, la población pue-

da hacerlo sin ayuda. Lo que aportará a agilizar la búsqueda de personas desaparecidas” (Defensoría del Pueblo, 2020).

A la luz de los documentos oficiales, además de lo ya referenciado, la Defensoría del Pueblo ha generado un número significativo de declaraciones públicas, informes de riesgo, informes defensoriales, resoluciones, informes a Congreso y otros documentos a través de los cuales ha advertido y denunciado la ocurrencia de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales por parte de grupos al margen de la ley, así como ha generado medidas de acompañamiento a las víctimas de estos crímenes y de gestión para su reparación integral.

De manera sistemática a través de sus informes anuales a Congreso, la Defensoría del Pueblo ha hecho referencia a ambos hechos victimizantes, a sus alcances, impactos, responsables y lugares donde se han concentrado. En 1998, por ejemplo, en su quinto informe al Congreso, la Defensoría reportaba la ocurrencia de más de 1200 víctimas de desapariciones forzadas en el país para el periodo entre 1992 y 1997, además de un número significativo de casos presentados desde 1970 y de afectaciones específicas contra comunidades étnicas; dicho reporte también señalaba casos de ejecuciones extrajudiciales contra integrantes de estas comunidades, entre ellas, el pueblo zenú (Sucre), el pueblo emberá-katio (Córdoba y Sucre), el pueblo Paéz (Cauca), el pueblo Koreguaje, el pueblo de Los Pastos (Nariño) y el pueblo Pijao (Tolima). Otras etnias han sido afectadas en menor intensidad por este tipo de violación: los yanacona, los huitoto (Putumayo), los koguis (Sierra Nevada), cuibas y emberá chamí (Risaralda) (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 31,183).

A su vez, en el octavo informe al Congreso sobre el año 2000, la Defensoría destacaba que buena parte de su labor ha estado concentrada en función de la desaparición forzada

respecto a la cual había recibido más de mil quejas entre 1996 y 2000 y frente a lo cual, la Entidad había realizado múltiples llamados para que se expidiera una ley que tipificara este delito, como efectivamente ocurrió ese año y a partir de donde pasaría a ejercer un rol protagónico dentro de los mecanismos creados (Defensoría del Pueblo, 2001, p. 147); para ese año, la Defensoría había llamado también la atención sobre la ocurrencia de más de 300 casos de ejecuciones extrajudiciales. En 2001, además del reporte de 151 denuncias de desaparición, la Defensoría empezó a ampliar la descripción de casos de desaparición y ejecuciones extrajudiciales como el de Kimy Pernía Domicó, líder indígena de la comunidad emberá katío del Alto Sinú en junio de 2001 o los de Róbinson Ríos Uribe y José Gregorio Villada Betancur en noviembre de 2001 en Antioquia (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 318).

En los siguientes informes al Congreso, la Defensoría del Pueblo seguiría reportando los casos allegados en materia de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, las dinámicas de ocurrencia de estos delitos en diferentes partes del país, así como la gestión defensorial realizada sobre algunos casos específicos y la participación de la Defensoría en los mecanismos institucionales existentes en materia de búsqueda y acompañamiento a víctimas de estos hechos. En el décimo sexto informe de 2008, la Defensoría denuncia casos puntuales de desaparición forzada como el de 8 personas en Istmina (chocó), el de 8 campesinos en el Litoral de San Juan (Chocó), además de 11 personas que desaparecieron en los sectores de Soacha Bosa y Altos de Cazucá y cuyos cuerpos luego serían encontrados en Santander y Norte de Santander presentados como bajas en combate y que, posteriormente, serían verificados como ejecuciones extrajudiciales (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 33). En los más recientes in-

formes, la Defensoría ha continuado reportando estos hechos de violencia: por ejemplo, 22 casos de ejecuciones extrajudiciales reportados en 2020, 18 casos y 22 tentativas de ejecuciones en 2021, así como el registro de varios casos de desapariciones forzadas en el último informe de rendición de cuentas de 2022 en departamentos como Caquetá, Arauca, Casanare y Boyacá, incluyendo los casos de dos de líderes sociales (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 41).

De manera adicional a lo reportado en los informes a Congreso, la voz de la Defensoría del Pueblo respecto a la denuncia de estos hechos y la protección de derechos de población víctimas y comunidades se ha expresado durante estas décadas a través de otros documentos que específicamente abordan el problema de las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales, entre ellos:

- Informes de riesgo – especiales, de inminencia (IRI), coyunturales (IRC) y notas de seguimiento- que anticiparon o referenciaron la ocurrencia de este tipo de hechos como los ya mencionados Informes de riesgo 012-07 y 021-08 para Bogotá y Soacha donde se advirtió:

La manera como niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad fueron reportados como desaparecidos en Bogotá, Kennedy, Ciudad Bolívar y Bosa. Entre estos se encontraban once (11) NNAJ quienes posteriormente fueron reportados como “muertos en combate” en los departamentos de Santander y Norte de Santander, por parte del Ejército Nacional, situación que motivó una serie de denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y otras graves violaciones a los DD. HH. que vincularían a integrantes de la fuerza pública (Defensoría del Pueblo, 2018, p. 18).

- Resoluciones o circulares defensoriales que refieren a algunos de estos hechos victimizantes como la Resolución 001 de 2000 para el caso de la Ciénaga Grande de Santa Marta que hace alusión al asesinato de más de 45 personas y un número indeterminado de desaparecidos y convoca a diferentes entidades del orden nacional para desplegar medidas en materia de seguridad y protección o la Circular 011 de 2012 que orienta a directores nacionales y defensores delegados y regionales respecto a la atención defensorial a víctimas de la violencia, incluidas aquellas relacionadas con la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales.
- Documentos pedagógicos como las cartillas explicativas sobre sentencias proferidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado colombiano -elaboradas a partir de un acuerdo marco de cooperación institucional entre la Defensoría del Pueblo y este tribunal en 2015- que se refieren a casos de desaparición forzada como el del Palacio de Justicia (caso Rodríguez Vera y otros - 1985) y que rescatan las voces de las víctimas de estos hechos:

Sandra Beltrán, hermana del desaparecido Bernardo Beltrán, mesero de la cafetería del Palacio de Justicia, y Juan Francisco Lanao, hijo de Gloria Anzola de Lanao, abogada desaparecida tras la toma del Palacio de Justicia, afirmaron que se trata de un paradigma de 33 años de impunidad y pacto de silencio. Según ellos, el acceso a la justicia ha sido prácticamente nulo. Denunciaron, incluso, que el caso fue cerrado y luego reabierto, pero sin determinar las responsabilidades penales individuales relacionadas con las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales ocurridas durante la denominada retoma del Pala-

cio de Justicia” (Defensoría del Pueblo, 2021, pp. 23-24).

En este mismo formato se destaca el informe denominado *Desaparición Forzada ¿Qué es y qué hacer?*, publicado en 2009 por la Defensoría, a través del cual se explica el delito de desaparición forzada, sus patrones históricos, los criterios para la orientación a las víctimas y los instrumentos previstos a nivel institucional en materia de búsqueda de personas dadas por desaparecidas. Dentro de esta categoría, la Entidad elaboró también el *Cuaderno de Paz No. 4* en 2018 que trata de explicar los componentes más básicos de las medidas de reparación integral y de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas tras el acuerdo de paz firmado entre el gobierno colombiano y las Farc-EP en 2016 que proyectó el fortalecimiento de dichas medidas y la creación de la Unidad (UBPD).

- Informes defensoriales como aquel elaborado por la Defensoría del Pueblo con apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja en Colombia (CICR) que analiza el Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU) (Ley 589 de 2000/ Ley 971 de 2005) y el Estatuto jurídico de las personas desaparecidas (Ley 1531 de 2012):

Hace un balance sobre las percepciones, conceptos y vivencias de los familiares de las personas desaparecidas y funcionarios de entidades relacionadas con la atención; asimismo, se contrasta con las respuestas dadas por algunas entidades públicas responsables de ofrecer una respuesta efectiva a la problemática de la desaparición en el país (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 11).

- Otros documentos oficiales como los boletines del Observatorio de Derechos Humanos de la Defensoría que para el primer semestre de 2022 reportaba 121 denuncias

por desaparición que relacionaban 136 víctimas ubicadas en 28 departamentos del país, entre ellos, Arauca, Cauca, Norte de Santander, Valle del Cauca, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2022, p. 53).

Respecto a la caracterización que la Defensoría del Pueblo ha formulado sobre estos delitos y de acuerdo con los datos consignados en este acápite, desde inicios de los años 80 las desapariciones y ejecuciones empezaron a tener un registro sobresaliente. La Defensoría del Pueblo tuvo un rol muy activo en el periodo que va desde 1991 y 2007 en la medida en que desde 1991 las desapariciones se incrementaron hasta tener su máximo pico en 2002, al mismo tiempo que las ejecuciones extrajudiciales tienen su máximo pico en 2007 cuando el propio Ministerio de Defensa Nacional, con la ayuda de organismos internacionales, detecta este fenómeno e inicia una investigación interna que provoca la salida de 20 oficiales y 7 suboficiales del Ejército Nacional en octubre de 2008.

Sobre las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales, la Defensoría del Pueblo concentró sus esfuerzos en visibilizar este fenómeno, impulsar su proceso de incorporación al ordenamiento jurídico, acompañar a las comunidades, hacer pedagogía a la sociedad y realizar un seguimiento y veeduría a las medidas realizadas por el Estado en estos temas.

A pesar de haber iniciado su actuación en diciembre de 1992 y con todo lo que implica la creación y puesta en funcionamiento de una nueva institución, en su primer informe al Congreso en 1994, el Defensor del Pueblo recogió 201 quejas de desapariciones forzadas¹⁷(Defensoría del Pueblo, 1994, p. 23), señalando en ese primer informe que:

Mientras haya en su territorio ejecuciones extrajudiciales, torturas, desapariciones forzadas y encarcelamientos arbitrarios, e independientemente del número de estos abusos, la República de Colombia será responsable de incumplir los compromisos internacionales que contrajo al hacerse parte de instrumentos cuyas estipulaciones la obligan no sólo a respetar y garantizar los derechos humanos, sino a adoptar las medidas oportunas para hacerlos efectivos (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 22).

Como se explicó en líneas anteriores, ya en su tercer informe de 1995, la Defensoría presentaba un gran consolidado donde los ciudadanos habían presentado a esta nueva institución desde su creación 584 quejas sobre homicidios -muchos de ellos ejecuciones extrajudiciales- y 259 relacionadas con desapariciones forzadas (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 18). Para ese momento, la situación en el Urabá antioqueño empezaba a ser vista con atención por la Defensoría; grupos paramilitares iniciaban otro ciclo de violencia y la guerrilla de las Farc continuaba su campaña de exterminio contra los reincorporados del EPL. En palabras del informe presentado al Congreso, “en 1995 se dio en Colombia un número aterrador de ejecuciones extrajudiciales, masacres, torturas y desapariciones forzadas” (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 22), muchas de ellas cargo de grupos paramilitares, las guerrillas y agentes del Estado.

Para la década de los años 90, la visibilización de las desapariciones forzadas por parte de una institución del Estado como la Defensoría del Pueblo constituyó un mecanismo complementario muy importante para concientizar a la sociedad de este crimen, pero sobre todo para reconocer el trabajo de organi-

¹⁷ En el Primer informe anual del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República se resaltaba que “el número de quejas fue aumentando en el transcurso de los meses, a medida que los colombianos iban conociendo la existencia y la actividad de la nueva institución”.

zaciones de derechos humanos que desde los años 80 habían iniciado estas denuncias. Sin embargo, al finalizar su mandato, el primer Defensor del Pueblo concluía que:

En Colombia se han hecho muy pocos esfuerzos para impedir la ocurrencia de desapariciones. Cinco años después de haberse promulgado la nueva Constitución aún no se aplica efectivamente su artículo 28, y sigue tolerándose la aprehensión policiva y sin mandamiento judicial de personas que ni están en flagrancia ni tienen librada en su contra una orden de captura (Defensoría del Pueblo, 1996, pp. 21-22).

Es precisamente durante el primer periodo de creación de la Defensoría que esta institución se sumó a las voces que pedían la incorporación del delito de desaparición forzada al ordenamiento jurídico. Por eso, en diversas ocasiones, la Defensoría del Pueblo y varios organismos internacionales de protección de derechos humanos -entre ellos la Comisión Interamericana- habían solicitado que ese crimen de lesa humanidad sea tipificado como hecho punible en el Código Penal Colombiano:

Esa tipificación se ha intentado inútilmente en cuatro oportunidades desde 1988. El último intento fallido se hizo en 1994, cuando el Gobierno de César Gaviria objetó el proyecto de ley respectivo por razones de inconstitucionalidad. El Gobierno de Ernesto Samper no retiró las objeciones, y el proyecto objetado se archivó el 6 de marzo de 1996 (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 91).

Para 1997, la Defensoría avanzaba en la visibilización y caracterización de estos fenómenos, destacando cómo la ausencia de denuncia explicaba el desconocimiento de la verdadera dimensión de estos crímenes:

La degradación a la que ha llegado el con-

ficto lleva al tema doloroso e ineludible de las desapariciones forzadas, que son aquellas ejecutadas por agentes del Estado o por particulares con apoyo o permisibilidad de algunos de esos agentes, contra personas civiles, que supuestamente por sus posturas políticas e ideológicas son peligrosas para la seguridad del Estado. Anquilosada y nefasta concepción que por desgracia en Colombia tiene cruel actualidad. Así, durante los últimos tres años la Defensoría del Pueblo recibió 753 quejas por desapariciones forzadas; cifra que resulta corta pues no siempre los familiares y allegados de un desaparecido se animan a efectuar la denuncia (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 44).

De igual manera, desde esos momentos, la Defensoría del Pueblo asimilaba la desaparición forzada como un crimen de lesa humanidad que “afecta en sus víctimas los derechos fundamentales al reconocimiento de su personalidad jurídica, a la vida, a la integridad, a la libertad individual, a la seguridad personal y al debido proceso” (Defensoría del Pueblo, 1997, pp. 45-46). Para la Entidad, “casi en todos los casos los desaparecidos son asesinados y enterrados en fosas comunes, lo que hace casi imposible establecer qué ocurrió con ellos” (Defensoría del Pueblo, 1997, pp. 45-46).

Como se dijo al principio, la importancia del rol de la Defensoría en estos primeros años de su creación fue su voz e incidencia para que el Estado colombiano acogiera en su ordenamiento legal estos crímenes, ya que como lo menciona el Centro Nacional de Memoria Histórica, durante treinta años (1970-2000), la desaparición forzada en Colombia fue asumida por las autoridades como secuestro (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, p. 28):

En un país que no ha ratificado todavía la Convención Interamericana sobre Desapa-

rición Forzada de Personas, suscrita en 1994, y en el que cada dos días se denuncia una desaparición, no es justo ni conveniente permitir las llamadas detenciones administrativas, que ya han demostrado favorecer múltiples abusos y crueldades. La desaparición forzada o involuntaria es una conducta bárbara y atroz, que como un tumor maligno está apoderado de la sociedad colombiana, que por temor o indiferencia finge no tenerlo¹⁸ (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 46).

En cuanto a su labor de reconocimiento y pedagogía, la Defensoría impulsó en 1996 una campaña en medios masivos de comunicación relacionada con la “Semana contra la desaparición forzada de personas”, que tuvo cobertura regional y con mensajes radiales sobre “Derecho Internacional Humanitario y Desaparición Forzada de Personas” de cobertura nacional.

En 1997 y en el marco de su quinto informe que cubre 1997, la Defensoría presentó un primer registro consolidado de desapariciones forzadas entre 1970 y 1997 (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 31), sumando 2.696 casos, donde precisamente 1997 es el año con mayor registro con 356. Sin embargo, para 1999, el panorama era mucho más preocupante; según datos de la Policía Nacional (Dijin), se reportaban 5.135 desapariciones, de las cuales 2.985 corresponden a hombres y 2.150 a mujeres (Defensoría del Pueblo, 1999, p. 185). Así también, entre 1996 y 1999, la Defensoría del Pueblo recibió 832 quejas por desaparición forzada de personas, las cuales se concentraron en los departamentos de Antioquia, Norte de Santander y Putumayo, situación muy ligada a la expansión del fenómeno paramilitar en estas regiones. Al citar a la Asociación de familiares de dete-

nidos desaparecidos organización (Asfaddes), muchas de las desapariciones terminaron en ejecuciones extrajudiciales en las que habían participado desde actores armados hasta delincuentes comunes, siendo un hecho que “en las zonas rurales, la existencia de desapariciones forzadas sirve como antecedente a las masacres y al desplazamiento forzado” (Defensoría del Pueblo, 2000, p. 59).

Sobre las modalidades de los grupos armados y agentes del Estado, la Defensoría del Pueblo encontró que en la década de los 90:

La forma más común de desaparición forzada se ha presentado con la existencia de retenes ilegales propiciados por los grupos paramilitares o por la guerrilla. En el primer caso, con lista en mano se retienen personas, simples ciudadanos a quienes acusan de ser milicianos, guerrilleros o simpatizantes de la subversión que desaparecen y, en ocasiones, aparecen muertos, con lo que se comprueba la ejecución extrajudicial. En el segundo caso, la guerrilla termina reconociendo la tenencia de las personas destacadas o adineradas, que pasan a ser secuestros económicos (Defensoría del Pueblo, 2000, p. 59).

Tras la expedición de la Ley 589 de 2000 ante la insistencia de la propia Defensoría (Defensoría del Pueblo, 2001, p. 73) y otras organizaciones, el Estado colombiano ratifica la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, mediante la Ley 707 de 2001 (noviembre 28), momento en el cual la Defensoría describe cómo “el fenómeno de la desaparición forzada de personas en Colombia ha ocupado buena parte de la labor defensorial. No en vano han sido reportadas a la Defensoría más de 1.000 quejas por este delito entre 1996 y 2000” (Defensoría del

¹⁸ Para estos momentos, la Defensoría citaba que, según un informe elaborado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, publicado en marzo de 1997, en Colombia había por lo menos 756 desaparecidos.

Pueblo, 2001, p. 73).

Precisamente, de 1999 al 2000, las quejas por desaparición forzada se incrementaron un 428 por ciento al pasar de 58 a 248 casos, donde las regiones de mayor afectación fueron Medellín, Valledupar y Barranca-bermeja (Defensoría del Pueblo, 2001, p. 73). Para ese mismo año fueron reportadas a la Defensoría 300 presuntas ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales (Defensoría del Pueblo, 2001, p. 63). En 2001 se registraron 151 quejas de desapariciones forzadas (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 69) y 141 casos de ejecuciones extrajudiciales (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 72). En ese escenario, los registros en poder de la Defensoría del Pueblo sobre ejecuciones extrajudiciales empiezan a representar un activo de mayor atención.

Ante el avance de la expansión paramilitar y el progresivo deterioro de las negociaciones con las guerrillas de las Farc-EP y el ELN, a partir de 2001 y 2002, la situación respecto a ambos crímenes adquiere notoriedad. Varios casos llamaron la atención nacional y fueron objeto de seguimiento por parte de la Defensoría del Pueblo. Por ejemplo, en 2001 cuando los paramilitares desaparecen al líder del pueblo embera, Kimi Pernia Domico, se suscita una gran movilización en Montería y en 2002, las Farc-EP cometen la masacre de Bojayá que genera el repudio nacional y deriva en otro tipo de crímenes como las desapariciones forzadas.

Con las cifras de desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales en aumento, el trabajo de la Defensoría se concentró en atender a las víctimas y continuar la formación a funcionarios en sus diferentes oficinas regionales.

Para esta entidad “cuando ocurre una desaparición forzada se entiende que ocurrió una vulneración múltiple de derechos (...) Todo acto de desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia” (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 267).

Para 2003 en diagnóstico de la Defensoría sobre la respuesta institucional por parte del Estado en estas materias no mostraba avance:

Los esfuerzos de las entidades encargadas de investigación y la creación de mecanismos para contrarrestar la comisión de este delito, las desapariciones forzadas en Colombia se siguen presentando y tienen una tendencia a aumentar, como consecuencia del escalamiento del conflicto armado en el país.

Esto genera que la entidad emita la Resolución Defensorial No. 027 del 12 de mayo de 2003 (Defensoría del Pueblo, 2004, p. 82).

En dicha Resolución, la Defensoría hizo un llamado al Congreso de la República para que avance en el estudio y aprobación del proyecto de ley estatutaria mediante el cual se busca reglamentar el mecanismo de búsqueda urgente¹⁹ previsto en la Ley 589 de 2000, sugiriendo la creación de un Fondo Especial destinado a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, a fin de que esta pueda cumplir sus funciones y recomienda a los organismos de seguridad del Estado, de policía judicial y a las instituciones carcelarias a llevar registros oficiales, en donde se incorpore toda la información relacionada con las personas capturadas o detenidas (Defensoría del Pueblo, 2003). En 2005 y con la decidida intervención del Defensor del Pueblo, como presidente de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas,

¹⁹ Con el apoyo de la Comisión Nacional de Búsqueda, la Defensoría del Pueblo presentó un Capítulo al Proyecto de Ley 020 de 2002, destinado a reglamentar el mecanismo de búsqueda urgente para la prevención del delito de desaparición forzada. La propuesta de la Defensoría desarrolla los aspectos previstos en las leyes 589 y 600 de 2000, en cuanto precisa procedimientos y términos para el desarrollo del mecanismo de búsqueda urgente.

se logró la reglamentación en el Congreso del mencionado mecanismo. En mayo, la Corte Constitucional declaró exequible tal mecanismo (Defensoría del Pueblo, 2006, p. 120).

Luego se dio la desmovilización de los paramilitares (2003-2006), donde la labor defensorial prosiguió y en 2005, el 55 por ciento de Informes de Riesgo del SAT hacían mención a riesgos advertidos por desaparición forzada y en todos se advertía el riesgo de desplazamiento (Defensoría del Pueblo, 2006, p. 631).

Como parte de la actividad defensorial en esta materia, para 2006, de un total de 96 informes de riesgo del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría, en un 55 por ciento se denunciaron casos de desapariciones forzadas. Para 2007, de un total de 90 informes de riesgo, los casos de desaparición forzada tuvieron una participación del 62 por ciento. Para 2008, esta participación de un total de 71 informes de riesgo, 21 incluyeron el riesgo de desaparición forzada. Mientras que en 2009, de 66 informes de riesgo 46 se refirieron a esa problemática (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, p. 40).

Mención especial merece que desde 2005, la Defensoría del Pueblo empezó a registrar con preocupación un notable incremento en las quejas sobre ejecuciones extrajudiciales que señalaban como presunto responsable a miembros del Ejército Nacional. Entre los departamentos de Cesar y Antioquia se registraron 16 víctimas, quienes fueron presentados - de acuerdo con las quejas recibidas - por miembros del Ejército Nacional como guerrilleros caídos en combate. Varias de estas víctimas pertenecían a grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad como indígenas y menores de edad (Defensoría del Pueblo, 2007, p. 48).

Fue en octubre de 2007 cuando la Defensoría realizó un análisis retrospectivo de las ejecuciones extrajudiciales y encontró que, desde

enero de 2002 hasta el 25 de octubre de 2007, la Entidad había registrado 570 quejas por esta conducta atribuibles a miembros de la fuerza pública (Defensoría del Pueblo, 2008, p. 515). De igual manera, para 2008, la Entidad informó que entre 2002 y 2008 había registrado un total de 921 quejas recibidas y tramitadas por violación al derecho fundamental a no ser desaparecido de manera forzada (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 108).

En particular, la Defensoría con la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, impulsó una actividad de verificación gubernamental que se adelantó para establecer la presunta responsabilidad en las ejecuciones extrajudiciales de 23 jóvenes en la región del Catatumbo, algunos de ellos procedentes de Soacha, Cundinamarca, y que fueron presentados por miembros del Ejército Nacional como miembros de grupos armados ilegales caídos en combate. En este sentido, el 10 de octubre de 2008, la Defensoría del Pueblo hizo entrega al Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de las estadísticas de registro de quejas por esta conducta, que señalaban como presuntos responsables a miembros del Ejército Nacional (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 540).

Luego de estas denuncias y las medidas tomadas por el Ministerio de Defensa (Juan Manuel Santos, 2021) que lograron identificar y frenar las ejecuciones extrajudiciales, la labor de la Defensoría se concentró en hacer seguimiento a los procesos jurídicos contra los presuntos responsables. Por ejemplo, en 2010, el Defensor del Pueblo solicitó al Ministerio del Interior y de Justicia convocar con carácter urgente el Consejo de Política Criminal, para evaluar la adopción de medidas urgentes que permitan enfrentar la puesta en libertad de 17 miembros de la fuerza pública procesados por su presunta participación en hechos rela-

cionados con casos de ejecuciones extrajudiciales que se presentaron en Ocaña (Norte de Santander) donde murieron 11 jóvenes de la localidad de Soacha (Cundinamarca).

Con la aparición de los denominados grupos posdemovilización y el proceso de paz con la guerrilla de las Farc-EP, el escenario de la desaparición forzada sufrió una nueva reconfiguración de acuerdo con la información recogida por la Defensoría. Por ejemplo, entre 2014 y 2015, los municipios de Buenaventura y Medellín presentaron el mayor número de casos de desaparición presuntamente forzada, corroborando con ello cómo el fenómeno empezaba a concentrarse en las zonas urbanas (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 169). De igual manera, la confrontación entre grupos armados empieza a figurar como una de las causas de la desaparición forzada. Un ejemplo de esto fue en 2015 cuando el municipio de Litoral del San Juan en el departamento del Chocó presentó la tasa de desaparición forzada más alta para ese año (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 169).

De acuerdo con el informe de rendición de cuentas de la Defensoría para 2022, casos de desapariciones y ejecuciones extrajudiciales continúan registrándose en zonas del país como Arauca, Meta, Boyacá y Caquetá. En municipios como La Montañita y otros municipios del centro de Caquetá, por ejemplo, se han reportado hechos de desaparición forzada que han incrementado el nivel de riesgo y amenaza

sobre líderes y lideresas comunales, “quienes han sido afectados diferencialmente con actos de violencia en el último lustro” (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 22).

La desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales son fenómenos que aún siguen presentándose (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 66). Sin embargo, la Defensoría del Pueblo

ha sido fundamental en el acompañamiento a las víctimas, al impulsar casos, pero sobre todo realizar un seguimiento y veeduría a las medidas realizadas por el Estado para combatir estos dos delitos.

En materia de recomendaciones específicas frente a estos delitos, la Defensoría del Pueblo ha planteado en varios de sus documentos institucionales recomendaciones dirigidas, por un lado, a orientar a sus funcionarios y a víctimas del conflicto armado sobre temas como la asistencia psicojurídica, el ingreso en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o la activación del Mecanismo de Búsqueda Urgente (Defensoría del Pueblo, 2009, pp. 45-48). Algunas recomendaciones incluso han estado dirigidas a las mismas comunidades de manera que puedan aportar a los procesos de búsqueda, de recolección de información y documentación en lugares de inhumación, y desde donde la Defensoría ha promovido el trabajo con líderes y lideresas, la verificación de condiciones de seguridad y la precisión de aspectos metodológicos que faciliten y amplíen el alcance de las labores de búsqueda (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 38).

Por otro lado, las recomendaciones emitidas por la Entidad han estado orientadas también a convocar a diferentes entidades y autoridades de todos los niveles político-administrativos para que desplieguen medidas y sumen esfuerzos frente a la prevención de la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales y de cara a la protección y atención de las víctimas relacionadas con estos crímenes. Entre las entidades sobre las cuales históricamente se han remitido recomendaciones relacionadas con estos delitos por medio de informes defensoriales, informes de riesgo, resoluciones defensoriales y otros documentos institucionales se destacan el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y de Policía, Ministerio del Interior, Fiscalía General de la

Nación, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, órganos control público y autoridades locales y regionales.

En los últimos años, la Defensoría se ha dirigido también a otras entidades con competencias específicas relacionadas con este tipo de delitos y sus víctimas, por ejemplo, a la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en la necesidad de ampliar su presencia territorial (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 172) o respecto a su trabajo con pueblos étnicos a lo cual ha solicitado:

Revisar y adecuar los criterios de priorización de búsqueda de personas desaparecidas a las condiciones territoriales, sociales y culturales de los grupos étnicos, de manera que permita incluir casos de búsqueda de personas desaparecidas en zonas apartadas como la Amazonía, e identificar casos representativos desde el punto de vista cualitativo como autoridades de gobierno, líderes espirituales entre otros (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 104).

En su Informe Defensorial de 2021 sobre el Mecanismo Urgente de Búsqueda y el Estatuto Jurídico de las Personas Desaparecidas, la Defensoría ha planteado también una serie de recomendaciones precisas frente a la desaparición forzada como (Defensoría del Pueblo, 2021, pp. 63-65): (i) generar un programa de cursos y capacitaciones que contengan información sobre estos instrumentos y en donde pueden tener un rol activo la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, la Dirección de Altos Estudios de la Fiscalía General de la Nación, el Instituto de Estudios del Ministerio Público, la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales a través de su Federación Nacional, (ii) promover una política pública omnicompreensiva que responsa al fenómeno

de la desaparición forzada, (iii) fortalecer los mecanismos de diálogo nacional y territorial entre instituciones con competencias frente a este tema, (iv) facilitar los mecanismos de coordinación interinstitucional que incluyan sesiones periódicas y participación de actores claves como el CICR o el Consejo Superior de la Judicatura, (v) revisar y consolidar los mecanismos de reporte de este delito y (vi) articular los sistemas de información existentes sobre este delito, entre otros.

Conforme con sus competencias legales, otros actores institucionales han sido recurrentemente conminados por la Defensoría del Pueblo para adelantar acciones como la investigación judicial y el esclarecimiento de estos hechos, el fortalecimiento de garantías de seguridad para la protección de poblaciones en riesgo, la promoción de acciones orientadas a la reparación y acompañamiento a las víctimas de estos delitos, la generación de políticas públicas o medidas para la prevención o atención de estos fenómenos y sus impactos, entre otras recomendaciones.

Durante sus años de trabajo, la Defensoría del Pueblo ha desplegado de manera constante un importante número de acciones en el marco de su gestión defensorial con el propósito de prevenir de manera específica delitos como la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudicial y proteger a comunidades en riesgo y víctimas de estos hechos. Algunas de sus gestiones durante estos años se han enfocado en:

- Activar comisiones humanitarias para verificar los hechos ocurridos, realizar diagnósticos sobre la situación de derechos humanos en las zonas afectadas y proveer atención humanitaria a víctimas y comunidades.
- Recepción de declaraciones a víctimas de conflicto armado por hechos relacionados

con desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales:

En la última década, la Defensoría del Pueblo recibió 9.631 declaraciones sobre desaparición forzada, siendo 2015 el año en el que la Entidad consignó más reportes de ese tipo (...) los casos registran una caída en 2016, cuando se bajan a 674 luego de cuatro años en que los números de cada vigencia superaban los 1.550. Este año (2021), entre el primero de enero y el 31 de julio, se recibieron 32 declaraciones de desaparición forzada. En los 12 meses de 2020 –cuando empezó la pandemia– la Defensoría del Pueblo reporta 87 casos (Defensoría del Pueblo, 2021c).

- Elaboración de conceptos y otras participaciones en procesos judiciales relacionados con casos de desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales, por ejemplo, como la entrega de un Amicus Curie de la Defensoría del Pueblo respecto a la acción de tutela instaurada por Gloria María Mansilla y sus hijas, en su condición de víctimas por la desaparición de Miguel Ángel Díaz, uno de los primeros desaparecidos de la Unión Patriótica (Defensoría del Pueblo, 2016, p. 124).
- Recepción de solicitudes de información y de activación de instrumentos institucionales relacionados con la desaparición forzada, especialmente en el marco de su rol como Presidente de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas: en el marco de estas funciones, en 2020,

Se recibieron y tramitaron 560 solicitudes de información de familiares, entidades y organizaciones sobre presuntas desapariciones; ingresó 6.183 acciones de impulso en el Registro Nacional de Desaparecidos; solicitó la activación de

33 mecanismos de búsqueda urgente MB (...); Se cuenta con 8338 expedientes desde el año 2001, de los cuales, 145 fueron abiertos en el año 2020 (...) (Defensoría del Pueblo, 2021a, p. 75, 93).

- Seguimiento a la evolución del riesgo y a la respuesta estatal relacionada con desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales a partir del trabajo del sistema de alertas tempranas y otras delegadas y defensorías regionales de la Defensoría. Nuevamente, una referencia especial al Informe de Riesgo 012 de 2007, en la nota de seguimiento de 048 de 2007 y en el Informe de Riesgo 021 de 2008 respecto a las ejecuciones extrajudiciales ocurridas contra jóvenes de Soacha y algunas localidades de Bogotá sobre las cuales la Defensoría se había pronunciado con antelación en los siguientes términos:

La debilidad de la respuesta estatal y la renuencia a atender las recomendaciones del SAT se hace evidente con el hallazgo, en los últimos días, de los cuerpos sin vida de once (11) jóvenes desaparecidos que presuntamente habrían sido reclutados al parecer por grupos al margen de la ley, en las localidades de Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy y el municipio de Soacha. De acuerdo a los informes de las autoridades, los jóvenes desaparecieron en enero, marzo y agosto de 2008 y aunque sus familias denunciaron los hechos ante las instancias competentes hasta hace pocas semanas se enteraron de que los jóvenes fueron encontrados en fosas comunes en el departamento de Norte de Santander y Santander, reportado por el Ejército Nacional como muertos en combate” (Defensoría del Pueblo, 2008, p. 10).

- Actividades de sensibilización y difusión en relación con la promoción de los dere-

chos humanos y la prevención de crímenes como la desaparición forzada, por ejemplo, a partir de la conmemoración del Día internacional de las Víctimas de Desaparición Forzada y del desarrollo de ejercicios de interacción simbólicos, la socialización del mecanismo de búsqueda de personas desaparecidas, conversatorios y radiodifusión (Defensoría del Pueblo, 2021a, p. 45).

- Declaraciones de denuncia o condena por situaciones relacionadas con este tipo de hechos de violencia y recolección de quejas sobre estos fenómenos violentos y consolidación y divulgación de estadísticas propias y con fuentes complementarias:

La Defensoría del Pueblo ha venido reportando, a través de su Observatorio de Conductas Vulneratorias a los Derechos Humanos, los hechos victimizantes de desaparición forzada de personas en el desarrollo del conflicto armado interno: desde enero de 2022 y julio de 2023, a partir de 370 declaraciones recibidas, registró 423 víctimas de ese delito, que corresponden a desapariciones en el periodo relacionado y anterior a él. Del total, 322 son hombres; 78, mujeres, y sobre las restantes, 23, no hay información de su género (Defensoría del Pueblo, 2023).

- Participación en instancias o mecanismos relacionados con la protección y promoción de DD. HH. la prevención de violaciones a estos derechos y la satisfacción

de derechos de las víctimas del conflicto armado como la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, los comités departamentales y municipales de víctimas o de derechos humanos y DIH o el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIPRAT), entre otros.

- Propositiones e iniciativas legislativas relacionadas con mecanismos de búsqueda urgente y otras iniciativas frente a la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales.
- Convocar públicamente la acción de otros actores institucionales sobre riesgos y hechos de violencia frente a las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales:
- Extendemos nuestro llamado a la Cancillería para que adelante la implementación de mecanismos de cooperación para erradicar la práctica de la desaparición transfronteriza y favorezca la búsqueda de las personas desaparecidas en zonas de frontera. A la Fiscalía General de la Nación, para que redoble los esfuerzos y el recurso humano encargado de las investigaciones de este delito. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, para que haga presencia en todos los departamentos del país (Defensoría del Pueblo, 2023).
- Participación en instancias de coordinación institucional sobre estos tipos de violencia como la Mesa interinstitucional de asistencia psicosocial a víctimas de desaparición forzada.



Capítulo 9

EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES Y FALSOS POSITIVOS

Análisis jurídico de Nicolas Yepes Corrales¹

Las ejecuciones extrajudiciales, sumaria, arbitraria o los falsos positivos han sido uno de los hechos de más alta trascendencia dentro de las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario que presentó el conflicto armado colombiano. Se trata de una tragedia humanitaria que tuvo y, aún hoy, tiene lugar en diferentes escenarios, uno de ellos, por ejemplo, cuando se presenta un enfrentamiento legítimo entre fuerzas armadas estatales y las que lo están por fuera de la ley, dando lugar a la rendición del combatiente o a la presencia de heridos que, a la postre, se ven ajusticiados sin la garantía de sus derechos constitucionales y convencionales, así como se tienen los denominados falsos positivos donde se inmolan miembros de la población civil, ajenos al conflicto armado.

Esta tragedia humanitaria, pluriofensiva, comporta el quebranto de los derechos más fundamentales del ser humano y resquebraja el entorno familiar y social de los colombianos.

Al respecto, el informe de 31 de marzo de 2010 del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su misión a Colombia resaltó los importantes logros del Estado colombiano “en el empeño por proporcionar paz, justicia, seguridad y oportunidades económicas a sus ciudadanos”, pero evidenció la problemática existente porque “las fuerzas de seguridad han perpetrado un elevado número de asesinatos premeditados de civiles y han presentado fraudulentamente a esos civiles como ‘bajas en combate’” (Alston, 2010).

En este sentido, el informe del relator indicó la inexistencia de cifras oficiales y certeras sobre el número de homicidios ilegales² e informó que, aunque “al parecer estos llamados falsos positivos no respondían a una política de Estado, tampoco fueron hechos aislados. Esos homicidios fueron cometidos por un gran número de unidades militares

¹ Abogado de la Universidad del Rosario. Especialista en Derecho Comercial de la Universidad de los Andes y en Derecho Financiero y Bursátil de la Universidad Externado de Colombia. Se ha desempeñado como abogado de la Subdirección de Derecho Público y Privado del Banco de la República; asistente de la Vicepresidencia Internacional y Subgerente Regional de Bogotá de la Corporación Financiera de Caldas; asesor de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; asesor del Despacho del Viceministro del Ministerio de Justicia y del Derecho; Secretario General y Secretario privado del Ministerio del Interior; abogado independiente de la firma Abogados Yepes Asociados y Cía. S. en C.; abogado asesor del Despacho del Señor Procurador asignado a la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública; Procurador Once Judicial Administrativo II ante la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Procurador Primero delegado ante la Sección Tercera del Consejo de Estado. Actualmente es magistrado de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

² “Durante su misión, el Relator Especial recibió informes de esos homicidios en todo el país; sin embargo, había discrepancias en las estadísticas sobre el número de casos. El Relator Especial concluyó que los miembros de las fuerzas de seguridad de Colombia habían sido responsables de un número considerable de falsos positivos ocurridos en todo el país.”

y en todo el país. Se produjeron porque las unidades militares se sintieron presionadas para demostrar que su lucha contra las guerrillas tenía resultados positivos a través del “número de bajas”. Hubo además algunos alicientes: un sistema oficioso de incentivos ofrecidos a los soldados para que produjeran bajas y un sistema oficial de incentivos ofrecidos a los civiles para que proporcionaran información que condujera a la captura o muerte de guerrilleros. Este último sistema careció de supervisión y transparencia. En general, hubo una falta fundamental de rendición de cuentas y problemas en todas las etapas de los procesos disciplinarios y de investigación” (Alston, 2010).

En informe posterior, del 15 de mayo de 2012, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su misión a Colombia indicó la persistencia de las ejecuciones extrajudiciales y los falsos positivos, aunque resaltó una “drástica disminución del número de personas presentadas como muertas en combate” (Heyns, 2012).

Señaló que para la época la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General estaba investigando 1488 casos, con 2547 víctimas, y que más de 400 casos estaban siendo investigados por otras unidades seccionales de la Fiscalía. Más de 448 casos activos aún estaban en manos de la justicia penal militar y un número desconocido de casos podían haber sido archivados sin una adecuada actuación judicial.

Advirtió que a la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General se le habían asignado un total acumulado de 1622 casos de presuntos homicidios atribuidos a agentes del Estado, que involucraban a 3963 miembros de las fuerzas de seguridad. Se habían pronunciado en total 148 senten-

cias condenatorias. Destacaba, entre ellas, la condena dictada en junio de 2011, de un coronel retirado que había aceptado su responsabilidad en 57 ejecuciones extrajudiciales cometidas entre 2007 y 2008, cuando era comandante de la Fuerza de Tarea de Sucre. A comienzos de 2012, este seguía siendo el oficial militar de más alto rango condenado en relación con los falsos positivos.

Estimó que desde 2004 a 2011, más de 3000 personas podrían haber sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, atribuidas principalmente al Ejército. La mayoría de esos casos habían ocurrido entre 2004 y 2008, ante lo cual reiteró que era fundamental que la justicia penal militar trasladara, inmediatamente, a la justicia ordinaria todos los casos en los que se pudiera advertir violaciones de los derechos humanos e, igualmente, que se revisaran aquellos que hubieran sido archivados por la justicia penal militar, que carecieron de una adecuada investigación. Además, observó que el traslado y la destitución de algunos jueces militares podrían haber sido motivados por su colaboración con la justicia ordinaria.

Pues bien, muchos de estos casos hoy son de conocimiento de la Justicia Contencioso Administrativa, en acciones de reparación directa impetradas por las víctimas para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado y el correspondiente resarcimiento de perjuicios. En estos eventos, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo Estado ha definido la conducta de ejecución extrajudicial como “la acción consiente y voluntaria desplegada por un agente estatal, o realizada por un particular con anuencia de aquél, por medio de la cual, en forma sumaria y arbitraria, se le quita la vida a una persona que por su condición de indefensión está protegida por el derecho internacional. En el caso de los combatientes, su asesinato puede ser considerado una ejecución extrajudicial cuando han

depuesto las armas” (Sentencia de 11 de septiembre de 2013, Exp. 20601).

Asimismo, acudiendo a lo tipificado en el Código Penal Colombiano ha señalado que “el artículo 135 de la Ley 599 de 2000 definió la ejecución extrajudicial como aquella que se comete en persona protegida de acuerdo con las normas del Derecho Internacional Humanitario” (Sentencia de 22 de febrero de 2019, Exp. 40256).

Sin embargo, de cara a la responsabilidad patrimonial del Estado debatida ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es importante exhibir las condiciones que rodean una ejecución extrajudicial o de falso positivo y ahondar en una definición de la conducta frente a la responsabilidad patrimonial del Estado, que no se limite al homicidio en persona protegida tipificado en el artículo 135 del Código Penal³, sino que atienda en mejor medida a la dimensión de la lesión que estos hechos conllevan en el patrimonio humano de las personas y, asimismo, responda a la dimensión de la propia conducta lesiva como generadora de la responsabilidad administrativa.

Así, tenemos que el juez de lo contencioso administrativo debe atender al marco de referencia del mandato contenido en el artículo

90 de la Constitución Nacional que, como bien se sabe, prescribe la configuración de la responsabilidad patrimonial del Estado bajo dos elementos esenciales: el primero de ellos, el daño antijurídico, entendido como:

La lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento [o como] toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho (Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945), que contraría el orden legal (De Cupis, 1975) o que está desprovista de una causa que la justifique (Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867), resultado que se produce, sin derecho, al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida (Cosso, 2009), violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre⁴ (Sentencia de 9 de diciembre de 2021, Exp. 45843).

Si bien, de manera simple pero reductiva se dice que el daño antijurídico es aquel que la persona no tiene el deber jurídico de soportar, es una descripción que ilustra en qué

³ “Artículo 135. Homicidio en persona protegida. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, ocasione la muerte de persona protegida conforme a los Convenios Internacionales sobre Derecho Humanitario ratificados por Colombia, incurrirá en prisión de [...]”

⁴ Frente a la existencia del daño como elemento de la responsabilidad, la Corte Suprema de Justicia considera lo siguiente: “cabe afirmar que, dentro del concepto y la configuración de la responsabilidad civil, es el daño un elemento primordial y el único común a todas las circunstancias, cuya trascendencia fija el ordenamiento. De ahí que no se dé responsabilidad sin daño demostrado, y que el punto de partida de toda consideración en la materia, tanto teórica como empírica, sea la enunciación, establecimiento y determinación de aquel, ante cuyo falta resulta inoficiosa cualquier acción indemnizatoria”. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 4 de abril de 1968.

Por su parte, el profesor Fernando Hinestrosa expresa sobre este particular lo siguiente: “La responsabilidad, entendida latamente como la obligación de resarcir daños y perjuicios, parte de un dato imprescindible: el daño. La presencia de un quebranto, independientemente del esmero en su definición y de la exigencia de actualidad o consolidación de él, o de su certidumbre o su advenimiento más o menos probable. En ausencia de daño no hay obligación, y el aserto, por demás obvio, pone de presente el carácter estrictamente resarcitorio de la responsabilidad en el derecho de tradición romanista.” [Hinestrosa, 2017, 5-26, p. 6.]

consiste el fenómeno lesivo indemnizable, pero que resulta insuficiente para explicarlo integralmente.

El otro elemento de la responsabilidad, que solo se abre camino ante la configuración del anterior, se refiere al subsiguiente juicio de imputación que permite la atribución jurídica y fáctica del daño antijurídico al Estado y que establece el deber de repararlo y que comprende no solo los daños que se causen en ejercicio de la función pública o con motivo de ella, de acuerdo con los criterios o causales de imputación que se han desarrollado para tal propósito, principalmente por la doctrina y que han sido acogidos, desarrollados y aplicados por la jurisprudencia, como ocurre, por ejemplo, con

la falla del servicio, con el desequilibrio de las cargas públicas, con el riesgo excepcional y con el daño especial, entre otros (Sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad.: 36.386).

De modo que el adecuado entendimiento de la responsabilidad del Estado derivada de hechos de ejecución extrajudicial y de falsos positivos requiere determinar los intereses jurídicos protegidos por el ordenamiento - interno e internacional- típicamente lesionados en estas situaciones, cuya lesión configura un daño antijurídico, así como los elementos fácticos que configuran dicha situación de ejecución extrajudicial o falso positivo y su imputación a una autoridad.

Bienes jurídicos lesionados en actos de ejecución extrajudicial y falsos positivos

Las ejecuciones extrajudiciales, entre cuyas manifestaciones se encuentran los falsos positivos, cercenan los bienes más fundamentales de las personas, aquellos sin los cuales el individuo no podría disfrutar de la restante gama de derechos que el ordenamiento le reconoce. Se trata, entonces, de esos intereses de la persona garantizados no solo por el ordenamiento interno constitucional, sino por los tratados y convenios concernientes a los derechos humanos y por las reglas del Derecho Internacional Humanitario, a los que la Constitución Nacional le otorga plenos efectos, incorporándolos con poder prevalente al sistema jurídico interno (Art. 93. CP).

Así, el interés jurídico fundamental de más alta afectación ante hechos de ejecución extrajudicial y falso positivo es el derecho a la vida, positivizado en nuestra Carta Magna como “inviolable”, bajo la prohibición expresa de la pena de muerte (Art. 11 CP), lo cual se acompasa con la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dentro de aquellos

inalienables contempla el de la vida como un derecho de “todo individuo”, conjuntamente con el de “la seguridad de su persona” (Art. 3 DUDH), así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estatuye que “nadie” puede ser privado de la vida “arbitrariamente”, bajo la prohibición expresa de implementar “la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de dieciocho años de edad” (Art. 6 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Entonces, es debido a la evidente vulneración del derecho a la vida de las personas que las ejecuciones extrajudiciales y los conocidos como falsos positivos pueden definirse, inicialmente, como una privación arbitraria de la vida – contraria a derecho – en cuanto lesiona este interés del más alto raigambre y amparo constitucional y convencional, cuya garantía posibilita el disfrute de los demás derechos y bienes de las personas, entre tanto, que su menoscabo lo inhabilita.

No obstante, en el derecho a la vida no se ago-

ta la lista de los intereses violentados por las ejecuciones extrajudiciales; por lo general, en estos eventos al sacrificio de la vida se ve precedido por el quebrantamiento de toda una gama de bienes de igual o similar relevancia, como la libertad, la integridad personal, la honra, el domicilio, la familia, la igualdad y el debido proceso, entre otros. Este último integrado por los derechos de defensa, de contradicción, de recibir un juicio justo e imparcial, de la presunción de inocencia, y por ello se reafirma que esta clase de crímenes significa un total desconocimiento de la dignidad de la persona humana, con relación a lo cual debe advertirse que no son pocas las garantías contempladas por el derecho interno y el internacional en torno a estos derechos.

Así, por ejemplo, nuestra Constitución Política prohíbe los actos de desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Art. 12 CP), a la vez que salvaguarda la igualdad, la intimidad personal y familiar, el buen nombre (Art. 15 CP), la libertad en sus distintas manifestaciones, de locomoción (Art. 24 CP), desarrollo (Art. 16 CP), expresión (Art. 20 CP), conciencia (Art. 18 CP), culto (Art. 19 CP) y, en lo que interesa a nuestro estudio, especialmente tutela la libertad personal (Art. 13 CP), bajo la prohibición expresa de reducir a una persona a prisión, arresto, detención o registro de su domicilio sin orden judicial debidamente motivada, para que comparezca ante la autoridad competente (Art. 28 CP). Igualmente, ampara el debido proceso, ante las autoridades administrativas y las judiciales, lo que debe estar rodeado del ejercicio de las formas propias de cada juicio, donde se aplican los principios de la favorabilidad, de presunción de inocencia, de defensa mediante la asistencia de un abogado, la posibilidad de aportar y controvertir pruebas y cuenta con doble instancia, entre otros (Art. 29 CP), todo ello incluso cuan-

do la víctima está cometiendo algún delito y es descubierto en estado de flagrancia; aún quien es sorprendido en la comisión del delito debe ser conducido ante el juez y las autoridades competentes que garanticen el pleno ejercicio de sus derechos (Art. 32 CP).

Asimismo, el derecho convencional revela todo un catálogo de garantías que se ven amenazadas cuando hay alguna ejecución extrajudicial o un falso positivo. Para empezar, la Declaración Universal de Derechos Humanos, a la par del derecho a la vida y a la seguridad personal (Art. 3 DUDH), dispone el derecho de todo individuo a la libertad, a la igualdad, a tener un juicio público ante un tribunal independiente e imparcial (Art. 10 DUDH) que lo juzgue con fundamento en leyes preexistentes, a preservar la presunción de inocencia y a poder ejercer su defensa (Art. 11.1 DUDH), a la vez que prohíbe las torturas, los tratos crueles, inhumanos o degradantes (Art. 5 DUDH), la detención o privación arbitrarias y el destierro (Art. 9 DUDH).

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla el derecho de todas las personas a ser oídos en un juicio público, ante autoridad competente, independiente e imparcial, a contar con las debidas garantías, a ser juzgado en condiciones de igualdad, a que se guarde la presunción de inocencia, se respete el derecho de defensa, entre otros (Art. 14 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Ahora bien, no puede dejar de advertirse que la positivización de determinado derecho lleva implícito el deber correspondiente de la autoridad pública frente a su garantía y, en otro sentido, la regulación de los deberes en cabeza de las autoridades pone de manifiesto la existencia del correlativo derecho de los individuos, lo cual resulte suma importancia frente al juicio de configuración del daño antijurídico, en donde habrá de

acreditarse el quebranto de los derechos e intereses reconocidos por el ordenamiento jurídico, así como al juicio de imputación de dicha lesión a una acción u omisión de determinada entidad o autoridad, en donde habrá de probarse el desconocimiento del deber que el ordenamiento le impone.

Así, deben entenderse los principios y reglas del Derecho Internacional Humanitario (DIH), específicamente los contenidos en el IV Convenio de Ginebra de 1949⁵, en el artículo 3 (Conflictos no internacionales) común a los cuatro Convenios de Ginebra y en su Protocolo Adicional II de 1977⁶, relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional que exigen distinguir entre combatientes, entendiendo por tales a las personas que participan directamente en las hostilidades, y no combatientes, entendidos estos como todos aquellos que no participan de tales hostilidades, bien porque se trata de personas civiles o porque siendo combatientes, por cualquier causa, han depuesto sus armas.

En este sentido, el artículo 3, común a los cuatro convenios de Ginebra, compendia las normas esenciales de dichos tratados y las hace aplicables a los conflictos sin carácter internacional o interno, como es el caso del conflicto armado colombiano.

Esta norma de *ius cogens* establece que se debe tratar con humanidad a todas las personas que no participan en las hostilidades o que caigan en poder del adversario, sin distinción alguna de índole desfavorable; prohíbe específicamente los atentados contra la vida, las mutilaciones, la toma de rehenes, la tortura, los tratos humillantes, crueles y degradantes y dispone que deben ofrecerse todas las garantías judiciales; establece que se debe recoger y asistir a los heridos y los

enfermos; concede al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) el derecho a ofrecer sus servicios a las partes en conflicto; insta a las partes en conflicto a poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o porciones de los Convenios de Ginebra y reconoce que la aplicación de esas normas no afecta el status jurídico de las partes en conflicto.

Por su parte, el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, en su artículo 1º contempla dentro del ámbito de aplicación todos los conflictos armados que no tengan carácter internacional y no estén cobijados por el Protocolo I Adicional, que se desarrollen en el territorio de un Estado Parte, entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados bajo la dirección de un mando responsable, que ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, especificando que no tienen el carácter de conflicto armado las tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos donde no hayan aplicabilidad las mencionadas reglas.

Además, en su articulado, el Protocolo II Adicional desarrolla y completa el artículo 3 común a los convenios de Ginebra de 1949, pero sin modificar sus condiciones de aplicabilidad. Así, reitera la garantía de trato humanitario, el respeto por la judicialización y garantías procesales de los infractores penales, la necesaria búsqueda, protección y asistencia de heridos, enfermos y náufragos, el respeto y protección del personal sanitario y religioso, la protección de la misión médica y de las unidades y medios de transporte sanitario. Aunada, la protección general de la pobla-

⁵ Relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

⁶ Relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

ción civil, de los bienes indispensables para su supervivencia, de los bienes culturales y de los lugares de culto y la prohibición de los desplazamientos forzados.

De lo anterior se resaltan las garantías fundamentales del trato humano dispuestas en el artículo 4 (ibídem), en cuanto establece el derecho de quienes por cualquier causa no participan en las hostilidades a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas, al trato humanitario sin distinción desfavorable, a cuidados y ayuda especiales para los niños, contemplando la educación conforme con los deseos de los padres, la adopción de medidas que faciliten la reunión de las familias, la prohibición de reclutamiento de menores de 15 años y el traslado de menores a zonas seguras, así como estableciendo la prohibición de ordenar que no haya supervivientes en el enfrentamiento armado y prohibiendo:

- a) los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, en particular el homicidio y los tratos crueles tales como la tortura y las mutilaciones o toda forma de pena corporal;
- b) los castigos colectivos;
- c) la toma de rehenes;
- d) los actos de terrorismo;
- e) los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor;
- f) la esclavitud y la trata de esclavos en todas sus formas;
- g) el pillaje;
- h) las amenazas de realizar los actos mencionados.

En similar sentido, los hechos de ejecución extrajudicial, sumaria o arbitraria y los de falso positivo se hayan contemplados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, dentro de los denominados crímenes de guerra, cometidos en el marco del conflicto armado sin índole internacional, previstos como una violación grave del artículo 3 común a los cua-

tro convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, cometidos contra personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas ilegales que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa.

Así, se contemplan los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas; los ultrajes contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal regularmente constituido, con todas las garantías judiciales, y los ataques contra la población civil como tal o contra civiles que no participen directamente en las hostilidades.

Entonces, esta es una muestra de la gama de principios, derechos y prohibiciones que deliberadamente se quebrantan en los hechos de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, entre ellos los falsos positivos, y que representan un menoscabo pluriofensivo, en cuanto se trata de conductas que, en la mayoría de los casos, lesiona simultáneamente más de un bien o interés jurídico tutelado por el ordenamiento nacional e internacional, siendo el principal de ellos el derecho a la vida, sin cuya garantía resulta inane la defensa de cualquier otro derecho.

En este sentido puede afirmarse que los actos de ejecución extrajudicial conllevan una privación arbitraria de la vida, lo cual no haya amparo en el derecho, y en la que generalmente media la lesión simultánea, e igualmente antijurídica, de otros bienes de igual o similar categoría, que le otorgan el carácter de una conducta pluriofensiva. Dicho sea de paso, que no solo afecta toda una serie de derechos de la víctima directa – sujeto activo de la conducta – y de aquellos que por rebote se ven perjudicados, sino que deteriora los intereses del Estado y de la sociedad, en cuanto

representa una falta de legitimidad de la actuación de los agentes estatales que le restan credibilidad y confianza institucional, a lo cual nos referiremos al analizar la conducta causante del daño que aquí se ha descrito, de contera contraria los fundamentos de un Estado de derecho instituido principalmente para proteger a los integrantes de la sociedad.

Esta es la razón por la cual la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha considerado que el daño producto de actos delictivos que implican una ejecución extrajudicial, sumaria o arbitraria, así como cuando se trata de un falso positivo:

Comporta graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, esto es, infracción directa, principalmente, a la Convención Americana de Derechos Humanos, al Pacto Interna-

cional de Derechos Civiles y Políticos, al Tratado de Roma y al Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra (sentencia de 4 de marzo de 2019, Exp. 49878).

En aras de alinderar los elementos que configuran cada una de las exigencias del artículo 90 de la Constitución Nacional, es decir, el juicio de estructuración del daño y su antijuridicidad, de aquel que determina la imputación a la acción u omisión de la autoridad pública que, en casos como el que aquí se analiza, encuentran un delicado hilo divisorio, se enfatiza que el primero atañe única y exclusivamente a la determinación de una lesión a un interés jurídico protegido por el ordenamiento, de los brevemente descritos, y que el individuo no está obligado a soportar (sentencia C-254 de 2003); este menoscabo no está amparado por la ley o el derecho (sentencia C-285 de 2002).

Configuración de una ejecución extrajudicial como factor de imputación del daño antijurídico a las autoridades públicas

El juicio de imputación recae directamente sobre la conducta – activa u omisiva – causante del daño, en donde se enjuicia, en primer lugar, la actuación u operación de la autoridad estatal de cuyo patrimonio se demanda la reparación del daño antijurídico, así como la de la propia víctima o la de un tercero, que pudiera presentar una relación fáctica causal directa frente a la concreción de dicho menoscabo.

Con relación a la imputación concreta del daño antijurídico a una acción u omisión de la autoridad pública, la jurisprudencia ha reconocido que este elemento debe abarcar, tanto la atribuibilidad material – *imputatio facti* –, como la de carácter jurídico – *impu-*

tatio iure–, entendiendo la primera como la valoración de la conducta activa u omisiva de la administración desde su plano fáctico, a fin de vincular mediante la acreditación del correspondiente nexo causal, el hecho origen con el resultado dañino o, *a contrario sensu*, para desvincularla en razón de una de las causales eximentes de responsabilidad que enerve la posibilidad de endilgar las consecuencias del daño a la autoridad estatal.

La segunda, es decir, la imputación jurídica, supone establecer el fundamento normativo de la obligación de reparar que, sin ánimo de confundir la valoración del daño y su antijuridicidad, frente al catálogo de los derechos y prohibiciones descrita como los bienes

tutelados de las personas, en su dimensión bifronte, revela un inventario de deberes de las autoridades frente a sus destinatarios, de manera que tiene relevantes implicaciones en el juicio de imputación, especialmente,

respecto a la atribución jurídica, e incluso en el resarcimiento de los perjuicios, de cara a la reparación integral de las víctimas (Sentencia de 4 de marzo de 2019, Exp. 49878), sobre la que se ahondará más adelante.

Fundamento de la imputación en eventos de ejecución extrajudicial – falla en el servicio

Debe advertirse la existencia de los diferentes fundamentos desarrollados por la jurisprudencia para la imputación de un daño anti-jurídico a la responsabilidad patrimonial del Estado, básicamente, la falla del servicio, el desequilibrio de las cargas públicas y la concreción de un riesgo excepcional, frente a los cuales la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su posición en el sentido de indicar que:

En lo que se refiere al derecho de daños, el modelo de responsabilidad estatal que adoptó la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte las razones fácticas y jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha dado cabida a la utilización de diversos “títulos de imputación” para la solución de los casos propuestos a su consideración, sin que esa circunstancia pueda entenderse como la existencia de un mandato que imponga la obligación al juez de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas –a manera de recetario- un específico título de imputación (sentencia de unificación de 19 de abril de 2012, Exp. 21515).

No obstante, la falla en el servicio es el régimen desde el cual se deduce la responsabilidad extracontractual de la administración en eventos de ejecución extrajudicial (Sentencia de 20 de febrero de 1989 y de 13 de julio de

1993, Exp. 8.163), en atención a los elementos que configuran estos hechos, como la arbitrariedad y la referida transgresión del catálogo de los derechos, prohibiciones y deberes constitucionales y convencionales que lleva, de suyo, implícito el mal funcionamiento del servicio dispuesto por los agentes encargados de hacer cumplir la ley.

En este sentido, se tiene que, por su naturaleza, las actuaciones de la administración son esencialmente regladas y la falla del servicio es considerada como la violación – activa u omisiva - de una obligación a cargo del Estado, de manera que su aplicabilidad exige determinar el contenido obligacional al que está sujeto el Estado frente a un caso concreto; es decir, las normas que regulan la actividad pública causante del daño, previendo; adicionalmente, que la determinación de la obligación administrativa no solo está circunscrita a los casos en que la ley o el reglamento la consagran expresa y claramente, sino también en todos aquellos eventos en que de hecho la Administración asume un servicio o lo organiza, o cuando la actividad cumplida está implícita en las funciones del Estado (sentencia de 30 de marzo de 1990, Exp. 3510).

No obstante, también es importante señalar que la prestación de los servicios a cargo del Estado se concibe como una obligación de medio y no de resultado, “de modo que lo que se evalúa en esta instancia es la diligencia, oportunidad [y] la eficacia de las

medidas adoptadas por la administración frente a la situación de la víctima” (sentencia de 19 de julio de 2022, Exp. 53938). Ello implica que, las autoridades deben utilizar todos los medios de que dispongan para lograr la garantía y seguridad, real de los bienes jurídicos y derechos de los administrados, y no conformarse con realizar una simple defensa formal, aun cuando se este frente a funciones de carácter meramente asistencial; en todo caso se exige el deber de proteger el derecho a la integridad psicofísica y a la vida de las personas⁷.

Sobre este particular, la jurisprudencia ha querido resaltar la importancia de la coordinación de las actividades mediáticas tendientes a lograr las condiciones efectivas para la protección y defensa de las víctimas, en cuyo efecto ha precisado la universalidad del principio de colaboración armónica institucionalizado en el artículo 113 de la Constitución Política que, aun cuando establece la estructura del Estado colombiano organizado en las tres ramas del poder público – la legislativa, la ejecutiva y la judicial – reconociendo la división y separación de poderes y funciones, establece la necesaria colaboración armónica entre las distintas entidades y poderes de la organización estatal, para la realización de los fines constitucional y legalmente establecidos (sentencia de 5 de diciembre de 2022, Exp. 56466).

Asimismo, la lectura de las funciones que el ordenamiento jurídico le impone a las entidades estatales debe hacerse de cara a

la calidad *intuitio personae* de las víctimas y las particularidades de cada evento en concreto, frente a los cuales, los deberes de diligencia y atención de las autoridades y el cumplimiento de sus funciones pueden verse atenuados o acrecentados.

En términos generales, la falla del servicio surge a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación – conducta activa u omisiva – del contenido obligacional, determinado en la Constitución Política, los convenios y tratados internacionales y en la ley, a cargo del Estado, injustificada siempre que no constituya un acto de legítima defensa, no tenga lugar en el marco de un combate o enfrentamiento armado legítimo o no obedezca al uso racional, necesario y proporcionado de la fuerza por parte de las autoridades.

Diagnóstico que corresponde a la labor que adelanta el juez, en relación con las falencias en las cuales incurrió determinada autoridad y que se constituye en un juicio de reproche que, a su vez, contribuye a evitar que casos semejantes se repitan y que conlleven un llamado a las autoridades para que cumplan los cometidos del ente estatal.

En síntesis, afirmamos que los hechos de ejecución extrajudicial, como ocurre con los falsos positivos, constituyen una privación arbitraria y antijurídica de la vida, generalmente mediada por la lesión simultánea, e igualmente antijurídica, de otros bienes de igual o similar categoría, que le otorgan el carácter de una conducta pluriofensiva, violatoria de los derechos,

⁷ *Ibidem*: “el deber de asistencia y protección de las víctimas no conlleva una obligación de resultado sino de medio, de modo que lo que se evalúa en esta instancia es la diligencia, oportunidad, eficacia de las medidas adoptadas por la administración frente a la situación de la víctima [...] la garantía de los derechos de las víctimas [...] de la violencia, no puede reducirse a la consideración de carácter simplemente formal de las medidas asistenciales. Antes bien, estas deben atender a criterios de salvaguarda real, material y oportuna de tales derechos, de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del Estado, sin excepción, por supuesto, en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales, a través de la realización y coordinación de las actividades mediáticas tendientes a lograr las condiciones efectivas para la protección y defensa de tales víctimas.”

prohibiciones y deberes que el ordenamiento constitucional y convencional reconoce e impone a favor de las personas y a cargo del Estado, a su vez, constitutiva de una falla en el servicio de las autoridades públicas, injustificada

por cuanto no se funda en un acto de legítima defensa, no tiene lugar en el marco de un combate o enfrentamiento armado legítimo o no obedece al uso racional, necesario y proporcionado de la fuerza por parte de las autoridades.

La prueba de los hechos de ejecución extrajudicial y falso positivo constitutivos de falla en el servicio

Siendo esto así, es evidente que quien demanda la indemnización de perjuicios y alega su atribución a una entidad estatal debe acreditar la falla en el servicio, su ocurrencia y las circunstancias fácticas que la configuran; la falta de esa prueba fuerza el fracaso de las pretensiones de reparación.

Así, por ejemplo, ante la muerte de Riquel Méndez Méndez, frente a la cual se dijo que ella tuvo lugar en un combate simulado por el Ejército Nacional para fustigar a la víctima, en decisión del 29 de julio de 2022 se estableció que no se encontraba acreditada la falla en el servicio como criterio de imputación del daño antijurídico, recordando que al tratarse de un evento de responsabilidad extracontractual, la carga de la prueba recaía en los demandantes e implicaba la comprobación de la actuación anormal de la entidad demandada como causa directa de la muerte. En tal sentido, se advirtió que:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil⁸, incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”, cuya omisión por las demandantes, a quienes corresponde tal carga procesal, impide comprobar la imputación del daño antijurídico, como uno de los

elementos estructurales de la responsabilidad, sin el cual, en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, no es posible su declaración. Por otra parte, en su aspecto sustancial, debemos considerar que la causación de un daño antijurídico genera en cabeza de quien lo causa, la obligación correlativa de indemnizar a quien lo sufre y, como obligación de contenido crediticio de reparación integral, su prueba corresponde a quien lo alega y reclama, tal y como se desprende del artículo 1757 del Código Civil; tratándose de la prueba del nacimiento y existencia de una obligación, es un deber insoslayable del acreedor que solo excepcionalmente puede suplirse por orden del juez o en virtud de la ley, pues ello rompe el equilibrio de la relación subyacente a la discusión de la obligación misma (Sentencia de 29 de julio de 2022, Exp. 50924).

Por otra parte, debe advertirse que la administración conserva la posibilidad de exonerarse de toda responsabilidad mediante la prueba de un hecho ajeno o causa extraña, tal como la culpa exclusiva y determinante de la víctima (Sentencia de 14 de diciembre de 2022, Exp. 54873) o de un tercero (Sentencia de 14 de septiembre de 2022, Exp. 55685), entre los cuales se podría ubicar el agente estatal que actúa dentro de su órbi-

⁸ El Código General del Proceso recoge la normativa citada y en su artículo 167 establece: “Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.”

ta o fuero personal, configurando lo que la jurisprudencia ha reconocido como la culpa personal del agente.⁴⁹ Siguiendo la idea, la exoneración será simplemente parcial, cuando se acredite que en la producción del suceso perjudicial coparticipó la falla del servicio, casos en los cuales la responsabilidad estatal quedará limitada en la medida en que su falta se constituya en causa eficiente del daño experimentado por la víctima (Sentencia de 28 de febrero de 2023, Exp. 62882).

Entonces, la imputación desde el criterio de la falla del servicio exige la verificación de las circunstancias propias de cada caso y, comoquiera que los hechos de ejecución extrajudicial y falso positivo presentan, de una parte, la versión oficial de los agentes del Estado y, de otra, el relato opuesto de las víctimas. El papel del juez consiste en establecer la mayor cercanía a la verdad material a partir de los postulados de la sana crítica, de la autonomía judicial y de la probabilidad e inferencia lógicas, en donde juegan un papel fundamental la prueba técnica establecida mediante la inspección al lugar de los hechos o la inspección, necropsia y autopsia de los cuerpos sin vida de las víctimas y la prueba indirecta. En este sentido, será la prueba técnica la que permita establecer hechos ciertos que, a su vez, sirvan como indicadores para determinar las circunstancias en las que se produjo el deceso de la víctima.

Debe preverse que, en estos casos, los autores y partícipes de los hechos buscan esconder la verdad ofreciendo una apariencia diferente a la realidad, de manera que, una vez ocurrido el homicidio de las víctimas, la escena de los hechos es manipulada por la fuerza pública para hacer aparecer la muerte de una persona como un acto legítimo de defensa, ocurrida

en combate o en enfrentamiento armado.

Este montaje puede entrañar, entre muchas posibilidades, poner armas en manos de las víctimas; disparar armas de las manos de las víctimas; cambiar su ropa por indumentaria de combate u otras prendas asociadas con los subversivos y con el enfrentamiento o calzarlas con botas de combate, entre otras.

Asimismo, es de común ocurrencia, en esta clase de eventos, que las víctimas sean presentadas por los militares y anunciadas a los medios de comunicación como insurgentes o delincuentes abatidos en combate, a menudo reportados como NN, sepultados en fosas comunes sin previa identificación, pese a los medios existentes para obtener su individualización.

Entonces, este tipo de situaciones se caracterizan, porque en torno a ellas se realiza una verdadera *mise en scene* encaminada a aparentar que la muerte de una persona se produjo, porque representaba una amenaza contra la sociedad o contra la vida e integridad de la población o de los integrantes de las fuerzas del orden, cuando en realidad se trataba de quien había depuesto sus armas o era ajeno al conflicto armado y se hallaba en estado de indefensión, cuyo deceso ocurrió por actuaciones de agentes públicos que configuran una falla en el servicio por resultar arbitrarias, injustificadas o desproporcionadas y contrarias al mandato constitucional de protección de la vida, la seguridad e integridad de las personas⁹.

En estos casos, prevalidas de su control sobre la escena donde ocurrieron los hechos, las autoridades alteran las pruebas, las suprimen, crean o implantan unas nuevas para enmascarar la verdad de lo sucedido y figurar que la

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencias de 21 de noviembre de 2022, Exp. 57738; 21 de noviembre de 2022, Exp. 51682; 14 de septiembre de 2022, Exp. 44189; 22 de agosto de 2022, Exp. 60452; 29 de julio de 2022, Exp. 50924; 9 de diciembre de 2021, Exp. 45843.

víctima era un actor armado ilegítimo que estaba atentando contra la población o contra los agentes públicos, o que representaba una amenaza grave contra la vida e integridad de estos. Así, entre las múltiples maneras de alterar la verdad, la víctima es presentada, muchas veces, con armas o con uniformes de uso exclusivo de las fuerzas armadas, aparentando que su muerte ocurrió en combate, frente a lo cual, las víctimas no siempre tienen a su alcance todos los medios necesarios o las garantías para establecer y dar a conocer lo verdaderamente ocurrido.

En atención a esta problemática, la jurisprudencia ha reiterado que este tipo de antinomias se resuelven a partir de los postulados de la sana crítica (Art. 176 del Código General del Proceso), entendida esta como “la capacidad del juez para darle a las pruebas la mayor o menor credibilidad, según su conexión con los hechos a demostrar y su capacidad de convencimiento” (Sentencia de 30 de enero de 1998, Exp. 8661). Así:

El juez goza de cierta libertad a la hora de apreciar el mérito probatorio de los medios de convicción, no debiendo sujetarse, como en el sistema de la tarifa legal, a reglas abstractas preestablecidas e indicadoras de la conclusión a la que se debe arribar, en presencia o en ausencia de determinada prueba (Sentencia de 10 de marzo de 2005, Exp. 27946).

En el mismo sentido se ha dicho que:

Cuando en un caso particular existen diversas pruebas que apoyan diferentes versiones o hipótesis sobre los hechos, el juez deberá elegir entre ellas prefiriendo la versión que esté soportada por un mayor nivel de probabilidad lógica (La Prueba, Madrid, 2008, capítulo V), labor en la cual será necesario observar cuál de las hipótesis del caso corresponde a una me-

jor inferencia lógica de las pruebas que las soportan, aplicando en este examen las llamadas máximas de la experiencia, que no son más que generalizaciones surgidas de los hallazgos generalmente aceptados por la ciencia o el sentido comúnmente aceptado (Sentencia del 7 de abril de 2011, Exp. 20333, y sentencia del 26 de julio de 2012, Exp. 23265).

En otras palabras, en estos eventos corresponde al juez, en su labor valorativa, la aplicación de la sana crítica y de las reglas de la experiencia, a partir de la existencia de unos hechos indicadores o indiciarios (Art. 248 Código de Procedimiento Civil), debidamente conocidos y acreditados mediante prueba directa, ojalá de carácter técnico, establecer mediante la inferencia lógica aquellos supuestos fácticos que no están directamente demostrados y son desconocidos en el plenario (Art. 249 Código de Procedimiento Civil).

Al respecto, el Código General del Proceso señala que, “para que un hecho pueda considerarse como indicio deberá estar debidamente probado en el proceso” (Art. 240), advirtiendo que, incluso, la conducta procesal de las partes puede ser valorada como indicio para a partir de ella deducir hechos desconocidos (Art. 241), en todo caso, bajo la apreciación en conjunto de los indicios “en consideración a su gravedad, concordancia y convergencia, y su relación con las demás pruebas que obren en el proceso” (Art. 242).

Por otro lado, se resalta, igualmente, la importancia de la prueba técnica que permite determinar, por ejemplo, la fecha, hora y forma de la muerte, en caso de tratarse de heridas por arma de fuego, la trayectoria y distancia de los disparos, la presencia de otras lesiones – *ante o post mortem* – el rastro de las heridas en el cuerpo de la víctima y su correspondencia con los vestigios encontrados en el lugar de los hechos y en las prendas que ella vestía,

así como las características de su vestimenta y calzado, como la talla, la antigüedad y todos aquellos detalles que permitan determinar si pertenecían o no a la víctima, las huellas dactilares de la víctima en la indumentaria, elementos y material que le fueran hallados. La verificación de un adecuado levantamiento del cadáver, la toma y práctica de la prueba de absorción atómica para determinar la existencia de residuos de disparo en mano, la cadena de custodia, la inspección al lugar de los hechos y su reconstrucción y, en general, de todos aquellos elementos que permitan inferir las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se presentó la situación imputada.

Ejemplo de lo dicho se halla en la decisión del 21 de noviembre de 2022 (Sentencia de 21 de noviembre de 2022, Exp. 57738), que encontró imputable el daño antijurídico por la muerte de Herwig Celis Aponte al Ejército Nacional, por falla en la prestación del servicio, al encontrar acreditado que la víctima no formaba parte de grupo subversivo alguno, pese a que activos militares los reportaron como un subversivo dado de baja en combate, al advertir que la víctima no percutió el arma hallada junto a su cadáver; la prueba técnica arrojó negativo para residuo de disparo en mano, e igualmente la prueba técnica permitió establecer la trayectoria y distancia de los disparos que impactaron su humanidad, lográndose acreditar que la tropa emboscó a la víctima desde sus dos costados – izquierdo y derecho – le disparó por la espalda, a corta distancia, de abajo hacia arriba y de manera desproporcionada y sin necesidad le causó 7 heridas, 3 de ellas en la cabeza, las cuales acabaron con su vida.

Fue de estas probanzas que la Sala de Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado logró inferir de manera lógica que Herwig Celis Aponte vio injustamente sacrificado su derecho a la vida por parte de las

fuerzas militares y que resultó indebidamente rotulado como miembro de grupos armados al margen de la ley, mediante un argumento inverosímil, dirigido a encubrir y legitimar el actuar arbitrario e ilegal de los activos castrenses, lo cual consideró absolutamente atentatorio de las más elementales nociones de la dignidad humana, constitutivo de una modalidad especialmente atroz de ejecución extrajudicial, que en el argot común, cuando se trata de evidenciar logros contra grupos al margen de la ley, ha venido siendo denominado como un “falso positivo”, lo cual fue fuertemente reprochado por la colegiatura, considerando que tal proceder se tradujo en una falla en la prestación del servicio a cargo de las fuerzas militares y en una verdadera *mise-en-scène*, donde se trató de dar apariencia de combate entre las fuerzas del orden y un activo de un grupo subversivo, cuando en realidad se trató de una actuación carente de necesidad y proporcionalidad y razón de ser, fruto de la arbitrariedad de los agentes del Estado en ejercicio excesivo de sus facultades y que además fue injustificado e irracional.

Por otra parte debe advertirse que en estos eventos también resulta relevante la prueba trasladada de los procesos penales y disciplinarios surtidos en contra de los agentes del Estado, por supuesto, en aquellos casos en los que se haya adelantado la correspondiente investigación, cuya valoración atenderá a los postulados de la ley procedimental y exige que se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aduce, con audiencia de ella, que su petición fuera coadyuvada por la contraparte, que esta hubiere hecho uso de los medios probatorios trasladados en la contestación a la demanda o en las alegaciones de conclusión o que de ella se le corriera traslado para garantizar el conocimiento y contradicción de la prueba.

Lo anterior, precisando que los resultados

de las investigaciones penales o disciplinarias surtidas por otras autoridades frente a la actuación de los agentes estatales involucrados en la producción de un daño antijurídico, no implican en modo alguno que el proceso contencioso deba llegar a las mismas conclusiones de la justicia ordinaria.

En efecto, sobre este punto, la Sala ha señalado que la sentencia penal o disciplinaria que se profiera en contra de los funcionarios públicos sea condenatoria o absolutoria, no tiene efectos de cosa juzgada en la acción de reparación directa que se adelanta contra el Estado por esos mismos hechos. Ello en razón a que:

(i) las partes, el objeto y la causa en ambos procesos son diferentes: a través del ejercicio de la acción penal, el Estado pretende la protección de la sociedad, con la represión del delito y para ello investiga quién es el autor del mismo y cuál su responsabilidad; a través del ejercicio de la acción de reparación, la víctima del daño antijurídico pretende la indemnización de los perjuicios que le ha causado el Estado con una acción que le sea imputable; (ii) los principios y normas que rigen ambos procesos son, en consecuencia, diferentes, lo cual incide, entre otros eventos en los efectos de las cargas probatorias, así: en el proceso penal la carga de la prueba de la responsabilidad del sindicado la tiene el Estado, quien deberá desvirtuar la presunción de responsabilidad que por mandato constitucional ampara a todas las personas; en tanto que en la acción de reparación directa, quien finalmente soporta los efectos adversos de la carencia de prueba de los elementos de la responsabilidad estatal es el demandante y (iii) el fundamento de la responsabilidad del Estado no es la culpa personal del agente, sino el daño antijurídico imputable a la entidad; de tal manera que aunque se absuelva al servidor

por considerar que no obró de manera dolosa o culposa, en los delitos que admiten dicha modalidad, el Estado puede ser condenado a indemnizar el daño causado, bajo cualquiera de los regímenes de responsabilidad y, en cambio, el agente puede ser condenado penalmente, pero el hecho que dio lugar a esa condena no haber tenido nexo con el servicio (Sentencia de 14 de septiembre de 2022, Exp. 44189).

En este sentido, tratándose de procesos distintos en cuanto a la naturaleza y fines, al objeto, a la causa, a las partes y a los principios y normas que los rigen, así como al tipo de responsabilidad que se debate, nada impide que se presenten decisiones distintas en el ámbito penal y en el de la responsabilidad administrativa; la decisión frente a la responsabilidad del Estado no está atada a lo resuelto por la justicia penal o disciplinaria, cuyas providencias solo constituyen parte del cúmulo probatorio con fundamento en el cual habrá de decidirse (Sentencia de 31 de mayo de 2016, Exp. 38757).

Así, se precisa que la responsabilidad patrimonial del Estado no constituye el efecto civil de un ilícito penal, pero ello no obsta para reconocer el valor de prueba documental de las sentencias penales o disciplinarias al interior del proceso de reparación directa, así como de las demás probanzas practicadas en esa instancia que puedan trasladarse y de las cuales puedan establecerse con certeza los elementos de la responsabilidad estatal, como lo son el hecho, la autoría del agente estatal y el nexo con el servicio, pero, se insiste, ese valor de la sentencia penal no surge del hecho de que produzca efectos de cosa juzgada sobre la acción de reparación (Sentencia del 13 de agosto de 2008, Exp. 16533; Sentencia de 29 de octubre de 2012, Exp. 19062; Sentencia de 31 de mayo de 2016, Exp. 38757).

El empleo de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

Debe señalarse que el uso de armas de fuego por parte de las fuerzas de policía y militares únicamente puede tener lugar en los casos donde ello sea estrictamente necesario y mediando los principios de proporcionalidad, moderación y razonabilidad, teniendo en cuenta que sobre los agentes del Estado recae la obligación de mitigar los daños y evitar lesiones innecesarias que se puedan causar, garantizando la asistencia inmediata y el servicio médico a las personas que resulten heridas o afectadas, así como les corresponde procurar que los familiares o allegados de estas tengan conocimiento de lo sucedido en el plazo más breve posible.

A la sazón, se advierte que el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe conciliarse con el debido respeto de los derechos humanos, en cuyo efecto se hallan establecidos los mencionados principios de necesidad, proporcionalidad, moderación y razonabilidad, cuyo contenido limita la actuación oficial.

Así, el criterio de necesidad implica que el uso de la fuerza y de las armas de fuego únicamente resulta legítimo cuando se dirige a cumplir un fin superior y no existe una forma menos lesiva para proteger los bienes jurídicos tutelados. De modo que el principio de necesidad es la pauta fundamental en el ejercicio y uso de la fuerza y de las armas de fuego, que solo se legitima cuando su empleo resulta inevitable o cuando otros medios resultan ineficaces o no garantizan el objetivo previsto de donde

la respuesta a la afectación debe resultar proporcional.

En idéntico sentido, la necesidad del uso de la fuerza y de las armas de fuego fundamenta y justifica su ejercicio en la proporcionalidad, pues será proporcional la actuación orientada a alcanzar un bien mayor o razonablemente equivalente a la magnitud de los intereses sacrificados, de manera que se ajuste a la dimensión o gravedad de la situación, en contraposición al interés legítimo perseguido.

De igual modo, en atención al principio de proporcionalidad se exige que el uso de la fuerza y de armas de fuego debe atender criterios de moderación, de manera que en su despliegue se evite llegar a un punto extremo, lo cual implica la búsqueda del equilibrio entre la actuación de los agentes y el fin perseguido. Entonces, cuando con el uso de la fuerza o de las armas de fuego se desborda el principio de moderación y su ejercicio excede o no está debidamente equilibrado respecto del objetivo trazado, la actuación oficial pierde justificación, tornándose ilegítima.

Ahora, de manera análoga se exige que el uso de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los agentes del Estado se despliegue bajo el concepto de razonabilidad, que implica que solo se puede aplicar la fuerza o utilizar armas de fuego cuando se satisface y se concreta el principio de proporcionalidad (sentencia C-022 de 23 de enero de 1996), de modo que se establezca como razonable la justificación ofrecida para legitimar la reacción armada.

Obligación de investigación oficiosa por

parte de las autoridades estatales

En cuanto se trate de hechos de ejecución extrajudicial, sumaria, arbitraria o de un falso positivo, debe advertirse la obligación, en cabeza de los agentes estatales, de informar de inmediato a sus superiores sobre el acaecimiento de los hechos, así como a las autoridades judiciales y de policía competentes, a fin de que se surtan las investigaciones pertinentes, dada la obligación del Estado de iniciar *ex officio* y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva sobre lo sucedido¹⁰, como parte de la protección del derecho a la vida de las personas¹¹.

Ahora, aunque el deber de investigar es entendido como una obligación de medio, y no de resultado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha recalado que este debe ser asumido por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa¹², o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios¹³, sin que ello se contraponga al derecho que tienen las víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares, a ser escuchados durante el pro-

ceso de investigación y el trámite judicial, así como su amplia participación¹⁴.

Así, en cuanto obligación de medio, las investigaciones que se realicen ante los hechos de ejecuciones extrajudiciales exigen que en ellas se desplieguen todos los medios legales disponibles, orientados a la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales¹⁵, ante lo cual adquiere un papel de la mayor relevancia la independencia de los jueces e investigadores, en términos de la Corte - *de jure y de facto* – frente a los involucrados en los hechos¹⁶.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado que la independencia de los jueces e investigadores en el ordenamiento interno exige “no sólo independencia jerárquica o institucional, sino también independencia real¹⁷” en cuyo efecto ha especificado los principios rectores que es preciso observar cuando se considera que una muerte pudo deberse a una ejecución extrajudicial.

Las autoridades estatales que conducen una investigación deben, inter alia,

¹⁰ Caso Baldeón García Vs. Perú. Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párrafo 143; Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafo 219.

¹¹ Caso Baldeón García Vs. Perú. Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párrafos 90 a 97.

¹² Caso de la Masacre de Pueblo Bello, supra nota 6, párrafo 143; Caso de la “Masacre de Mapiripán”, supra nota 1, párrafo 223; y Caso de la Comunidad Moiwana, supra nota 59, párrafo 146.

¹³ Caso de la Masacre de Pueblo Bello, supra nota 6, párrafo 144; Caso de la “Masacre de Mapiripán”, supra nota 1, párrafo 219; y Caso de la Comunidad Moiwana, supra nota 59, párrafo 146. En el mismo sentido, cfr. Eur.C.H.R., Nachova and others v. Bulgaria [GC], supra nota 46, par. 111.

¹⁴ Caso de la Masacre de Pueblo Bello, supra nota 6, párrafo 144; Caso de la “Masacre de Mapiripán”, supra nota 1, párrafo 219; y Caso de la Comunidad Moiwana, supra nota 59, párrafo 147.

¹⁵ Caso de la Masacre de Pueblo Bello, supra nota 6, párrafo 143; Caso de la “Masacre de Mapiripán”, supra nota 1, párrafo 237; y Caso de la Comunidad Moiwana, supra nota 59, párrafo 203.

¹⁶ Caso Durand y Ugarte. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párrafos 125 y 126; y Eur.C.H.R., Nachova and others v. Bulgaria [GC], supra nota 46, par. 112.

¹⁷ Caso Eur.C.H.R., Hugh Jordan v. the United Kingdom, supra nota 58, para. 106.

a) identificar a la víctima; b) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muerte, con el fin de ayudar en cualquier investigación; c) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones en relación con la muerte que se investiga; d) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier procedimiento o práctica que pueda haberla provocado, y e) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio. Además, es necesario investigar exhaustivamente la escena del crimen; se deben realizar autopsias y análisis de restos humanos, en forma rigurosa, por profesionales competentes y empleando los procedimientos más apropiados¹⁸.

Como pautas de las investigaciones penales en eventos de ejecución extrajudicial o de falso positivo, la Corte Interamericana ha señalado que estas deben adelantarse por el juez competente y conforme con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, el cual requiere que los hechos investigados en un

proceso penal sean resueltos en un plazo razonable; una demora prolongada puede llegar a constituir, en ciertos casos, por sí misma, una violación de las garantías judiciales¹⁹.

En este sentido, la jurisprudencia convencional ha definido como criterios para fundamentar el tiempo transcurrido y establecer la valoración de la garantía judicial de plazo razonable: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales, y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

A su vez, frente al análisis de cada uno de estos elementos se tiene que para determinar la complejidad del asunto conviene revisar i) la complejidad de la prueba²⁰; ii) la pluralidad de sujetos procesales²¹ o la cantidad de víctimas²²; iii) el tiempo transcurrido desde los hechos o la violación de derechos²³; iv) las características propias de la acción penal adelantada o, en término de la CIDH “del recurso contenidos en la legislación interna”²⁴, y v)

¹⁸ Caso de la Masacre de Pueblo Bello, supra nota 6, párrafo 177; Caso de la “Masacre de Mapiripán”, supra nota 1, párrafo 224; y Caso de la Comunidad Moiwana, supra nota 59, párrafo 149; En el mismo sentido véase también Manual Sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de las Naciones Unidas, Doc. E/ST/CSDHA/.12 [1991].

¹⁹ Caso Hilaire Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párrafo 145, y Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párrafo 170.

²⁰ Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párrafo 78, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 107.

²¹ Cfr. Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párrafo 106, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 107.

²² Caso Furlan y familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párrafo 156 y Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Perú, párrafo 179. Del mismo modo, véase Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párrafo 152, y Caso Vargas Areco Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 155, párrafo 103, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 107.

²³ Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párrafo 150, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 107.

²⁴ Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párrafo 83., Caso Furlan y familiares Vs. Argentina, párrafo 156 y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 107.

el contexto en el que ocurrieron los hechos²⁵.

Asimismo, frente a la actividad procesal del interesado en las investigaciones penales es posible atender a las intervenciones procesales que le eran razonablemente exigibles²⁶; de cara a la conducta de las autoridades judiciales penales se tiene el deber de dirigir y encausar las investigaciones y el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso en pro del formalismo²⁷ y, respecto a la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso, se exige que las autoridades actúen con la mayor diligencia y acuciosidad desde las primeras actividades.

En este sentido se ha resaltado la crucial importancia que tienen las primeras etapas de la investigación penal y el impacto negativo que las omisiones e irregularidades aquí presentadas pueden conllevar ante la necesidad de esclarecer los hechos y determinar si las muertes se dieron efectivamente en el marco de un enfrentamiento o si se trató de una ejecución arbitraria²⁸, en cuyo efecto se exige a las autoridades judiciales y de policía que conducen la investigación: i) identificar a la víctima; ii) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muer-

te, con el fin de ayudar en cualquier potencial investigación de los responsables; iii) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones en relación con la muerte que se investiga; iv) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier patrón o práctica que pueda haberla causado; v) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio; vi) fotografiar la escena de los hechos y cualquier evidencia física, el cuerpo de la víctima como se encontró y después de moverlo; vii) recoger y conservar todas las muestras de sangre, cabello, fibras, hilos u otras pistas; viii) examinar y proteger la escena del delito y la evidencia²⁹ y auscultar toda huella o elemento probatorio, ix) hacer un informe detallando que incluya las observaciones de la escena, las acciones de los investigadores y la disposición de toda la evidencia coleccionada³⁰ y x) procurar la realización de las autopsias y análisis de restos humanos en forma rigurosa, elaborada por profesionales competentes y con el empleo de los procedimientos más apropiados³¹.

Dicho esto, no puede pasarse por alto que, dada la violación del estatuto de los derechos humanos, los hechos de ejecución extraju-

²⁵ Caso Furlan y familiares Vs. Argentina, párrafo 156, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 107.0

²⁶ Caso Fornerón e hija Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 242, párrafo 69, y y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 110

²⁷ Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101., párrafo 211, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 111.

²⁸ Caso Servellón García y otros Vs. Honduras, párrafo 120, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 119.

²⁹ Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, párrafo 254, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 120.

³⁰ Caso González y otras ["Campo Algodonero"] Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 301, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 120.

³¹ Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras, párrafo 127, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 119.

dicial, arbitraria y, sumaria, como ocurre igualmente en la modalidad de falso positivo, pueden dar lugar a la responsabilidad institucional colombiana ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ejemplo de lo cual se tiene el caso sometido a la Corte el 14 de abril de 2016 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Gustavo Giraldo Villamizar Durán y Otros” en contra de la República de Colombia:

La controversia versa sobre la supuesta responsabilidad internacional del Estado por las alegadas ejecuciones extrajudiciales de Gustavo Giraldo Villamizar Durán, ocurrida el 11 de agosto de 1996; Elio Gelves Carrillo, ocurrida el 28 de mayo de 1997; Carlos Arturo Uva Velandia, ocurrida el 21 de junio de 1992, y Wilfredo Quiñónez Bárcenas, José Gregorio Romero Reyes y Albeiro Ramírez Jorge, ocurridas el 4 de septiembre de 1995. De acuerdo con la Comisión, esas muertes habrían ocurrido en manos de agentes de seguridad del Estado y habrían tenido lugar en el contexto denominado como “falsos positivos”, lo cual consiste en ejecuciones extrajudiciales en el marco del conflicto armado colombiano, con un *modus operandi* caracterizado por la muerte de civiles posteriormente presentados como miembros de grupos armados ilegales dados de baja en combate, mediante diversos mecanismos de distorsión de la escena del crimen y de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos. Además, la Comisión concluyó que en todos los casos existieron múltiples factores de impunidad que incluyeron: i) el conocimiento de los hechos por la justicia militar; ii) el incumplimiento del deber de investigar

con debida diligencia, y iii) el incumplimiento de la garantía de plazo razonable. Las presuntas víctimas presentadas por la Comisión son las siguientes: 1) Gustavo Giraldo Villamizar Durán; 2) Elio Gelves Carrillo; 3) Carlos Arturo Uva Velandia; 4) Wilfredo Quiñónez Bárcenas; 5) José Gregorio Romero Reyes, y 6) Albeiro Ramírez Jorge, así como sus familiares.

Es de anotar que, en esta oportunidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteró que la investigación para la determinación de los hechos y de los responsables penales de los hechos de ejecuciones extrajudiciales, sumarias, arbitrarias no podía depender de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares, o de la aportación privada de elementos probatorios para darle impulso al proceso³².

Así, se declaró al Estado colombiano:

Responsable por la violación al derecho a la vida, contenido en el artículo 4.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de Gustavo Giraldo Villamizar Durán, Elio Gelves Carrillo, Carlos Arturo Uva Velandia, Wilfredo Quiñónez Bárcenas, José Gregorio Romero Reyes y Albeiro Ramírez, en los términos [...] responsable por la violación del derecho a la integridad personal, contenido en el artículo 5.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de Elio Gelves Carrillo, Carlos Arturo Uva Velandia, Wilfredo Quiñónez Bárcenas, José Gregorio Romero Reyes y Albeiro Ramírez [...] responsable por la violación al derecho a la libertad personal, contenido en el artículo 7 de la Convención

³² Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrafo 177, y Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 328, párrafo 234.

Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de Elio Gelves Carrillo, Wilfredo Quiñónez Bárcenas, José Gregorio Romero Reyes, Albeiro Ramírez Jorge y Carlos Arturo Uva Velandia [...] responsable por la violación del derecho a la honra y dignidad, contenido en el artículo 11.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de Gustavo Giraldo Villamizar Durán y Elio Gelves Carrillo [...] responsable por la violación del derecho a las garantías judiciales y protección judicial contenidos en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio [...] de Gustavo Giraldo Villamizar Durán, Elio Gelves Carrillo, Wilfredo Quiñónez Bárcenas, José Gregorio Romero Reyes y Albeiro Ramírez, [...] responsable por la violación del derecho a la integridad personal, contenido en el artículo 5.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio [...] de Gustavo Giraldo Villamizar Durán, Elio Gelves Carrillo, Carlos Arturo Uva Velandia, Wilfredo Quiñónez Bárcenas, José Gregorio Romero Reyes y Albeiro Ramírez, en los términos de los párrafos 195 a 198 de esta Sentencia [...] responsable por la violación a los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura en perjuicio de [...] Wilfredo Quiñónez Bárcenas, José Gregorio Romero Reyes y Albeiro Ramírez.

En este evento, frente a la responsabilidad por la violación del derecho a las garantías judi-

ciales y protección judicial contenidos en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1., la CIDH determinó que se desconoció la garantía del juez competente y natural de la causa, toda vez que la investigación la adelantó la Justicia Penal Militar y no la Justicia Ordinaria de Derechos Humanos y la garantía del plazo razonable³³, advirtiendo que ello se tradujo una violación del derecho de los familiares de las víctimas a conocer la verdad.

Finalmente, sobre este ítem tampoco puede pasarse por alto la institucionalización como crímenes de guerra cometidos en el marco del conflicto armado sin índole internacional del homicidio, de las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal regularmente constituido y de los ataques contra la población civil, entre otros, en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; su comisión podría habilitar la competencia de la Corte Penal Internacional para investigar y juzgar. A este respecto, en Resolución 67/168 aprobada el 20 de diciembre de 2012 por la Asamblea General de las Naciones Unidas se reconoció:

Que las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias pueden en determinadas circunstancias equivaler al genocidio, a crímenes de lesa humanidad o a crímenes de guerra en virtud del derecho internacional, incluido el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, [respecto del cual] cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a su población de esos crímenes, como se establece en sus resoluciones 60/1, de 16 de septiembre de 2005, y 63/308, de 14 de septiembre de 2009 (Naciones Unidas, 2013).

³³ Caso Villamizar Duran y otros vs. Colombia, sentencia de 20 de noviembre de 2018, párrafos 162, 163, 165 a 170, 174 a 180 y 191.

Reconocimiento de perjuicios derivados de hechos de ejecución extrajudicial, sumaria, arbitraria o de falso positivo

Mediante sendas sentencias del 28 de agosto de 2014, la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en torno a las categorías de perjuicios inmateriales reconocidas y a su liquidación. Así estableció la tipología del perjuicio inmaterial en tres tipos de perjuicios: i) perjuicio moral³⁴, frente al cual se contempló la aplicabilidad de una regla de excepción que comprende una indemnización mayor para los eventos en que existan circunstancias debidamente probadas de mayor intensidad y gravedad del daño³⁵; ii) daños por afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados³⁶; y iii) daño a la salud (perjuicio fisiológico o biológico), derivado de una lesión corporal o psicofísica³⁷.

Así, la Sala de Sección Tercera además de advertir el reconocimiento del daño moral tradicional, determinó que en casos excepcionales, como aquellos que conllevan graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, entre otros, podría otorgarse una indemnización mayor a la prevista frente al simple perjuicio moral derivado de la muerte, de las lesiones a la integridad psicofísica de la víctima y de la privación injusta de la libertad, esto cuando existieran circunstancias debidamente probadas de una mayor intensidad y gravedad del daño moral, sin que el monto total de la indemnización pudiera superar el triple de los montos indemnizatorios ordinario, todo lo cual debería estar debidamente motivado

por el juez y, en todo caso, ser proporcional a la intensidad del daño (Sentencia de 28 de agosto de 2014, Exp. 32988).

Igualmente, se introdujo dentro de la clasificación del perjuicio inmaterial la categoría de “afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados”, como medida de reparación integral que atendiera a la relevancia del caso y a la gravedad de los hechos causantes del daño, con el propósito de reconocer la dignidad de las víctimas, reprobando las violaciones a los derechos humanos y concretar la garantía de verdad, justicia, reparación, no repetición y las demás definidas por el derecho internacional.

Para el efecto, la unificación jurisprudencial radicó en cabeza del juez de reparación directa el reconocimiento “de manera oficiosa o a solicitud de parte” de las medidas que considere necesarias o coherentes con la magnitud de los hechos probados “siempre y cuando, se encuentre acreditada dentro del proceso su concreción y se precise su reparación integral”, privilegiando:

La compensación a través de medidas reparatorias no indemnizatorias a favor de la víctima directa y a su núcleo familiar más cercano”, aunque también se dispuso, que “[e]n casos excepcionales, cuando las medidas de satisfacción no sean suficientes o posibles para consolidar la reparación integral podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente

³⁴ Exp. 36149, 31172, 27709 y 26251

³⁵ Exp. 32988.

³⁶ Exp. 26251, 28804 y 32988.

³⁷ Exp. 31170, 28832, 28804 y 31172.

a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria de hasta 100 SMLMV.

De cara a lo anterior y reiterando la lesión simultánea y pluriofensiva de los derechos que la Constitución Nacional, la Declaración de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario reconocen e imponen a favor de las personas, la reparación de los perjuicios derivados del daño producto de una ejecución extrajudicial, sumaria, arbitraria o de falso positivo, además de comprender la indemnización en las categorías tradicionalmente reconocidas por la jurisprudencia por perjuicio moral, lucro cesante y daño emergente, puede comprender estos otros emolumentos recientemente establecidos, como el perjuicio moral con aplicación de la regla de excepción y la reparación no pecuniaria por afectación relevante a los derechos convencional y constitucionalmente protegidos.

En este entendido, cuando la parte o el juez adviertan que una ejecución extrajudicial o falso positivo representa “graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario” tendrá lugar una indemnización mayor al tope de los 100 SMLMV, motivado en circunstancias de una mayor intensidad y gravedad del daño, cuando, por ejemplo, se demuestre que la víctima se vio sometida a discriminación, humillación o tratos denigrantes por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición económica, física o mental, o que en el momento de la lesión a sus derechos se encontraba en circunstancias de debilidad manifiesta.

Asimismo, se abrirán camino las medidas de reparación no pecuniarias dirigidas a compensar a la víctima directa y a su núcleo familiar más cercano la afectación relevante a los bienes convencional y constitucionalmente amparados.

Este, por ejemplo, fue el evento que dio lugar a la unificación del 28 de agosto de 2014, objeto del expediente 32988, en donde se declaró responsable al Ministerio de Defensa – Ejército Nacional por la ejecución extrajudicial de Heliodoro Zapata Montoya y Alberto Antonio Valle, y la desaparición forzada de José Elías Zapata Montoya y Félix Antonio Valle Ramírez, en hechos ocurridos el 27 y 28 de marzo de 1997 en la vereda Las Nieves del Corregimiento de San José de Apartadó, municipio de Apartadó, Antioquia.

En esta oportunidad, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado consideró que la concurrencia del homicidio de Heliodoro Zapata Montoya y Alberto Antonio Valle, en hechos de ejecución extrajudicial, y la desaparición de José Elías Zapata Montoya y Félix Antonio Valle Ramírez, todos ellos miembros del mismo núcleo familiar de los demandantes, representaban una mayor intensidad del perjuicio moral, producto de una grave violación a derechos humanos imputable al Estado, que dio lugar a aplicar la regla de excepción.

Asimismo, comoquiera que la Nación – Ministerio de Defensa- Ejército Nacional se le imputó la responsabilidad por la ejecución extrajudicial y desaparición forzada de los señores Heliodoro Zapata Montoya, Alberto Antonio Valle, José Elías Zapata Montoya y Félix Antonio Valle Ramírez, y que los efectivos del Ejército Nacional trataron de justificar sus muertes como si se trataran de unos guerrilleros muertos en combate y que igualmente alteraron la escena del crimen para asegurar la impunidad sobre estos hechos que, finalmente, no fueron investigados por la jurisdicción ordinaria ni por la justicia penal militar que dictó auto inhibitorio, de manera que los familiares no pudieron esclarecer las verdaderas circunstancias en las que se produjeron el fallecimiento y desaparición

de sus familiares, la Sección Tercera ordenó enviar copias auténticas de la totalidad del expediente contencioso administrativo a la Fiscalía General de la Nación:

Para que estudie la posibilidad de avocar la competencia sobre los hechos de que trata esta sentencia, su declaratoria de estas violaciones como delito de lesa humanidad, si es del caso, a efectos de determinar no solo los responsables directos, sino también los autores intelectuales que favorecieron o incentivaron la comisión de esos actos.

Igualmente, ordenó remitir copia del expediente a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas para que se accionaran los mecanismos de su competencia; enviar al Director del Centro Nacional de Memoria Histórica y del Archivo General de la Nación, copia de la sentencia con el fin de que haga parte de su registro, y contribuya a la construcción documental del país que busca preservar la memoria de la violencia generada por el conflicto armado interno en Colombia; al Ministro de la Defensa que diera a conocer la sentencia a los asesores jurídicos operacionales de las unidades militares.

A título de garantías de satisfacción, dirigida a restablecer la dignidad, la honra, el buen nombre y la reputación de las familias Zapata Montoya y Valle Ramírez se ordenó que el Ministerio de Defensa Nacional publicara en un periódico de amplia circulación nacional y en uno de amplia circulación local en el departamento de Antioquia los apartes pertinentes de la sentencia, para rectificar la verdadera identidad de las víctimas, informando que la muerte de Heliodoro Zapata Montoya y Alberto Antonio Valle y la desaparición forzada de Alberto Antonio Valle y Félix Antonio Valle Ramírez:

No ocurrió como consecuencia de un combate entre soldados del Ejército Nacional y las FARC, sino que fueron ejecutados extrajudicialmente y desaparecidos forzosamente por actos perpetrados por los efectivos militares destacados en la zona rural de San José de Apartadó con ocasión de la orden de operaciones fragmentaria impartida por el Comandante del Batallón de Infantería n.º 47 “General Francisco de Paula Vélez”, el 23 de marzo de 1997.

Conclusiones

En suma, se tiene que el conflicto armado en Colombia ha dado lugar a diferentes actos de violación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, entre ellos a los de ejecuciones extrajudiciales, sumarias, arbitrarias o de falso positivo, atribuibles a agentes del Estado que, bajo las voces del artículo 90 de la Constitución Nacional conllevan la responsabilidad patrimonial de la administración.

En este sentido, se tiene que las situaciones de ejecución extrajudicial y de falso positivo cercenan los bienes más fundamentales de las personas, aquellos sin los cuales el individuo no podría disfrutar de la restante gama de derechos que el ordenamiento le reconoce, estatuidos y protegidos por la Carta Magna, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Derecho Internacional Humanitario. El de mayor significancia, el derecho a la vida, pero precedido de la lesión a toda una gama de bienes de igual o similar relevancia, como la libertad en sus distintas manifestaciones, la integridad personal, la honra, el domicilio, la familia, la igualdad, el debido proceso, este último integrado por los de defensa, contradicción, juicio justo e imparcial, presunción de inocencia, entre otros que, en últimas, conllevan el total desconocimiento de la dignidad de la persona humana y del trato humanitario exigido por los ordenamientos jurídicos.

De cara a lo anterior se tiene que, en las circunstancias de ejecución extrajudicial o de falso positivo, el daño antijurídico, como elemento esencial de configuración de la responsabilidad patrimonial del Estado, comporta la determinación de una lesión a un interés jurídico protegido por la Carta Magna, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el

Derecho Internacional Humanitario, que el individuo no está obligado a soportar, toda vez que este menoscabo no está amparado por la ley o el Derecho.

De otro lado, el juicio de imputación recae directamente sobre la conducta – activa u omisiva – causante del daño antijurídico, en donde se enjuicia, primeramente, la actuación u operación de la autoridad estatal de cuyo patrimonio se demanda la reparación del daño antijurídico, así como la de la propia víctima o la de un tercero, que pudiera presentar una relación fáctica causal directa frente a la concreción de dicho menoscabo.

La falla en el servicio es el régimen bajo el cual se deduce la responsabilidad extracontractual de la administración en eventos de ejecución extrajudicial, en atención a los elementos que configuran estos hechos, como la arbitrariedad y la referida transgresión del catálogo de los derechos, prohibiciones y deberes constitucionales y convencionales que lleva, de suyo, implícito el mal funcionamiento del servicio dispuesto por los agentes encargados de hacer cumplir la ley. Esto, advirtiendo que la prestación de los servicios a cargo del Estado se concibe como una obligación de medio y no de resultado, en cuyo escenario se evalúa la diligencia, oportunidad y eficacia de las medidas adoptadas por la administración frente a la situación de la víctima, como una garantía y seguridad real de los bienes jurídicos y derechos de los administrados.

Quien demanda la indemnización de perjuicios y alega su atribución a una entidad estatal debe acreditar la falla en el servicio, su ocurrencia y las circunstancias fácticas que la configuran, ante lo cual, la administración conserva la posibilidad de exonerarse de toda responsabilidad mediante la prueba de un hecho ajeno o causa extraña, tal como la culpa

exclusiva y determinante de la víctima o de un tercero o la culpa personal del agente.

Al respecto debe preverse que los eventos de ejecución extrajudicial pueden tener lugar en diferentes escenarios, uno de ellos, por ejemplo, cuando se presenta un enfrentamiento legítimo entre fuerzas armadas estatales y las que lo están por fuera de la ley, dando lugar a la rendición del combatiente o a la presencia de heridos que a la postre, se ven ajusticiados sin la garantía de sus derechos constitucionales y convencionales, así como se tienen los denominados falsos positivos donde se inmolan miembros de la población civil, ajenos al conflicto armado.

Asimismo, se establece que todos los elementos configurantes de los hechos de ejecución extrajudicial, sumaria, arbitraria o de falso positivo deben quedar acreditados en el proceso de reparación directa, ya sea

mediante prueba directa o indirecta a fin de establecer su reparación pecuniaria y no pecuniaria mediante el reconocimiento de las categorías de perjuicios reconocidos por la jurisprudencia, especialmente de aquellas establecidas frente a la violación de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Actualmente, las ejecuciones extrajudiciales o falsos positivos son uno de los hechos de más alta trascendencia dentro de las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario que presenta el conflicto armado colombiano. Sin embargo, a través de la legislación, pero sobre todo con la jurisprudencia convencional y de lo contencioso administrativo se ha buscado fijar parámetros para mitigar estos casos atroces y evitar que en ellos exista impunidad.



Capítulo 10

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y EXILIO

Contexto histórico por Carlos Prieto¹

INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado se ha presentado como uno de los crímenes más extendidos y de mayores impactos en la historia del conflicto armado en Colombia; ha generado una escala amplia de víctimas en la mayoría de municipios del país y ha desatado una “tragedia de incalculables consecuencias para la sociedad colombiana” (Comisión para el Esclarecimiento, 2022a, p. 401), por la cual, Colombia es reconocida como uno de los países con mayor número de personas desplazadas de manera forzada en el mundo. De acuerdo con lo planteado por la Comisión de la Verdad:

El desplazamiento forzado se presenta cuando personas o grupos de personas se han visto obligadas a salir de su residencia o de su sitio habitual de trabajo por la fuerza o por intimidación, en particular como resultado de un acto realizado por los grupos armados, por una violación de derechos humanos, por una infracción al derecho humanitario o para evitar los efectos propios del conflicto, siempre y cuando no hayan cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (Comisión para el Esclarecimiento, 2022a, p. 402).

Las dinámicas del desplazamiento forzado han estado entrecruzadas con los diferentes capítulos de la violencia que el país ha vivido

en toda su historia y ha reportado sus mayores alcances en las últimas décadas como consecuencia de la violencia política, la expansión y confrontación entre grupos armados, el valor estratégico de territorios específicos para estos grupos y sus economías ilegales “principalmente con la intención de lavar activos por medio de la compra de predios y mediante el repoblamiento y la transformación territorial” (Comisión para el Esclarecimiento, 2022a, p. 403), además de otros intereses económicos y políticos que han presionado el desalojo de la población civil de estas zonas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pp.71-72).

Como fenómeno sistemático y masivo, el desplazamiento forzado ha derivado en altos costos sociales para sus víctimas y las comunidades donde ha tenido lugar, expresado en millones de personas desarraigadas que han tenido que cambiar sus planes de vida, especialmente población rural, comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas, incluidas niñas, niños, adolescentes y mujeres (Comisión para el Esclarecimiento, 2022a, p. 410). Según el *Manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario*, elaborado por la Defensoría del Pueblo en alianza con

¹ Politólogo con maestría en asuntos internacionales y estudios en seguridad y DDR. Ha trabajado varios años como investigador, asesor en procesos de negociación y consultor para entidades públicas y organizaciones nacionales e internacionales. Este trabajo fue posible también gracias al apoyo y contribución de Gerson Arias, experto en seguridad y conflicto armado.

la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, todo esto se ha traducido en:

Precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse se presenta un atropello de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad. Además, todas las personas forzadas a abandonar sus lugares de origen sufren un detrimento en sus ya de por sí afectados derechos económicos, sociales y culturales, y frecuentemente son sometidos a la dispersión de sus familias (Defensoría del Pueblo y ACNUDH, 2010, p. 210).

El desplazamiento forzado se presenta simultáneamente o como consecuencia de otras violaciones a los derechos humanos como homicidios, amenazas, masacres, despojo y violencias sexuales. A su vez deriva también en casos de exilio que se entiende como aquella situación en la que las víctimas son forzadas a migrar por fuera del territorio nacional para proteger su vida. En este escenario:

La víctima sufre un desgarramiento de su forma y proyecto de vida: se rompen los vínculos familiares y comunitarios y, en muchas ocasiones, se fuerza a la integración a una cultura extraña. Ser exiliado también condena a la víctima a la invisibilidad; en ocasiones, por seguridad, esta calla su condición (Comisión para el Esclarecimiento, 2022a, pp. 1001-1002) y de donde se deriva un subregistro en el reconocimiento de este universo de víctimas.

El mismo *Manual de calificación de conductas violatorias de DD. HH. y DIH* conceptualiza la diferencia entre los desplazados internos y los exiliados a través de categorías similares –como la de ‘refugiados’ aunque con otros alcances legales– que tienen como

premisa la restricción al derecho a la libre circulación y residencia:

Conviene tener en cuenta que mientras los desplazados se ven forzados a migrar dentro del territorio nacional del Estado del que son nacionales, los refugiados se ven forzados a emigrar a otro país del que no son nacionales como consecuencia de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos (Defensoría del Pueblo y ACNUDH, 2010, p. 232).

En algunos contextos, el exilio también ha sido reconocido como ‘desplazamiento forzado transfronterizo’, al mismo tiempo que sus protagonistas han sido reconocidos, desde instrumentos como la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) como ‘víctimas en el exterior’ (Comisión para el Esclarecimiento, 2022b, p. 10). Para la Comisión de la Verdad, el exilio ha hecho referencia a la salida y separación forzada de quienes han salido del país debido al conflicto armado interno, resalta al mismo tiempo las razones políticas de dicha salida y la relación entre hechos violentos concretos y la búsqueda de protección en otros países (Comisión para el Esclarecimiento, 2022b, p. 31). Respecto a la naturaleza del fenómeno, la misma entidad señala que:

El exilio fue casi siempre el último recurso después de otros hechos sucesivos de violencia sufridos, como desplazamientos forzados internos, amenazas, pérdida de seres queridos o atentados contra la vida. El exilio es una violación en sí misma que muestra el fracaso de las instituciones del Estado en su deber de dar protección a las víctimas, así como la responsabilidad de todos los actores armados en estas violaciones, que separan las vidas de las personas exiliadas en un antes y un después (Comisión para el Esclarecimiento, 2022b, p. 27).

Tanto el desplazamiento forzado interno como el exilio son violaciones a los derechos humanos que se mantienen vigentes en la actualidad. Entre 1985 y 2023, las víctimas de desplazamiento suman más de 8.5 millones de personas y tuvo su periodo más crítico entre los años 1992 y 2006, particularmente entre 1999 y 2003, este último año fue el pico con 788.445 personas desplazadas. En cuanto al exilio, los registros de la UARIV muestran que más de 47000 colombianos salieron del país a causa del conflicto armado, el periodo de 1992-2006 fue el que concentró el mayor número de casos. De acuerdo con organizaciones como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), desde 2017, el problema del desplazamiento forzado se ha agudizado en zonas como Chocó, Nariño, Norte de Santander, Antioquia y región Caribe. Las dinámicas de la violencia aún generan dichos fenómenos en donde:

El dominio y la disputa de regiones del país por actores armados se mantiene, la lucha por el control de rutas y cultivos de narcotráfico se vuelve cada vez más feroz,

y la falta de garantías y presencia de instituciones civiles del Estado (...) las familias, en especial las de origen campesino, han soportado históricamente –y aún soportan– el peso de las violencias contra sus miembros, y usualmente han enfrentado nuevos riesgos que incluyen nuevos desplazamientos forzados (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 401).

El acápite que se presenta a continuación tiene como propósito reconstruir el contexto, los patrones y algunos casos relacionados con estos dos tipos de violaciones a los derechos humanos -desplazamiento forzado y exilio- presentados en la historia reciente del conflicto armado en Colombia. De igual forma, busca documentar la labor que la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Estado, en correspondencia con su mandato legal, han promovido durante décadas en búsqueda de anticipar y proteger a la población frente a la ocurrencia de este tipo de violencia o frente a sus impactos, así como valorar la responsabilidad estatal, sancionar y generar precedentes jurisprudenciales frente a estas violaciones.

Contexto histórico y reciente relacionado con desplazamiento forzado y exilio

El desplazamiento forzado, más que cualquier otra victimización, es el que está más relacionado con todos los demás hechos de violencia². Los desplazamientos fueron

² Las bases de datos se extractaron de datos abiertos y se usaron como fuentes el CNMH y la Unidad para las víctimas. En muchos casos se contaron los casos y no las víctimas. Según el caso, se seleccionaron series hasta 2022, con punto de partida diferentes años: 1982, o 1985, opciones que se precisan en cada capítulo, esto a pesar de que el énfasis se hace desde 1991. Para los desplazamientos de población, que se pueden extraer de un portal, se usó la opción “Víctimas de desplazamiento anualizado ocurrencia y llegada” para poder hacer consultas que discriminen los totales de víctimas por año y municipio. Para ello fue preciso hacer primero consultas para cada uno de los departamentos que discriminan el número de víctimas por años y municipios y, posteriormente, unir todas las consultas en una zona base de datos para consolidar el conjunto nacional. Las cifras desagregadas, que permiten aproximarse a las víctimas en el tiempo, se consultaron con corte a junio de 2023. El punto de partida es siempre 1985, pero en este año se incluyen adicionalmente las víctimas de las que no se tiene información sobre el año. Por ello, con frecuencia se usó la información entre 1986 y 2022 para poder comparar años completos.

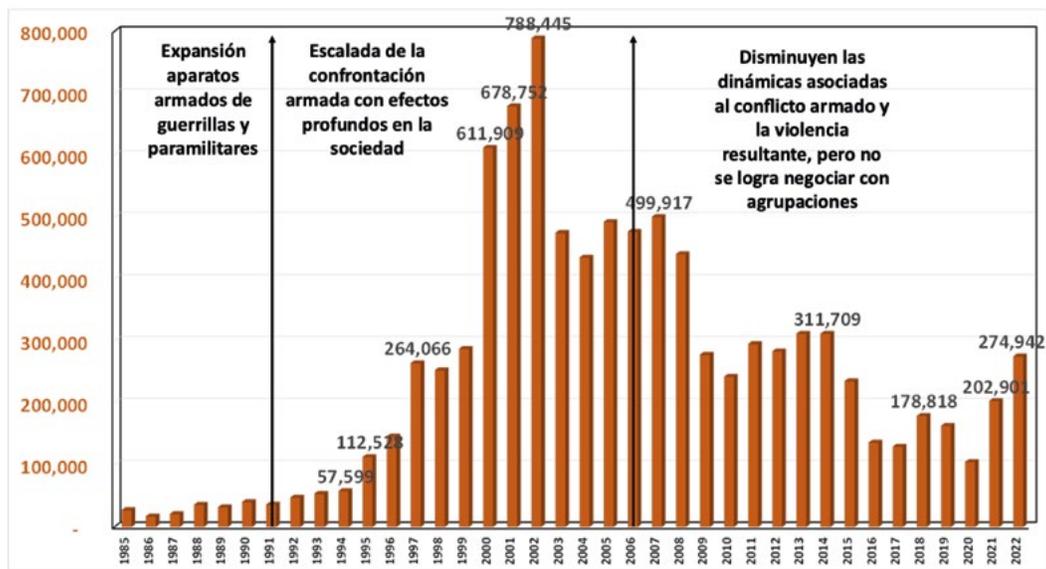
Las bases de datos que se usaron y que están disponibles en fuentes abiertas, son anonimizadas, es decir que no tienen relato ni contienen el nombre de la víctima. No obstante, se dispone de una versión

consecuencia de combates y bombardeos, como en la Operación Génesis³, en el norte del Chocó, o la toma de Mitú, en los años 90; de enfrentamientos entre irregulares, como ocurrió en Bojayá, en 2002, entre las Farc y los paramilitares, y reiteradamente en el Chocó, cuando se han enfrentado recientemente el Clan del Golfo y el ELN, o como ocurrió en la Sierra Nevada de Santa Marta, cuando

hubo enfrentamientos entre las AUC y los paramilitares bajo el mando de Hernán Giraldo en 2002; los desplazamientos han sido consecuencia de masacres en diferentes zonas del país; producto de asesinatos sistemáticos; han sido resultado de las amenazas, reclutamiento forzado, uso de minas, por citar algunas causas detrás del fenómeno.

Gráfico 1.

Víctimas de desplazamiento por años según ocurrencia.



Fuente: Unidad para las víctimas. Datos Abiertos. Consulta de "Víctimas de desplazamiento anualizado ocurrencia y llegada". Corte a junio de 2023 con información entre 1985 y 2022.

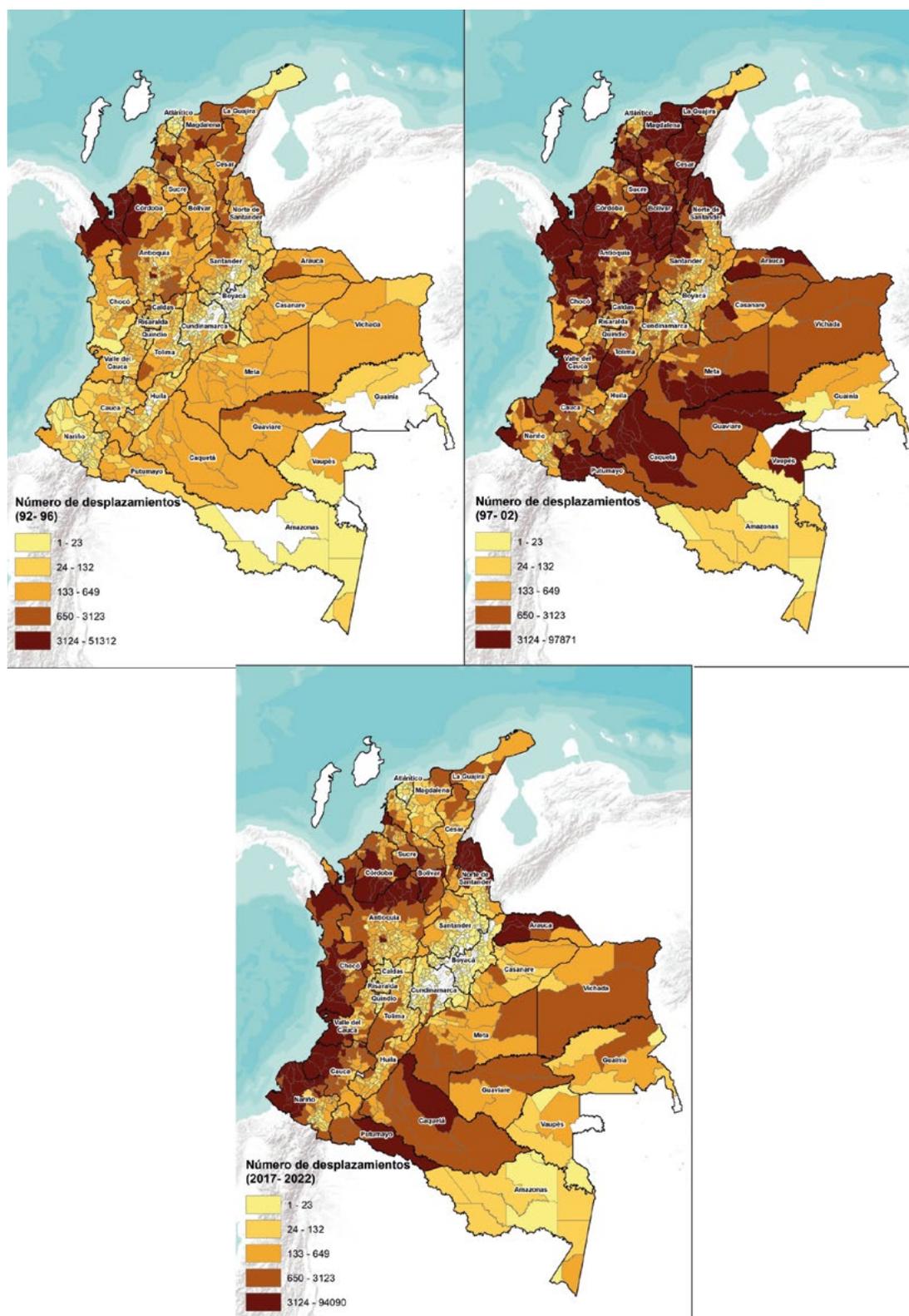
De acuerdo con una consulta reciente al registro único de víctimas (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2023) en total se han registrado 9.555.446 víctimas del conflicto armado entre 1985 y el 19 de septiembre de 2023; de ellas, 8.515.242 han sido por desplazamiento forzado. Para tener una perspectiva desagregada por municipios, departamentos y años, se hizo una consulta y se descargó la base de datos respec-

tiva. De acuerdo con esta consulta se reportaron 9.467.678 víctimas (se sumaron las víctimas de desplazamiento anualizado por ocurrencia). El incremento considerable de los desplazamientos forzados se verificó en el curso de los noventa y mientras en 1995 fueron 53.059 casos, en 2002 se llegó a 788.455 personas desplazadas; en 2006 todavía las cifras eran significativas; se registraban 499.917 víctimas.

de estas bases de datos suministradas por petición al Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto, que contienen relatos. También se usaron fuentes de contraste como publicaciones del CNMH y otros informes sobre el tema.

³ La mayoría de los eventos mencionados en este primer párrafo se presentan y se citan adelante.

Gráfico 2.
Desplazamientos forzados por periodos (1992-2017)



Fuente: Registro Único de Víctimas, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2023.

Conforme con la información disponible, la distribución de acuerdo con los periodos definidos se refleja en el siguiente cuadro:

Tabla 1.

Distribución de las víctimas por ocurrencia por periodos, promedio anual por periodo y cambio de un periodo al otro: 1985 – 1991, 1992 a 2006 y de 2007 a 2022

	Cifras absolutas			Promedio anual			Cambio % de un período al otro	
	1985 1991	1992 2006	2007 2022	1985 1991	1992 2006	2007 2022	Entre primero y segundo	Entre segundo y tercero
	Consulta deptos per ocu suma	206,527	5,175,684	4,085,467	29,504	345,046	255,342	1069%

Fuente: Unidad para las víctimas. Datos Abiertos. Consulta de “Víctimas de desplazamiento anualizado ocurrencia y llegada”. Corte a junio de 2023 con información entre 1985 y 2022.

El cuadro permite concluir que las víctimas se incrementaron un 1,069 por ciento entre el primero (1985-1991) y el segundo periodo (1992 – 2006), cuando se comparan los promedios anuales por año de cada periodo, pero bajaron un 26 por ciento entre el segundo y el tercero (2007 – 2022). En efecto, se produjeron 206.527 víctimas de desplazamiento entre 1985 y 1991; es decir, un promedio anual de 29.504. La cifra subió a 5.175.684 víctimas entre 1992 y 2006, con un promedio anual de 345.046; son 15 años en los que hubo muchas oscilaciones y el nivel más alto fue registrado en 2002. Finalmente, entre 2007 y 2022, se registraron 4.085.467 víctimas, con un promedio anual de 255.342.

Resulta interesante hacer una pequeña mención al periodo 1985 a 1991. En este breve lapso, los desplazamientos se concentraron en municipios del Urabá y el Magdalena Medio y usualmente relacionados con masacres, los asesinatos y las desapariciones forzadas.

En este orden de ideas, en Antioquia se concentró el 29,1 por ciento; en Córdoba el 16,1 por ciento; en Santander el 8,4 por ciento; en Bolívar el 5,5 por ciento; en Cesar el 4,7 por ciento; en Magdalena el 3,5 por ciento; en Meta el 3,1 por ciento y en el Cauca el 3 por ciento. En términos de municipios sobresalieron Montería con el 6,1 por ciento; Turbo con el 4,5 por ciento; Arboletes el 3,1 por ciento; Tierralta el 3 por ciento; Necoclí el 2 por ciento; Apartadó el 1,9 por ciento; Canalete el 1,8 por ciento. Siguen algunos municipios del Magdalena Medio y de Córdoba y Urabá, a los que se agregan algunos de Meta y la Sierra Nevada. En esos primeros años, los paramilitares estaban en expansión y si bien ya había nacido el Movimiento Muerte a Secuestradores, se configuraban expresiones diferentes de acuerdo con la región, que no se habían articulado suficientemente entre unas y otras⁴.

Entre 1992 y 2006 se asiste no solamente

⁴ La articulación, por la vía del sometimiento, o como resultado de negociaciones, de estructuras regionales, y aún de estructuras criminales, fue la característica de los paramilitares en los noventa y sobre

a la expansión de las guerrillas y el inicio de su declive, sobre todo después de 2002, sino también a la conformación de las Autodefensas de Córdoba y Urabá y desde 1997 de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC),

además de otras expresiones posteriores que se articularon en el Bloque Central Bolívar y otras organizaciones menores como las autodefensas campesinas del Casanare, que no se articularon ni a las AUC ni al BCB⁵.

Desplazamientos forzados entre 1992 y 2006

Es un periodo muy largo que coincide con la expansión de guerrillas y paramilitares y con la intensificación de la confrontación armada. En un primer momento hay que tener en cuenta que varias agrupaciones guerrilleras negociaron con el gobierno, entre ellas el EPL, el M-19, el Quintín Lame y esto le abrió espacios a las Farc para expandirse y fortalecerse cada vez más en torno al narcotráfico (Defensoría del Pueblo, 2017). En el otro dominio, los paramilitares se transfor-

maron y particularmente se articularon cada vez más, a través de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) y las AUC y el BCB⁶. Después de analizar el comportamiento de la victimización por años y municipios, resulta útil diferenciarlas entre 1992 - 1997 y entre 1998 - 2006, subperiodos que corresponden a dinámicas donde destacaron unas y otras agrupaciones. Aun así, son muy variadas las dinámicas en el interior de cada lapso.

todo de 1997 en adelante. Este proceso se muestra adelante cuando se haga referencia a las AUC.

⁵ Una caracterización sobre los cambios de los actores armados se encuentra en: Defensoría del Pueblo (2017c). Grupos armados ilegales y nuevos escenarios en el posacuerdo. Octubre de 2017.

⁶ De acuerdo con la Defensoría del Pueblo “Para la negociación con el gobierno nacional, las estructuras militares de los paramilitares se organizaron en seis grupos: Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, ACCU; Bloque Central Bolívar, BCB; Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio, ACMM; Alianza Oriente; Estructuras Independientes y Anillos de Seguridad”. Defensoría del Pueblo (2017), p. 143.

Tabla 2.**Distribución de las víctimas por municipios y años en el periodo 1992 a 1997**

Municipios/Años	Cifras Absolutas						Cálculos y Totales						Promedio Anual		
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total 92 97	Porc % 92 97	Total 06 02 06	Porc % 02 06	Promedio anual 15 años	92 97	98 06	92 97	98 06
Turbo	1.593	3.109	3.736	16.592	26.282	16.631	67.943	10,0%	108.406	2,1%	7227,1	67.943	40.463	11.324	4.496
Riosucio Chocó	243	247	334	929	5.040	56.869	63.662	9,4%	91.698	1,8%	6113,2	63.662	28.036	10.610	3.115
Necoclí	1.284	1.906	3.885	17.381	2.732	4.281	31.469	4,6%	41.398	0,8%	2759,9	31.469	9.929	5.245	1.103
Apartadó	976	2.101	5.543	5.128	5.739	11.491	30.978	4,6%	60.908	1,2%	4060,5	30.978	29.930	5.163	3.326
Mutatá	229	312	603	1.348	3.746	13.980	20.218	3,0%	40.760	0,8%	2717,3	20.218	20.542	3.370	2.282
Arboletes	1.828	4.006	1.949	2.858	917	3.570	15.128	2,2%	21.370	0,4%	1424,7	15.128	6.242	2.521	694
Tierralta	761	652	806	1.739	7.737	2.513	14.208	2,1%	76.458	1,5%	5097,2	14.208	62.250	2.368	6.917
Chigorodó	434	701	763	2.643	4.956	3.182	12.679	1,9%	24.033	0,5%	1602,2	12.679	11.354	2.113	1.262
San Pedro de Urabá	1.035	3.580	1.590	3.206	1.683	1.399	12.493	1,8%	24.751	0,5%	1650,1	12.493	12.258	2.082	1.362
Ovejas	535	412	446	473	569	6.264	8.699	1,3%	44.579	0,9%	2971,9	8.699	35.880	1.450	3.987
Sabanas de San Angel	63	96	219	295	5.643	1.818	8.134	1,2%	16.318	0,3%	1087,9	8.134	8.184	1.356	909
Unguía	188	109	198	683	3.107	3.535	7.820	1,1%	16.547	0,3%	1103,1	7.820	8.727	1.303	970
Acandí	234	100	279	4.404	1.541	1.261	7.819	1,1%	15.017	0,3%	1001,1	7.819	7.198	1.303	800
Carepa	456	739	906	2.678	1.755	1.191	7.725	1,1%	15.955	0,3%	1063,7	7.725	8.230	1.288	914
Dabeiba	210	210	330	595	1.514	4.665	7.524	1,1%	35.195	0,7%	2346,3	7.524	27.671	1.254	3.075
San Juan De Urabá	1.363	615	376	503	348	3.640	6.845	1,0%	10.763	0,2%	717,5	6.845	3.918	1.141	435
El Carmen De Bolívar	669	544	551	742	1.286	2.824	6.616	1,0%	129.549	2,5%	8636,6	6.616	122.933	1.103	13.659

Fuente: Unidad para las víctimas. Datos Abiertos. Consulta de "Víctimas de desplazamiento anualizado ocurrencia y llegada". Corte a junio de 2023 con información entre 1985 y 2022.

Una descripción de lo ocurrido en los municipios más afectados sirve como referente para caracterizar los procesos de violencia y, a partir de sus niveles más elevados, identificar las disputas entre grupos armados organizados, incluidas las guerrillas y particularmente las Farc.

Entre 1992 y 1997 se destacan municipios del Urabá, como Turbo, Riosucio (norte del Chocó), Necoclí, Apartadó, Mutatá, Arboletes, Chigorodó, San Pedro de Urabá, Unguía, Acandí, Carepa y San Juan de Urabá, que sumaron el 41,9 por ciento de las víctimas⁷. En el Urabá, la violencia llegó a su nivel más alto entre 1995 y 1997 y sus municipios se destaca-

ron en los primeros lugares del país en términos de asesinatos, desapariciones, víctimas de masacres, asesinatos de sindicalistas, de líderes sociales, de líderes e integrantes de la Unión Patriótica⁸. En el trasfondo, los paramilitares acapararon la mayoría de los asesinatos, las masacres y las desapariciones y, en general, su participación fue destacada, pero la guerrilla también tuvo una participación importante a pesar de que no se ubicó en el primer lugar. También aparecieron Ovejas y Carmen de Bolívar, en los Montes de María; Sabanas de San Ángel, en Magdalena, en su conjunto municipios donde las ofensivas de los paramilitares explican los niveles más altos.

⁷ De acuerdo con el informe de la Defensoría del Pueblo, "La "pacificación" violenta de Urabá marcó una nueva etapa en el desarrollo de los grupos paramilitares, opuestos a una solución negociada del conflicto entre el Estado y la guerrilla, y promotores del derecho a la autodefensa armada, con todas las implicaciones de criminalidad, intolerancia y violación del Estado de Derecho que esto suponía, a pesar de las declaraciones de defensa de las instituciones y del Estado por parte de sus jefes. En efecto, el lapso entre 1994 y 1997 fue de un intenso trabajo organizativo interno para darle un perfil político y militar más definido a lo que hasta el momento eran diferentes grupos dispersos en distintas regiones del país, sin un distintivo claro, uniforme reconocible, estatutos y propósitos públicos y una estructura de mando identificable. Defensoría del Pueblo (2017c), p. 149.

⁸ Análisis del comportamiento anual según varias bases de datos.

Entre 1998 y 2006, la guerrilla vive al menos dos ciclos, de crecimiento hasta 2002, y desde ahí, empieza a descender. En este lapso se intensifica la confrontación armada, primero por los ataques de las Farc a las Fuerzas Militares entre 1996 y 1998, y después por las operaciones militares de 2002 en adelante, en el marco de la retoma de la zona de distensión

(2002) y del Plan Patriota (2002 en adelante). Por otro lado, se registra una expansión espacial de los paramilitares a muchas zonas del país, al mismo tiempo que adquirió especial fuerza entre 1998 y 2003. En consecuencia, se dinamiza la violencia desplegada por paramilitares y guerrillas, especialmente las Farc, que afectan a la sociedad.

Tabla 3.

Víctimas de desplazamientos según ocurrencia entre 1998 y 2006 y totales entre 1992 y 1997, participaciones porcentuales por años y cambio de un periodo al siguiente.

Municipios/Años	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total 92 06	Porc % 92 06	X 15 años	92 97	98 06	92 97	98 06	Cambio %
El Carmen De Bolivar	4,424	14,888	46,175	19,111	10,449	6,243	8,000	7,767	5,876	136,165	2.3%	9077.7	6,616	122,933	1,103	13,659	1138.7%
Valledupar	1,965	3,059	9,634	10,329	19,880	11,199	6,863	7,152	4,177	85,586	1.5%	5705.7	5,664	74,258	944	8,251	774.0%
Tierralta	5,600	14,785	14,205	8,033	8,048	3,239	2,032	2,678	3,630	90,666	1.5%	6044.4	14,208	62,250	2,368	6,917	192.1%
Santa Marta	778	707	2,903	5,761	27,851	5,289	4,168	4,965	7,015	62,713	1.1%	4180.9	1,638	59,437	273	6,604	2319.1%
Buenaventura	330	630	4,560	10,887	3,511	17,911	1,549	3,177	14,588	58,125	1.0%	3875.0	491	57,143	82	6,349	7658.7%
Tibu	926	11,935	7,714	8,806	9,476	5,987	4,561	4,262	3,091	60,530	1.0%	4035.3	1,886	56,758	314	6,306	1906.3%
San Onofre	1,812	3,444	11,100	5,298	7,191	4,800	5,427	4,553	2,565	52,228	0.9%	3481.9	3,019	46,190	503	5,132	920.0%
Samana	298	642	1,013	4,677	15,211	6,088	3,314	10,525	3,879	48,139	0.8%	3209.3	1,246	45,647	208	5,072	2342.3%
Pivijay	1,362	8,609	8,265	4,358	4,364	3,040	2,657	5,501	2,788	44,502	0.8%	2966.8	1,779	40,944	297	4,549	1434.3%
Turbo	10,302	3,447	7,264	6,333	2,646	1,688	2,271	3,305	3,207	176,349	3.0%	11756.6	67,943	40,463	11,324	4,496	-60.3%
Agustin Codazzi	2,118	1,227	3,013	7,937	6,788	5,607	5,580	4,004	3,156	45,624	0.8%	3041.6	3,097	39,430	516	4,381	748.8%
Fundacion	694	1,396	7,767	13,738	3,933	3,025	3,213	2,832	2,519	42,761	0.7%	2850.7	1,822	39,117	304	4,346	1331.3%
Granada	1,600	1,446	7,790	7,316	9,364	3,239	2,600	1,693	1,121	41,667	0.7%	2777.8	2,749	36,169	458	4,019	777.1%
Ovejas	1,692	1,386	7,858	10,026	4,008	2,039	2,525	3,119	3,227	53,278	0.9%	3551.9	8,699	35,880	1,450	3,987	175.0%
San Carlos	1,691	3,344	4,993	8,012	7,807	3,988	3,014	1,911	1,047	39,167	0.7%	2611.1	1,680	35,807	280	3,979	1320.9%
San Jacinto	1,274	11,009	5,850	3,635	3,541	2,477	1,132	2,052	2,251	39,009	0.7%	2600.6	2,894	33,221	482	3,691	665.3%
Cienaga	2,738	901	3,277	4,743	5,858	4,768	4,123	3,261	3,371	40,776	0.7%	2718.4	3,868	33,040	645	3,671	469.5%
Valle del Guamuez	329	1,805	5,454	4,921	6,490	5,471	2,066	2,542	3,857	34,153	0.6%	2276.9	609	32,935	102	3,659	3505.4%

Fuente: Unidad para las víctimas. Datos Abiertos. Consulta de "Víctimas de desplazamiento anualizado ocurrencia y llegada". Corte a junio de 2023 con información entre 1985 y 2022.

Se destacaron algunos municipios de los Montes de María⁹, es decir, El Carmen de Bolívar, San Onofre y Ovejas; en Carmen de Bolívar, el promedio anual de víctimas pasó de 1.103 entre 1992 y 1997 a 13.659 entre 1998 y 2006, es decir, un incremento del 1138,7 por ciento; San Onofre creció el 920 por ciento y Ovejas el 175 por ciento. No en vano, el pico de El Carmen de Bolívar fue en 2000, cuando se registraron 46.175 víctimas, el mismo año en el que se produjo la masacre

de El Salado, tal como se mostró en el capítulo de masacres.

Valledupar también experimentó un crecimiento del 774 por ciento en las víctimas de desplazamiento entre el periodo 1992 y 1997 y el periodo 1998 a 2006 y acumuló un total de 85.586 desplazados cuando se suman los dos tramos. Su pico se presentó en 2002, año en el que ocurrieron asesinatos y masacres y particularmente en la comunidad de los Kankuamo¹⁰.

⁹ Tuvieron lugar masacres como las de El Salado, Macayepo, las Brisas y Mampuján.

¹⁰ En los primeros meses de 2002 se presentaron al menos dos desplazamientos masivos en el corregimiento de Atánquez. "En la década de los ochenta hicieron presencia en este territorio los grupos guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que usaron ese corredor para instalar campamentos, ejercer control social sobre la población, esconder secuestrados y reclutar a miembros de la comunidad. Después, a finales de los

Tibú, en el Catatumbo, en Norte de Santander, creció en más del 1,000 por ciento y presentó su pico en 1999, con 11.935 y en 2000 con 7.714. Hay que señalar que en el lapso 1998 a 2004 se produjeron varias masacres por paramilitares y por las Farc, como ya se evidenció en otros apartes de este libro.

Tierralta ocupó el tercer lugar, ante todo por lo ocurrido entre 1998 y 2000; al mismo tiempo, allí ocurrieron masacres en 1999, 2000 y 2003. En la alerta No. 39, de 2002, la Defensoría llamó la atención sobre las tensiones entre las Farc y los paramilitares en el resguardo embera katío y señaló que este era estratégico en lo militar y lo económico tanto para las Farc como para las AUC por su ubicación en el entorno del Nudo de Paramillo y

la expansión de los cultivos ilícitos (Defensoría del Pueblo, 2002).

Santa Marta registró un incremento de más del 2000 por ciento entre los dos periodos y ocupó el cuarto lugar entre 1998 y 2006, ante todo por lo ocurrido en 2002 cuando se registraron 27.851 desplazados, en su mayoría resultado de enfrentamientos entre las AUC y los paramilitares de Hernán Giraldo¹¹. En otro extremo, en el pacífico, Buenaventura registró un crecimiento del 7658 por ciento entre los dos periodos considerados y ocupó el quinto lugar, situación explicable principalmente por el accionar de los paramilitares¹². Su nivel más alto se registró en 2001, con 10.887 desplazados.

Desplazamientos forzados entre 2007 y 2022

Como conjunto y comparado con los periodos anteriores, en este lapso, como ya se mostró, se registra una disminución del 26 por ciento y un promedio anual de 255.342 casos (ver primer cuadro sobre Distribución de las víctimas por ocurrencia). En este caso es pertinente también diferenciar al menos dos

subperiodos. El primero entre 2007 y 2016, es decir, los últimos años de las Farc durante los cuales coexistió con el ELN y con otros grupos armados organizados que se conformaron después de la desmovilización de los paramilitares. El segundo, entre 2017 y 2022, es decir, el tramo después de la desmoviliza-

años noventa, llegaron las Autodefensas Unidas de Colombia [AUC]. El pueblo kankuamo quedó en medio de bandos enemigos, señalado por unos de ser paramilitares y por otros de ser guerrilleros, lo que ocasionó asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, desplazamientos masivos y ejecuciones extrajudiciales.”

¹¹ De acuerdo con un estudio “El 2002 fue el año que más población víctima de desplazamientos forzados reporta, dado a que en este periodo de tiempo se generó la confrontación armada entre los grupos de autodefensa de Hernán Giraldo y las AUC, que se disputaba el control territorial de la Sierra Nevada de Santa Marta. Los enfrentamientos entre esos dos grupos paramilitares provocaron una alta tasa de desplazamiento forzado ubicando este año en el más crítico de la historia violenta del departamento. Según la Unidad de Víctimas en ese año el Magdalena llegó a ser uno de los departamentos que más expulsó población desplazada con 49.527 personas víctimas de desplazamiento forzado, de las cuales 24.670 corresponden a los desplazamientos registrados en el distrito de Santa Marta [Sobre todo su zona rural], es decir, aproximadamente el 50% del total de los desplazados en el departamento durante el 2002”.

¹² De acuerdo con la Defensoría del Pueblo: “Durante 2002 y 2004, el Bloque Calima y el frente Pacífico de las AUC realizaron incursiones armadas a las comunas y barrios de la zona insular y continental de Buenaventura, amenazaron a la población civil a través de grafitos en las paredes de las viviendas, señalando a los supuestos colaboradores de la guerrilla en las comunas y barrios de Bajamar y cometieron masacres en los barrios La Playita, Muro Yuste, Cascajal y Las Palmas, donde se asentaron los desplazados de los ríos Yurumanguí, Naya y Calima./ p. Pueblo, 2023cos, 2017]513. i46]

ción de las Farc, en el que se conformaron disidencias y se configuraron nuevos escenarios de disputas entre el ELN y las dichas disidencias, entre el ELN y el Clan del Golfo, entre las mismas disidencias, entre otros escenarios.

En términos de grupos armados, en los primeros años después de la finalización del proceso de paz con los paramilitares en 2006, se posicionaron varias organizaciones criminales, es decir, grupos postdesmovilización de los paramilitares -categoría adoptada en la Defensoría (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 149) para referirse a estas organizaciones armadas-, pero paulatinamente se redujeron hasta derivar en un escenario donde Los Rastrojos, los Urabeños y el ERPAC eran las principales organizaciones. Los Rastrojos se mantuvieron hasta 2011, cuando sus

comandantes negociaron con las autoridades norteamericanas, mientras los Urabeños persistieron en su accionar y, posteriormente, fueron denominados Clan del Golfo. Por otro lado, el ERPAC se sometió a la justicia en 2011¹³.

En otro nivel persistían las Farc y el ELN. Las primeras oficialmente entraron en negociaciones con el gobierno en 2012 y, en consecuencia, los niveles de acciones armadas y de violencia se redujeron hasta 2016, cuando se produjo la firma de los acuerdos, con excepción de coyunturas en las que hubo rupturas de la tregua. El ELN, por su lado, después de que tocó fondo en 2010, paulatinamente, y en la medida en que las Farc bajaron la guardia, volvió a mostrar síntomas de crecimiento (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 161-162).

¹³ Un informe de la Defensoría resume la situación de la siguiente manera: “entre 2008 y 2010 se produjo una dinámica de reagrupamiento que llevó a pasar de veintiséis a quince Grupos Armados Posdesmovilización de las Autodefensas, en el que sobresalieron seis controlando el 90% de las actividades. Entre ellos Los Rastrojos, en la zona suroccidental del país, en los departamentos del Valle y Nariño, y en Risaralda, Antioquia, Chocó y Norte de Santander; Los Urabeños, con presencia en el departamento de Antioquia, zonas del Caribe e incursiones en fronteras con Ecuador y Venezuela; Las Águilas Negras, en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Chocó y Cauca; el Ejército Revolucionario del Pueblo ERPAC, en el departamento del Meta y otras zonas de los Llanos Orientales; Los Paisas, principalmente en Antioquia, Córdoba y Cesar; y la Oficina de Envigado, con epicentro en Antioquia [Defensoría del Pueblo, 2017, pp. 161-162].

Tabla 4.

Víctimas de desplazamiento por municipios y años entre 2007 y 2016: participaciones porcentuales en el periodo y promedios anuales por periodo

Municipio/Año	Cifras Absolutas										Cálculos y Totales			Promedio Anual		
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Porc 07 22%	07 16	17 22	07 16	17 22	Cambi o
Buenaventura	17,308	16,055	5,213	5,881	25,186	23,113	39,273	52,151	24,191	12,169	7.7%	220,540	94,090	22,054	15,682	-28.9%
San Andres De Tumaco	6,345	11,696	16,080	13,794	16,566	13,436	15,412	17,766	13,585	5,703	4.7%	130,383	61,571	13,038	10,262	-21.3%
Medellin	3,517	4,117	8,377	11,910	18,279	17,803	12,141	8,786	5,954	3,160	2.5%	94,044	10,022	9,404	1,670	-82.2%
Santa Marta	12,250	6,194	1,890	1,320	916	2,355	2,734	4,455	3,567	883	1.0%	36,564	2,938	3,656	490	-86.6%
Tierralta	4,644	5,993	3,959	3,230	6,362	3,268	4,692	2,011	1,001	815	1.2%	35,975	13,094	3,598	2,182	-39.3%
El Charco	21,473	2,541	1,870	1,402	2,084	920	903	1,211	783	539	1.2%	33,726	14,480	3,373	2,413	-28.4%
Puerto Libertador	2,752	6,749	2,595	3,600	2,985	1,277	2,788	4,091	1,780	1,113	1.0%	29,730	12,108	2,973	2,018	-32.1%
San Vicente Del Caguan	5,461	4,229	2,722	2,312	2,316	2,425	2,857	3,002	2,261	1,158	0.8%	28,743	5,319	2,874	887	-69.2%
Turbo	5,639	5,242	2,233	1,469	2,299	2,137	3,451	2,262	1,798	912	0.8%	27,442	6,352	2,744	1,059	-61.4%
Tame	8,792	6,453	3,171	2,650	1,287	1,285	1,143	1,071	850	397	0.9%	27,099	10,506	2,710	1,751	-35.4%
Montelíbano	2,170	2,756	2,352	4,873	9,179	1,390	1,252	1,217	673	436	0.9%	26,298	9,433	2,630	1,572	-40.2%
Puerto Rico	5,215	4,258	2,577	2,383	2,299	2,445	2,004	1,808	1,274	652	0.7%	24,915	2,228	2,492	371	-85.1%
Argelia (Cauca)	3,172	3,505	3,379	1,779	2,564	2,712	2,050	1,861	2,174	421	1.1%	23,617	21,662	2,362	3,610	52.9%
Puerto Asís	4,106	4,086	2,332	1,817	1,704	2,247	1,878	1,851	1,642	652	0.6%	22,315	2,800	2,232	467	-79.1%
El Bagre	1,477	1,474	1,351	1,305	934	1,131	7,503	2,337	1,600	2,838	0.8%	21,950	9,076	2,195	1,513	-31.1%
Suarez	203	220	177	184	3,113	6,927	7,557	1,313	1,766	113	0.7%	21,573	5,303	2,157	884	-59.0%
Quibdó	2,786	2,230	1,157	1,169	2,474	2,067	2,950	2,925	1,990	1,598	0.8%	21,346	10,653	2,135	1,776	-16.8%
San Jose Del Guaviare	3,833	5,516	2,568	1,942	1,565	1,571	1,489	1,250	824	405	0.6%	20,963	2,659	2,096	443	-78.9%

Fuente: Unidad para las víctimas. Datos Abiertos. Consulta de "Víctimas de desplazamiento anualizado ocurrencia y llegada". Corte a junio de 2023 con información entre 1985 y 2022.

Entre 2007 y 2016 adquieren mucha importancia municipios del pacífico como Buenaventura y Tumaco que superaron ampliamente a otros. En esencia ahí se configuran disputas entre los grupos posdesmovilización. El caso de Buenaventura es particular; entre 2009 y 2011, la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias registró seis eventos masivos en Buenaventura, de ellos dos rurales y cuatro urbanos. Adicionalmente, entre 2011 y 2015, cuando los niveles de desplazamientos subieron significativamente, el escenario se caracterizaba por el avance de Los Urabeños que buscaban debilitar a La Empresa (estructura criminal que anteriormente se relacionaba con Los Rastros) y apropiarse de las dinámicas criminales: narcotráfico, extorsión y microtráfico (Fundación Ideas para la Paz, 2014). En Tumaco, la violencia venía en ascenso en esos años, en un escenario caracterizado por el aumento de

las siembras de coca, las disputas entre grupos armados organizados o grupos posdesmovilización y entre estos y las Farc.

Un caso interesante es el de El Charco, Nariño, que registró un nivel de desplazamiento muy alto en 2007, con 21.473. En El Charco hubo un desplazamiento masivo que afectó a 8.992 personas, y en total en el año se registraron cerca de 22.000, asunto explicable como resultado de las acciones de las Farc para evitar que la llegada del Ejército y la Armada detuviera las siembras de coca en el río Tapaje (Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2009). En Medellín, los muy altos niveles de desplazamiento se verificaron en 2011 y 2012, en su mayoría intraurbanos, como consecuencia de las disputas entre dos organizaciones en las que se había dividido la oficina de Envigado, bajo los mandos de los

alias Sebastián y Valenciano¹⁴. Fueron afectados, además, Tierralta, Puerto Libertador y Montelíbano, en Córdoba, en lo esencial por disputas entre grupos posdesmovilización y o por dinámicas relacionadas con las Farc (Tierralta); Turbo, principalmente entre 2007 y 2010, escenario en el que predominaban los Urabeños; Tame, en donde se desató una disputa entre las Farc y el ELN.

Entre 2016 y 2022, el escenario cambió en

lo fundamental, porque las Farc dejaron espacios libres y se formaron grupos armados organizados, denominados disidencias, que con los años terminaron agrupándose en las estructuras denominadas Estado Mayor Central de las Farc y Segunda Marquetalia. Se configuraron así disputas entre estas estructuras; entre disidencias y el ELN; entre el Clan del Golfo (anteriores Urabeños) y el ELN.

Tabla 5.

Víctimas de desplazamiento por municipios y años entre 2017 y 2022: participaciones porcentuales en el periodo y promedios anuales por periodo

Municipio/Año	Cifras Absolutas						Cálculos y Totales				Promedio Anual		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	07 22	Porc 07 22%	07 16	17 22	07 16	17 22	Cambio
Buenaventura	10,702	10,115	14,859	4,822	19,884	33,708	314,630	7.7%	220,540	94,090	22,054	15,682	-28.9%
San Andres De Tumaco	7,934	10,420	15,389	4,658	8,294	14,876	191,954	4.7%	130,383	61,571	13,038	10,262	-21.3%
Taraza	887	8,608	5,994	3,159	2,569	1,242	40,561	1.0%	18,102	22,459	1,810	3,743	106.8%
Argelia (Cauca)	505	615	1,112	1,893	11,848	5,689	45,279	1.1%	23,617	21,662	2,362	3,610	52.9%
Roberto Payan	340	2,455	1,699	2,981	8,678	5,121	32,880	0.8%	11,606	21,274	1,161	3,546	205.5%
Olaya Herrera	631	1,894	3,752	2,179	2,471	9,346	34,537	0.8%	14,264	20,273	1,426	3,379	136.9%
Hacari	2,297	10,542	2,380	986	1,418	1,457	28,064	0.7%	8,984	19,080	898	3,180	254.0%
Caceres	624	5,522	3,740	2,693	3,575	1,163	31,004	0.8%	13,687	17,317	1,369	2,886	110.9%
San Calixto	380	7,781	1,830	502	2,523	3,366	25,118	0.6%	8,736	16,382	874	2,730	212.5%
Teorama	504	7,913	1,717	908	1,921	3,005	24,261	0.6%	8,293	15,968	829	2,661	220.9%
El Charco	1,909	2,079	1,104	952	3,255	5,181	48,206	1.2%	33,726	14,480	3,373	2,413	-28.4%
Caucasia	730	3,086	3,709	2,602	2,653	1,556	32,296	0.8%	17,960	14,336	1,796	2,389	33.0%
Alto Baudó	3,517	301	2,708	5,669	1,125	919	28,712	0.7%	14,473	14,239	1,447	2,373	64.0%
Tibu	924	2,560	1,425	1,681	2,215	4,749	24,656	0.6%	11,102	13,554	1,110	2,259	103.5%
Tierralta	1,711	987	2,648	615	4,268	2,865	49,069	1.2%	35,975	13,094	3,598	2,182	-39.3%
Ituango	360	1,784	1,381	1,608	6,293	750	27,024	0.7%	14,848	12,176	1,485	2,029	36.7%
Achi	3,825	4,917	976	735	977	711	19,707	0.5%	7,566	12,141	757	2,024	167.4%
Puerto Libertador	578	884	4,355	985	1,713	3,593	41,838	1.0%	29,730	12,108	2,973	2,018	-32.1%

Fuente: Unidad para las víctimas. Datos Abiertos. Consulta de “Víctimas de desplazamiento anualizado ocurrencia y llegada”. Corte a junio de 2023 pero se tomó información entre 1985 y 2022.

Se aprecian también municipios del pacífico como Buenaventura, Tumaco, Roberto Payán, Olaya Herrera, El Charco y Alto Baudó, así como Argelia, si bien ubicado en la cordillera occidental, muy relacionado con los corredores al pacífico. Se destaca el Bajo Cauca An-

tioqueño, con Tarazá, Cáceres y Caucasia, y el sur de Córdoba con Tierralta y Puerto Libertador, y el norte de Antioquia, con Ituango, dos subregiones contiguas. Sobresale también el Catatumbo, con Hacarí, San Calixto, Teorama. Un patrón es el de las disputas entre las

¹⁴ “[...] habitantes de los barrios periféricos de Medellín padecieron, a causa de los enfrentamientos entre alias “Sebastián” y alias “Valenciano”, el desplazamiento intraurbano. El ex personero de Medellín, Jairo Herrán Vargas, asegura que entre el 2008 y el 2010 “se incrementó el desplazamiento intraurbano por las amenazas, el reclutamiento forzado y los homicidios que afectaron a las diferentes comunas” [El Colombiano, 2012].

disidencias o entre algunas de estas y el ELN; otro aspecto común es el de las disputas entre el ELN y el Clan del Golfo. También hay fragmentaciones en el interior del Clan del Golfo, tal como ocurrió en el Bajo Cauca, en donde

esta estructura se enfrentó a los Caparrapos, que en años anteriores hacían parte de la agrupación. Otro aspecto para resaltar es que la violencia se intensificó principalmente en zonas donde hacían presencia las Farc.

Algunas consideraciones sobre el exilio (víctimas en el exterior)¹⁵ y los desplazados transfronterizos

De acuerdo con la Unidad para las Víctimas (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2023) se tiene registro de 47.748 casos de exilio, de los cuales 3.171 ocurrieron entre 1985 y 1991, para un promedio anual de 528 casos; entre 1992 y 2006

se pasó a 29.965 casos con un promedio anual de 1997 hechos que casi cuadruplican el del periodo anterior. Finalmente, entre 2007 y 2022 se pasó a 14.612 casos y un promedio anual de 913, más o menos la mitad del nivel del periodo anterior.

Tabla 6.

Distribución de los registros disponibles de exiliados por periodos

	Cifras absolutas			Promedio anual			Cambio % de	
	1985 1991	1992 2006	2007 2022	1985 1991	1992 2006	2007 2022	Entre primer o y segund o	Entre segund o y tercero
Exilio	3,171	29,965	14,612	528.50	1,997.67	913.25	278.0%	-51%

Fuente: Unidad para las víctimas. Datos Abiertos. Consulta de “Víctimas exterior por hecho victimizante y año de ocurrencia”. Corte junio de 2023

La distribución de los registros disponibles muestra una coincidencia entre la evolución del exilio por años y los niveles de acciones armadas y la violencia. En efecto, los niveles más altos de exilio se registraron entre 2000 y 2002,

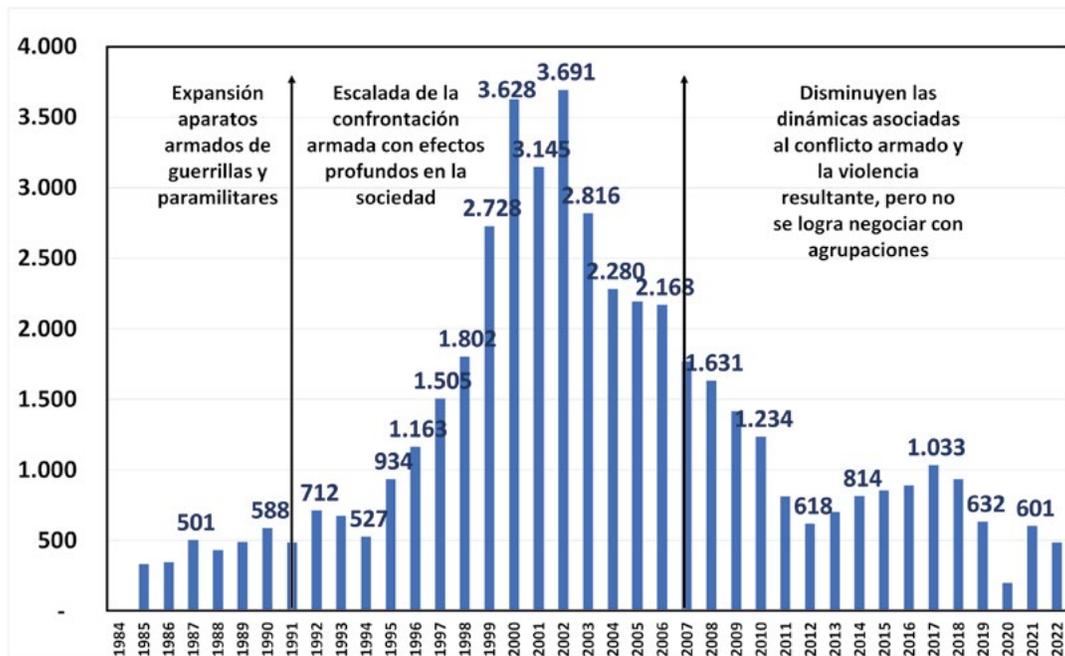
cuando se presentaron los más altos niveles de asesinatos, masacres, desapariciones forzadas y, en consecuencia, los más altos niveles de desplazamientos internos¹⁶.

¹⁵ Por «refugiado» se entiende aquel que «debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera, acogerse a la protección de su país». [Comisión para el Esclarecimiento [2022]. Adelante, el mismo texto precisa que “la definición ampliada del refugio, establecida en la Declaración de Cartagena de 1984, que considera también «a las personas que hayan huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad hayan sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público».

¹⁶ El informe de la Comisión de la Verdad señala que “En las historias del exilio hay huellas de todas las violaciones ocurridas en el conflicto: las víctimas han sido violentadas por muy distintos actores armados

Gráfico 3.

Distribución de los registros de víctimas de exilio por año entre 1984 y 2022



Fuente: Unidad para las víctimas. Datos Abiertos. Consulta de “Víctimas exterior por hecho victimizante y año de ocurrencia”. Corte junio de 2023

Indudablemente, hay un enorme subregistro¹⁷. La Comisión de la Verdad reproduce algunas estimaciones y señala que, en 2006, las cifras oficiales de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) hablaban de 72.793 personas colombianas refugiadas. En 2007 se dio un aumento hasta las 551.741 personas. Señala igualmente que “(...) debido al cambio en los sistemas de registro, que acogieron de forma más amplia la categoría de personas «en situación similar a las personas refugiadas» o «con necesidad de protección internacional» (...)” y agrega que “la inclusión de este concepto contribuyó a reconocer a más

de medio millón de colombianos con necesidad de protección internacional que antes no figuraban en las estadísticas, criterio que continúa hasta hoy”¹⁸. Más adelante, la entidad señala que la cifra supera el millón de refugiados (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 37). De ser cierta esta estimación, querría decir que uno de nueve desplazados se refugia en el exterior.

Cuestión diferente son los desplazamientos transfronterizos. La categoría es usada para:

(...) explicar o describir los grandes éxodos de comunidades y pueblos que habitan especialmente zonas de frontera, y que han

y los entramados de intereses que intervienen en la guerra, y además de padecer el conflicto en carne propia y en la de sus familias deben afrontar el desarraigo y el abandono producto de la desprotección.” Ver: Comisión para el Esclarecimiento [2022], p. 18.

¹⁷ “Las estadísticas oficiales de la Unidad de Víctimas señalan que solo a partir de 1985 y hasta 2021 hubo más de nueve millones de víctimas del conflicto armado interno; sin embargo, la mayoría de quienes tuvieron que huir del país a causa de la guerra no están incluidos en esta cifra.” Comisión para el Esclarecimiento [2022], p. 11.

¹⁸ Cálculos a partir de la consulta de exilio.

vivido este desplazamiento en diferentes épocas del conflicto armado. Algunos casos son el del pueblo Barí y las comunidades campesinas de La Gabarra en Norte de Santander –frontera con Venezuela – tras la incursión paramilitar en 1999; o el de población afrodescendiente e indígena a Panamá durante la operación Génesis en

1997 por el ejército; o el éxodo de cientos de indígenas del pueblo Awá hacia Ecuador en 2009, debido a las masacres responsabilidad de las FARC y los desplazamientos por los enfrentamientos de las guerrillas con la fuerza pública (Comisión para el Esclarecimiento, 2022b, p. 8).

Tabla 7.
Registros disponibles de víctimas de exilio por países de residencia

	Personas	% Porc/Tot
Ecuador	13,256	30.8%
Canada	5,852	13.6%
Venezuela	5,405	12.6%
España	4,929	11.5%
Estados Unidos	4,519	10.5%
Panamá	2,313	5.4%
Costa Rica	1,356	3.2%
suecia	1,149	2.7%
Chile	957	2.2%
Francia	606	1.4%
Otros	2,666	6.2%
Total general	43,008	

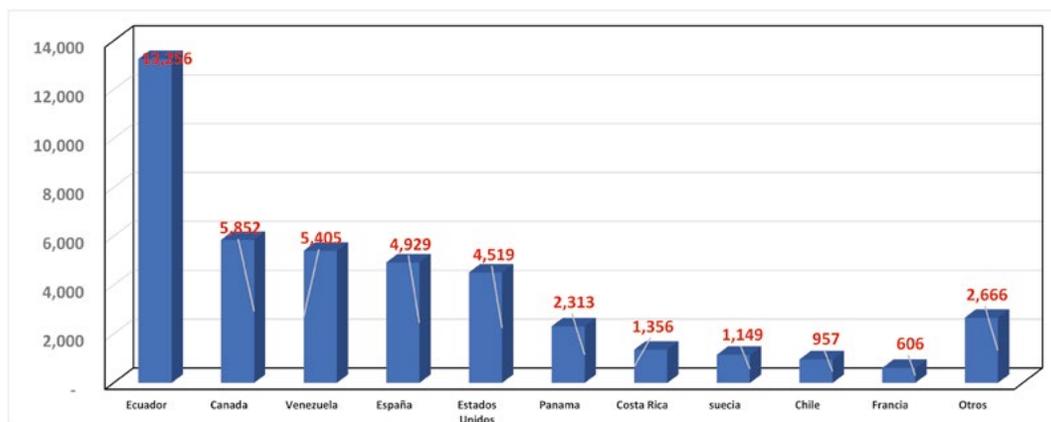
Fuente: cálculos a partir de la consulta de exilio. Unidad para las Víctimas. "Víctimas exterior por hecho victimizante y año de ocurrencia". Corte a junio de 2023.

Con base en 43.008 personas de las que se tiene registro y están exiliadas en el exterior, los países fronterizos registran casi la mitad; el 30,8 por ciento está en Ecuador, el 12,6 por ciento en Venezuela y el 5,4 por ciento en Panamá, entre los diez más afectados. En España está el 11,5 por ciento, en Estados Unidos el 10,5 por ciento, Costa Rica 3,2 por ciento,

Suecia 2,7 por ciento, Chile 2,2 por ciento, Francia 1,4 por ciento y otros 6,2 por ciento (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2022). El peso de los países vecinos está muy asociado a dinámicas de violencia en zonas colombianas de frontera. Entre los exiliados en Estados Unidos y Europa hay líderes sociales y políticos.

Gráfica 4.

Evolución de los registros disponibles de víctimas de exilio por países de residencia



Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. Base de datos de víctimas en el exterior por hecho victimizante. 2023.

La Comisión de la Verdad realizó 2.350 entrevistas con víctimas y se tuvo información demográfica sobre 2.244 personas. Llama la atención que cuatro de cada diez personas entrevistadas (37,3 por ciento) tenían algún tipo de liderazgo social o político en distintas organizaciones (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 46). Asimismo,

Con relación a la pertenencia étnica, 243 personas (10,8 %) se reconocieron como afrocolombianos, palenqueros y negros; 56 (el 2,5 %), como indígenas; y cinco personas (0,2 %), como pertenecientes al pueblo rrom o gitano. Las víctimas entrevis-

tadas por la Comisión que tuvieron que salir al exilio lo hicieron, en su mayoría, en una edad adulta, entre los 29 y los 59 años (42,2 %), seguidos por quienes salieron entre los 18 y 28 años (19,4 %). Es decir, dos de cada tres (61,6 %) eran adultos, el 14,3 % eran menores de edad, y un 1,2 %, adultos mayores de 60 años” (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, 46).

Entre las violaciones a los DD. HH. de que fueron objeto, 1.872 sufrieron amenazas, 1.619 desplazamientos, 637 mencionaron el homicidio (de familiares), entre las principales afectaciones.

Las contribuciones desde la Defensoría del Pueblo

Desde sus inicios, la Defensoría del Pueblo ha velado, como institución de derechos humanos del Estado colombiano, por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos en el país, orientando a ciudadanos en el territorio nacional y colombianos en el exterior en esta materia y sobre la atención que deben recibir por parte de las distintas entidades frente a la satisfacción de sus derechos. Bajo este mandato constitucional y como consecuencia de las dinámicas del conflicto armado en Colombia, la entidad ha trabajado de manera permanente durante más de tres décadas en la prevención y atención de fenómenos que, como el desplazamiento forzado y el exilio, han ocupado un lugar importante dentro del relato de la guerra, especialmente en virtud de sus impactos y de las víctimas relacionadas con estos hechos.

Desde la perspectiva de las capacidades institucionales dispuestas por la Defensoría del Pueblo frente al desplazamiento forzado y el exilio se destacan varios hitos durante estos años. En primer lugar, como consta en los primeros informes a Congreso de mediados de los noventa, la entidad se encargó de denunciar desde un principio todos los hechos de desplazamiento forzado que se presentaban en el país, colaboraba en la investigación que sobre este fenómeno realizaba por esos años la Conferencia Episcopal de Colombia, además de la atención humanitaria que se brindaba a las víctimas en coordinación con la Cruz Roja Colombiana y el Fondo de Solidaridad y Emergencia de la Presidencia de la República (Defensoría del Pueblo, 1994, p. 36).

Con el recrudecimiento de la violencia y la expansión de la entidad y sus oficinas seccionales, la Defensoría del Pueblo avanzó en lograr

diagnósticos más detallados sobre estas problemáticas y sobre sus efectos en diferentes zonas del país. Por ejemplo, en 1995, la Oficina Seccional de Apartadó reportaba 4.011 familias desplazadas de la zona guerrilleros por cuenta de grupos paramilitares y uno de los mayores éxodos que se presentaban por esos años como consecuencia de amenazas y asesinatos cometidos contra estas poblaciones (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 20). En el siguiente año, la Defensoría hacía eco a las cifras oficiales que desde la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos referían a más de 750 mil personas desplazadas en ese año y visibilizaban casos como el de los pobladores de la Hacienda Bellacruz en el departamento de Cesar, desplazados por grupos paramilitares ese año (Defensoría del Pueblo, 1996).

Con este panorama, la acción de la Defensoría se enfocó en impulsar el desarrollo de políticas públicas que permitieran una respuesta integral del Estado a este fenómeno (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 94). Apoyó varias iniciativas de ley e impulsó que el gobierno nacional adoptara el documento CONPES 2804 del 13 de septiembre de 1995 que establecía un “Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”, el cual quedó adscrito a la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior. El propio documento CONPES afirmaba que el desplazamiento forzado alcanza 111.754 familias -aproximadamente 600.000 personas- en los últimos once años (Departamento Nacional de Planeación, 1995, p. 1).

En segundo lugar, para 1997, con la promulgación de la Ley 387 que definió medidas para la prevención del desplazamiento forzado y la atención, protección, consolidación y

estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia, se reconoció a la Defensoría del Pueblo como entidad parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), rol que le asignaba la potestad no solo de tomar declaración de quienes se encontraban en situación de desplazamiento forzado, sino de participar en la formulación de la política y en la adopción de medidas para la prevención del desplazamiento forzado y la atención de esta población, el aporte de información para el inicio de investigaciones, el trámite de solicitudes de protección de bienes y asistir a las sesiones de los comités municipales, distritales y departamentales de atención integral a la población desplazada (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 139), entre otras tareas.

En este escenario, la Defensoría del Pueblo en:

Esta doble condición, por una parte, entidad del SNAIPD y, por otra, órgano de control, busca garantizar que la atención que se dé a quienes han sido víctimas del desplazamiento forzado se base en la protección y garantía de protección de los derechos fundamentales; que la política pública de atención al desplazamiento forzado cuente con un enfoque de derechos desde el momento de su diseño, durante su implementación y hasta su evaluación; y también que se vigile la atención que otras entidades del SNAIPD se encuentran brindando (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 140).

Como consecuencia de estos avances normativos y de las nuevas responsabilidades, la Defensoría del Pueblo da nuevos pasos en el fortalecimiento de su capacidad institucional para atender este tipo de victimización, crea para finales de 2000 una dependencia dedicada exclusivamente al desplazamiento forzado denominada Coordinación Nacional para la

Atención a la Población Desplazada, la cual estaría encargada de ejecutar un programa al interior de la entidad cuyas prioridades serían: i) hacer seguimiento y evaluación de la política estatal sobre desplazamiento forzado, ii) realizar difusión de los derechos de la población desplazada entre las víctimas de estos hechos, iii) brindar acompañamiento a comunidades en riesgo y iv) articulación con el Sistema de Alertas tempranas que por esos años empezaba a monitorear de cerca estos fenómenos (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 201). Para 2001, dicho programa relacionado con el desplazamiento forzado contaría con el respaldo técnico y financiero de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y por la Agencia de Cooperación Sueca (ASDI), proyecta para los siguientes años actividades como (Defensoría del Pueblo, 2002, pp. 204-212):

- Jornadas de atención de funcionarios del Ministerio Público para la atención a víctimas de desplazamiento y exilio
- Campañas de sensibilización, formación y pedagogía para población desplazada como la estrategia “Una ruta para el encuentro” realizada en 2001.
- Apoyó a los comités municipales, en el fortalecimiento de las capacidades de gestión y formulación de políticas frente al desplazamiento forzado.
- Investigaciones regionales para identificar las principales dificultades para el acceso a la oferta institucional en salud, educación y tierras por parte de población desplazada.
- Acompañamiento a comunidades en riesgo de desplazamiento o en procesos de retorno o reubicación a través de visitas y comisiones de verificación.
- Elaboración y distribución de material pedagógico sobre los derechos de la población desplazada en materia de vivienda y salud.

- Elaboración de informes y resoluciones defensoriales sobre casos de desplazamiento forzado.
- Seguimiento de casos de desplazamientos masivos y de la atención otorgada por el Estado.
- Asesoría a las defensorías regionales y seccionales en materia de atención a los desplazados.

En tercer lugar, tras la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaraba el estado de cosas inconstitucional frente a la atención a personas desplazadas por la violencia en el país y como consecuencia, entre otras disposiciones, planteaba una serie de obligaciones para la Defensoría del Pueblo que serían reforzadas a través de los Autos 176, 177 y 178 de 2005 y que se traducían para los siguientes años en: el fortalecimiento de sus capacidades para el seguimiento a lo dispuesto en dicha sentencia, la emisión de conceptos técnicos sobre el cumplimiento de las órdenes de la sentencia y la revisión de los informes presentados por las entidades del SNAIPDV, la elaboración de instrumentos de monitoreo al funcionamiento de entidades que conforman el SNAIPDV- que incluía el seguimiento a la reactivación de los comités regionales de atención-, la implementación de un plan de capacitación sobre la sentencia y los instrumentos de política pública adoptados por el Gobierno en esta materia, entre otras labores.

De manera especial, la Defensoría del Pueblo para esos años reforzó el trabajo de sensibilización y atención a población desplazada a través de defensores comunitarios ubicados en zonas en riesgo e impulsaría desde 2004, y a través de varias fases, el proyecto de fortalecimiento de la capacidad local de atención a población desplazada en zonas receptoras cuyo propósito era:

Entregar a los líderes de las organizaciones de la población desplazada, herramientas que faciliten el control social y la veeduría ciudadana y hacer el seguimiento a la ejecución del Plan Integral Único (PIU) –para atención a población desplazada a nivel departamental- y al cumplimiento de las órdenes de la sentencia (Defensoría del Pueblo, 2006, p. 55).

En cuarto lugar, tras la expedición de la Ley de Víctimas en 2011 (Ley 1448 de 2011) y con el propósito de avanzar en su mandato legal respecto a la atención de las víctimas del desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes, la Defensoría del Pueblo creó la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del conflicto armado interno a través de la resolución 1372 de 2011 y, posteriormente, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada por medio de la Resolución 074 de 2012, que cambiaría su nombre en 2019 a Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana (DDPDPMH). Entre las funciones que desempeña esta hasta la fecha se incluyen (Defensoría del Pueblo, 2023):

- Establecer y adoptar las políticas, planes y programas generales de atención especializada a las víctimas del desplazamiento forzado y el seguimiento a la prevención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada con enfoques diferenciales de edad, etnia, discapacidad, género, que permitan formular recomendaciones ante las instancias pertinentes.
- Orientar y apoyar a las defensorías regionales para la atención a las víctimas del desplazamiento forzado o en riesgo
- Establecer lineamientos de formulación de recomendaciones y de seguimiento a las medidas de política pública en relación con población desplazada.

- Fijar y orientar los lineamientos de atención, así como de seguimiento a las medidas de política pública establecidas para víctimas desplazadas que se encuentran fuera del territorio nacional.
- Coordinar y hacer seguimiento al programa de defensores(as) comunitarios(as) y defensores(as) comunitarios(as) en zona de frontera.
- Conminar a las autoridades correspondientes al cumplimiento de las políticas públicas de atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado.
- Hacer seguimiento a los procesos retornos y reubicaciones de la población desplazada y acompañar a las comunidades en estos procesos.

En consonancia con el despliegue de capacidades y durante más de tres décadas de trabajo, la Defensoría del Pueblo también ha generado un número importante de decisiones y documentos oficiales cuyo propósito ha sido cumplir con sus obligaciones constitucionales en materia de prevención de estos hechos, atención a población víctima y seguimiento a la respuesta institucional sobre personas desplazadas y en exilio. De manera transversal, resoluciones defensoriales, informes de riesgo, reportes oficiales, informes al Congreso y otros documentos han incluido durante estos años acápite específicos sobre desplazamiento forzado o situaciones de riesgo, el estado de avance de las medidas institucionales frente a estos fenómenos y la labor defensorial adelantada. Asimismo, se han producido y divulgado una serie de documentos específicos con diferentes alcances y formatos (informativo, pedagógico, investigativo, de reporte) en relación con el problema del desplazamiento forzado y el exilio entre los cuales se destacan:

- Documento explicativo sobre la Estrategia de Formación y Divulgación de Derechos para la población desplazada publicado en 2020 en alianza USAID, con el propósito de ajustar el proyecto “Seguimiento derecho a la justicia de la población desplazada por el conflicto armado interno” y reforzar el propósito de formar a las víctimas, líderes y lideresas para la interlocución en espacios judiciales y extrajudiciales en el escenario planteado por la pandemia del COVID-19.
- Informe defensorial publicado en 2020 *Género y frontera: situación de las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas* (OSIGD) en condición de desplazamiento forzado y con necesidad de protección internacional, en las fronteras de Colombia con Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela.
- Informe defensorial presentado en 2018 sobre la situación de niños, niñas, adolescentes nacionales y extranjeros en departamentos y municipios de frontera.
- Informe defensorial sobre zonas de frontera publicado por la Defensoría en 2017 por medio del cual se documentaron las diferentes afectaciones sufridas por comunidades en zonas de frontera, situaciones de desplazamiento forzado y procesos migratorios en estas zonas.
- Informe defensorial publicado en 2017 sobre dinámicas de violencia en las ciudades capitales de la región Caribe que incluye acápite por cada ciudad sobre desplazamiento forzado y los avances en la atención institucional a esta población.
- Boletines virtuales de niñez y adolescencia migrante y refugiada publicados durante el periodo 2016-2020 como herramienta pedagógica para servidores públicos sobre políticas, normas y ruta de atención para esta población.

- Boletines virtuales semestrales divulgados entre 2016 y 2020 sobre la situación de mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa refugiadas y migrantes que incluyeron elementos de reflexión y análisis sobre este fenómeno en relación con esta población.
- Series de documentos análisis de políticas públicas en derechos humanos como el elaborado en 2014 que se refiere al acceso a los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada.
- Cartillas pedagógicas en relación con población desplazada como las elaboradas en 2001 sobre el derecho a la educación para la población desplazada la cual buscaba “explicar de manera didáctica las obligaciones estatales y las distintas medidas que se han expedido para garantizar el derecho a la educación de la población desplazada” (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 168).

En los últimos años, los informes al Congreso de la Defensoría del Pueblo han incluido un informe especial sobre el tema de desplazamiento forzado que desagrega las dinámicas de desplazamiento que se presentan en el país año a año y en sus diferentes regiones, el estado de cosas de la respuesta institucional para las víctimas de desplazamiento y comunidades, además de la valoración que se hace durante la última década sobre los avances en la implementación de la Ley de Víctimas. Sobre esto último, la Defensoría planteaba en su decimonoveno informe a Congreso que:

La Defensoría del Pueblo valora positivamente la aprobación de la Ley 1448 y viene ejecutando, de manera comprometida, las labores que le corresponde según este marco legal; sin embargo, durante 2011, ha reiterado en diversas oportunidades que la atención al desplazamiento forzado tiene unas características y desarrollos normativos y

jurisprudenciales propios, que hacen que no sea posible superar las falencias institucionales del estado de cosas inconstitucional solo con las herramientas que fija la Ley 1448. En lo filosófico conceptual, la atención al desplazamiento forzado es diferente a la reparación a las víctimas, en cuanto que con la Ley 387 de 1997 se institucionaliza un enfoque de política de protección especial que busca el restablecimiento de los planes y condiciones de vida afectados por el desplazamiento (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 165).

En los últimos años, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana ha generado también informes anuales y boletines mensuales de movilidad humana forzada que han reportado el número de eventos de desplazamiento forzado ocurrido en periodos específicos, avances en los procesos de retorno y reubicación, recomendaciones y labores adelantadas frente a este problema desde la gestión defensorial, así como un diagnóstico sobre migración forzada, refugio y asilo, barreras de acceso a derechos y labores de la Defensoría en esta materia. Para años como 2022, la Defensoría del Pueblo reportaba 155 eventos de riesgo de desplazamiento masivo o de confinamiento en departamentos como Antioquia, Arauca, Cauca, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Guaviare, Nariño y Putumayo, como consecuencia de factores como “la permanencia y reconfiguración de grupos armados ilegales que mantienen disputa territorial por zonas estratégicas para las economías ilegales y por el control social y político” (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 21).

De igual forma, en los más recientes informes de riesgo emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas se ha puesto en evidencia la persistencia en los casos de desplazamientos forzados masivos y de comunidades en riesgo de desplazamiento durante

los últimos años como consecuencia principalmente del reacomodamiento y expansión de actores armados en diferentes zonas del país. Tan solo para 2022 y 2023, varias alertas se han presentado en zonas históricamente afectadas por la violencia como en los municipios de Tello, Baraya y Neiva (Huila) donde la Defensoría registró eventos de desplazamiento forzado de líderes ambientales y sus núcleos familiares como consecuencia de amenazas y extorsiones (AT 010-23); en el municipio de Cajibío (Cauca) donde como resultado de acciones del frente Jaime Martínez de las disidencias de las Farc se ha generado desplazamiento forzado de familias además de amenazas contra habitantes del municipio en los últimos meses (AT 007-23) o en el municipio de Dosquebradas (Risaralda) donde las amenazas contra líderes o líderes comunales, sociales y defensores de derechos humanos han derivado en su desplazamiento a Pereira u otros municipios del departamento (AT 003-22), por citar algunos casos.

Respecto a la caracterización que la Defensoría del Pueblo ha realizado sobre estos fenómenos, la entidad reitera a partir de su propia información lo que otros actores institucionales y no institucionales han planteado al respecto: el desplazamiento forzado ha sido el tipo de victimización más recurrente y con el mayor número de víctimas, y es la principal consecuencia de otros tipos de delitos y crímenes como los combates, bombardeos, tomas a población, enfrentamientos, masacres, reclutamientos, siembra de minas, las amenazas y desapariciones.

Como se afirmó en líneas anteriores, desde la creación de la Defensoría del Pueblo, el desplazamiento forzado fue uno de los ejes principales de trabajo de la actividad defensorial. En el primer informe del Defensor presentado en 1994 alertaba como era necesario que el Estado concentrara sus esfuerzos en resolver de “manera integral la grave situación de los desplazados” (Defensoría del Pueblo, 1994, p. 36); en su opinión, para esos momentos, la atención de los desplazados por parte de la institucionalidad había sido modesta.

Es en 1995 cuando la Defensoría empieza a evidenciar la curva ascendente de víctimas de desplazamiento a causa del accionar de los grupos armados, particularmente en Urabá con el surgimiento de una nueva generación de paramilitares ahora bajo el rótulo de Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU)¹⁹. Por ejemplo, entre los meses de febrero y abril de 1995, como consecuencia del enfrentamiento entre los paramilitares y los guerrilleros disidentes del EPL, la entidad denunció en el municipio de Necoclí el desplazamiento de 1.307 familias, la desaparición de 122 personas y la muerte violenta de otras 130. En los meses de junio y julio del mismo año, los paramilitares irrumpieron en el municipio de Apartadó y en otros municipios del eje bananero, donde realizaron ejecuciones arbitrarias y provocaron desplazamientos (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 66).

Para este momento, la Defensoría mencionaba que “de acuerdo con las estadísticas de la Iglesia Católica, de los 24.000.000 de personas desplazadas en 1995 por conflictos armados no internacionales, 586.261 eran colombianas” (Córdoba Triviño, J., 1995, p.

¹⁹ “El 17 de enero de 1995 el obispo de Apartadó, monseñor Isaías Duarte Cancino, denunció el descarado resurgimiento del paramilitarismo en Urabá. El prelado señaló, como manifestaciones de ese fenómeno, el desplazamiento forzoso de los pobladores del caserío de Pueblo Nuevo, en el municipio de Necoclí [Antioquia], y las amenazas de muerte hechas a los habitantes del corregimiento de Currulao, en el municipio de Turbo [Antioquia]” Defensoría del Pueblo. [1996].

3). Según los estimados de la Entidad (Defensoría del Pueblo, 1996, pp. 80-81), cita datos de la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (CODHES):

La población desplazada por razones de violencia entre septiembre de 1994 y noviembre de 1995 fue estimada en 21.312 hogares que integran aproximadamente 89.906 personas (...). Desde 1985 han sido desplazados por la violencia 750.000 colombianos, cifra que tiende a crecer, toda vez que esa es la tendencia del fenómeno, como se registra en el primer trimestre del año en regiones de expulsión como los Montes de María, Sur del Cesar y Urabá. El 74.54% de la población desplazada corresponde a menores de edad y el 5.24% a personas de la tercera edad. El 56.48% de los desplazados corresponde al sexo femenino” (CODHES, 1996).

Durante este periodo, los responsables del desplazamiento fueron miembros de los grupos paramilitares (32 por ciento), miembros de la guerrilla (26 por ciento), miembros de las fuerzas militares (16 por ciento), miembros de la Policía Nacional (3 por ciento), miembros de las autodefensas (3 por ciento), miembros de organizaciones de narcotraficantes (2 por ciento) y miembros de las milicias populares (2 por ciento). El 16 por ciento restante son responsables no identificados. Los hechos que motivaron el desplazamiento fueron las amenazas (49.59 por ciento), los asesinatos (14.5 por ciento), los atentados (7.61 por ciento), las torturas (3.75 por ciento), las desapariciones (3.14 por ciento), los ataques aéreos (0.81 por ciento) y otras causas (20.69 por ciento). Las zonas de expulsión fueron Antioquia (31.28 por ciento), Santander (15.08 por ciento), Cesar (7.16 por ciento), Sucre (4.9 por ciento), Meta (4.40

por ciento), Boyacá (3.89 por ciento).

Las zonas de recepción de desplazados, de acuerdo con la Defensoría, fueron los departamentos de Cundinamarca (24.5 por ciento), Antioquia (18.84 por ciento), Santander (11.56 por ciento), Córdoba (7.04 por ciento), Atlántico (5.9 por ciento), Boyacá (4.9 por ciento), Valle del Cauca (4.27 por ciento), Norte de Santander (3.52 por ciento), Sucre (3.27 por ciento), Cauca (2.64 por ciento). Un total de 75 municipios, correspondientes a 25 departamentos del país, albergaron a 89.510 desplazados por la violencia entre septiembre de 1994 y noviembre de 1995 (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 81).

Una característica que identificó el trabajo de la Defensoría en esos primeros años de creación fue el impacto que empezaba a tener la labor de los defensores de derechos humanos que, en opinión de la entidad, se estaban diezmando (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 57). Para la entidad, “en regiones como el Magdalena Medio, Urabá, Meta y Antioquia han sido víctimas de una persecución sistemática que los ha enfrentado a la muerte, la desaparición involuntaria o el ignominioso camino del exilio” (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 57). Por estas razones, de acuerdo con la entidad: “el desplazamiento forzado se ha convertido por lo tanto en un problema interméstico que afecta las relaciones exteriores colombianas (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 48).

Algo similar sucedía con el impacto en niños, niñas y adolescentes: “en regiones como los Montes de María, sur del Cesar y Urabá el 74.54% de la población desplazada corresponde a menores de edad” (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 47) y, por tanto, demandaba una respuesta integral del Estado. Esto también afectaba a las comunidades indígenas en

especial en esas mismas zonas de expansión paramilitar²⁰.

Otro rasgo identificado de los impactos del desplazamiento durante esos años fueron las afectaciones en el medio ambiente. Por ejemplo, la Defensoría denunció en febrero de 1996 que “la tala de bosques y el deterioro de las cuencas hidrográficas, especialmente del parque natural de Los Catíos, era una de las consecuencias del desplazamiento forzado en la región de Urabá. Los afectados por la violencia confirmaron que el trabajo en los aserríos les proporcionaba los recursos y la relativa estabilidad que perdieron al abandonar sus parcelas” (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 468).

Para ese momento -1995-, la Defensoría calculaba que en Colombia había 750.000 desplazados, con “una preocupante tendencia a aumentar en 1996” (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 68). También afirmaba que “el total de la población desplazada desde 1985 en Colombia se estima en 920.000 personas, (lo que indica que uno de cada 40 colombianos se encuentra en situación de desplazamiento)” (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 466). En 1997, la Defensoría identificaba que la primera ciudad receptora de personas desplazadas era Bogotá, acogía el 30,67 por ciento del total de desplazados del país, en segundo lugar, el departamento de Antioquia, un tercer lugar para Santander que recibía el 6,39 por ciento y Valle del Cauca con un 5,35 por ciento (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 40).

Luego de seis años de trabajo desde su creación, la Defensoría estableció una caracterización básica sobre el desplazamiento forzado en lo corrido de la década de los años

90. En primer lugar, determinó que el desplazamiento y su impacto de las familias era la consecuencia más relevante del conflicto armado en los últimos seis años (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 38). Además de esto, según la entidad, “El desplazamiento forzado en Colombia ha sido una práctica antigua de los actores en los diferentes conflictos armados, que ha vivido el país” (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 45).

En segundo lugar, el desplazamiento forzado, como consecuencia de la guerra, respondía a las características del conflicto armado que lo genera: “a) a la multicausalidad del conflicto armado; b) a la multiplicidad de actores del desplazamiento; c) a la multiplicidad de escenarios que genera la violencia, sin que exista una única causa o un flujo migratorio con compromiso similar para todos los desplazados y d) a los diferentes comportamientos del desplazamiento dentro de los escenarios regionales” (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 39).

En tercer lugar, identificó una serie de impactos y rasgos que se derivaban a causa del desplazamiento, en relación con la institución familiar (Defensoría del Pueblo, 1998, pp. 4 y ss.): i) la unidad familiar y social permite una mayor resistencia a los efectos del conflicto armado; ii) El mantenimiento del tamaño de la red familiar permite una mejor resistencia de los efectos del conflicto armado; iii) el conflicto armado modifica las cargas y los roles funcionales en la red familiar; iv) existe una relación directamente proporcional entre la mayor variedad en el tipo de vínculos en la red social y mayor capacidad de afrontamiento de los efectos del conflicto armado; v) un efecto grave sobre las familias es el problema de la salud; vi) los efectos del conflicto

²⁰ “En materia de violaciones a los derechos humanos de las personas integrantes de estas comunidades durante el año de 1996, las mayores denuncias se focalizaron en los problemas asociados con la titulación colectiva de tierras. Hacia finales del año y durante el primer trimestre de este año, se agudizó gravemente el fenómeno violatorio del desplazamiento forzado, atribuido a grupos paramilitares y guerrilleros” (Defensoría del Pueblo, 1997).

armado en la niñez son significativos; por ejemplo, se presentan cambios en las pautas de crianza de la niñez como consecuencia del conflicto armado; vii) los niños asumen como normal el vivir en un entorno de violencia y viii) hay una ruptura en el proceso educativo como consecuencia del conflicto armado.

Para la entidad, los niños y niñas, las mujeres y los ancianos representaban también durante esos años las poblaciones más afectadas por el conflicto:

Una de las mayores preocupaciones de la Defensoría del Pueblo, es el efecto del desplazamiento forzado sobre la población infantil, a la cual le son vulnerados sus derechos a la educación, la salud y la recreación y deben enfrentar graves traumas emocionales, que les genera alteraciones en su comportamiento y limita su capacidad para socializarse y desarrollarse física y mentalmente. Esos niños y niñas son expuestos a situaciones de abandono y maltrato, que los ubica en la marginalidad y los incita a emprender acciones criminales, generando así un nuevo foco de violencia.

Es necesario mencionar en esta problemática a las mujeres, en especial a aquellas que deben asumir su condición de jefas del hogar por la muerte o desaparición de su compañero; en la mayoría de los casos, no están preparadas para asumir dicha responsabilidad, por lo tanto, se ven obligadas a asumir actividades degradantes como la prostitución.

Para los ancianos que es uno de los sectores más desprotegidos de la población colombiana, esa condición se acentúa y se

hace inmanejable en el caso de los desplazados. Sus opciones de vida disminuyen y su dignidad es pisoteada (Defensoría del Pueblo, 1999, p. 46).

Como se mencionó al inicio de este acápite, desde 1999, los niveles del desplazamiento forzado adquirieron niveles sin precedentes y en donde la respuesta institucional avanzaba a otro ritmo²¹. Esta y otros elementos del contexto hicieron que la Defensoría posicionara su voz y abogara por la solución al conflicto armado: “El ciudadano Defensor del Pueblo ha sido reiterativo al señalar que la solución al problema del desplazamiento se dará al resolverse el conflicto político armado” (Defensoría del Pueblo, 1999, p. 49).

En el periodo de los años pico del desplazamiento (1999-2003), la Defensoría encontró que tanto las guerrillas como los paramilitares era los máximos responsables de estos incrementos. Sobre estos últimos, consideró que: “El aumento de los efectivos de los grupos paramilitares, calculados por las Fuerzas Militares en 6.000 hombre-arma, y la expansión que han vivido en los últimos años, han conllevado a la modificación del mapa de desplazamiento forzado” (Defensoría del Pueblo, 2000, p. 35).

Por estas razones, los departamentos más afectados a inicios del nuevo milenio fueron Antioquia, Chocó, Santander, Sucre, Cesar, Magdalena, Bolívar, Córdoba y Putumayo, con un incremento muy grande en Norte de Santander y Valle del Cauca, precisamente por la expansión de estructura paramilitares a estas regiones. En los informes de 1999-2000 fue en donde por primera vez la Defensoría hace referencia a la manera cómo el conflicto armado ha

²¹ “Los desplazados se convierten en dobles víctimas del proceso: primero, víctimas del desplazamiento forzado por efecto del conflicto armado interno del cual no son partícipes. Y, segundo, víctimas de la ineficiencia institucional al no dar una respuesta adecuada a sus necesidades. La mayoría termina engrosando los cordones de miseria en ciudades medianas y grandes”. En: Defensoría del Pueblo. [2000].

forzado la salida de miles de colombianos (cerca de 800.000) hacia otros países:

(...) debimos registrar que dicha situación desbordó los límites territoriales y cerca de 12.000 colombianos se vieron forzados a desplazarse a países como Panamá, Ecuador y Venezuela. Paralelo al desplazamiento forzado interno, con características masivas o individuales, en Colombia en los últimos cuatro años, cerca de 800.000 compatriotas se vieron forzados a salir del país, por causa de amenazas, violación masiva de derechos humanos y ausencia de protección del Estado, lo que abre una nueva variable de análisis en la grave situación de los derechos humanos que se vive en el país (Defensoría del Pueblo, 2000, p. 35).

La Defensoría hizo referencia en ese momento a los impactos de algunas estrategias del Plan Colombia en materia de desplazamiento (fumigación de cultivos ilícitos) (Defensoría del Pueblo, 1994, p. 42), así como a los impactos del desplazamiento forzado en comunidades indígenas²² (desarraigo, desarticulación social, pérdida de su identidad cultural y la atomización de las comunidades indígenas) (Defensoría del Pueblo, 2000, p. 52).

Ya para 2000, la Defensoría estimaba en 2.000.000 de colombianos, la cifra de desplazados desde inicios de los 90 (Defensoría del Pueblo, 2001, p. 32), reiteraba cómo la dimensión del desplazamiento forzado había desbordado la capacidad de atención del Estado y abogaba para que el gobierno dimensionara este problema y pidiera ayuda a

la cooperación internacional en este campo (Defensoría del Pueblo, 2001, p. 152).

La preocupación de la Defensoría en esta materia hizo que al comenzar 2002 presentara su primer informe general sobre el estado del desplazamiento en Colombia:

Se pudo establecer que, en el año 2000, 128.843 personas fueron desplazadas pero que en 2001 la cifra ascendió a 190.454 personas, es decir, en el lapso de un año el fenómeno aumentó en un 50 por ciento. El crecimiento de los grupos armados ha determinado de modo directo esta tendencia. Además, ha generado nuevos tipos de éxodo, como los desplazamientos intraurbanos, entre barrios o veredas, que son más difíciles de detectar e implican un mayor nivel de vulnerabilidad para las personas afectadas. Por otra parte, en el informe se pudo determinar la consolidación de cuatro zonas críticas en la dinámica de desplazamiento durante el último año, en las cuales se intensificó la actuación de los grupos al margen de la ley por su importancia estratégica. Se trata del andén Pacífico, la Sierra Nevada de Santa Marca, el Eje Cafetero y la zona del Catatumbo. En todas ellas, además, se presentó un crecimiento de los cultivos ilícitos, mediante los cuales los grupos armados buscaron financiarse y consolidar su dominio territorial (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 94).

Varios hechos llamaron la atención nacional y ocasionaron desplazamiento: la Operación Orión en Medellín en 2002, los nueve

²² Para 2000, "La región más afectada por el desplazamiento es la Amazonia colombiana. La OPIAC - Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana- estima que entre 5.000 y 8.000 indígenas fueron desplazados de sus territorios. Únicamente en Puerto Inírida se contaban cerca de 1.500 indígenas expulsados de comunidades ubicadas a lo largo de los ríos Guaviare y Guainía. Muchos otros se refugiaron en Venezuela y Brasil. Esta modalidad de violación

del Derecho Internacional Humanitario también impactó fuertemente a los pueblos indígenas asentados en los departamentos del Magdalena, Cesar, Córdoba y Norte de Santander". Defensoría del Pueblo (2001).

mil desplazados en la Sierra Nevada de Santa Marta a causa de la guerra entre dos estructuras paramilitares que se inició en enero de 2000, las familias desplazadas que empezaron a llegar los barrios Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre del municipio de Soacha (Cundinamarca), el desplazamiento de toda la población de la inspección de Puerto Alvira en el municipio de Mapiripán por presión de las Farc, el desplazamiento forzado de los habitantes del corregimiento Palmor, municipio de Ciénaga, departamento de Magdalena, por miembros del frente 19 de la guerrilla de las Farc, entre otros.

En 2004, con la declaración del estado de cosas inconstitucional, la Defensoría profundiza su trabajo defensorial sobre este tema. Para 2005 amplía su trabajo en zonas de alto riesgo de desplazamiento y logra estar en 74 municipios del territorio nacional (Defensoría del Pueblo, 2006, p. 56). Por ejemplo, expide la Resolución Defensorial N.º 39 del 2 de junio de 2005 para atender la crisis humanitaria que afectó a 19 comunidades de Jiguamiandó y nueve de Curvaradó (Chocó) y provocó el desplazamiento de cientos de familias (Defensoría del Pueblo, 2006, p. 106-107).

Para 2006, el trabajo defensorial puso la atención en los desplazamientos forzados asociados al copiamiento de territorios de antiguo control de los grupos de autodefensa, el copiamiento por grupos posdesmovilización, el despliegue de guerrillas en zonas de antiguo control paramilitar y la lucha por el control territorial entre grupos de guerrilla, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2007, pp. 71-72). Sobre esto último realizó un trabajo especial en Arauca, en donde desde diciembre de 2005 y hasta 2010, las guerrillas del ELN y las Farc se enfrentaron, dejaron más de mil muertos y causaron desplazamientos individuales y colectivos durante este periodo (Defensoría del Pueblo, 2007, pp. 74-75).

Tras la expedición de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) y en conjunto con otras instancias del Estado, la Defensoría empieza a hacer un seguimiento a la implementación de esta Ley y en particular a la atención del Estado a los millones de víctimas de desplazamiento forzado. Para 2017, es decir, luego de seis años de implementación de la Ley, se encontró que el mayor rezago en cuanto a cobertura en el acceso a la indemnización se registra en los casos de las víctimas por desplazamiento forzado (Defensoría del Pueblo y otros, 2017, p. 44).

Con el inicio del proceso de paz con las Farc, de acuerdo con los diagnósticos de la Defensoría, las tendencias en las cifras de desplazamiento empiezan a disminuir, pero luego de la firma del Acuerdo final (2016), el fenómeno persiste (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 34). La tendencia se revierte a partir de 2018 y a partir de 2021 adquiere niveles de preocupación caracterizados por:

Al finalizar el año 2020, la Defensoría del Pueblo registró 92 eventos de desplazamiento masivo en todo el país. Más de 27.339 personas —equivalentes a 7465 núcleos familiares— abandonaron sus hogares por cuenta de enfrentamientos entre grupos armados, intimidaciones y asesinatos a sus líderes sociales. Esta situación es especialmente preocupante en los departamentos de Nariño, Chocó, Antioquia, Norte de Santander y Córdoba; se configuró una crisis recurrente por el desplazamiento forzado; además, no todas las víctimas cuentan con garantías para el restablecimiento de sus derechos. Es importante destacar que 71 de los 92 eventos de desplazamiento masivos ocurrieron en territorios colectivos étnicos; es decir, que el 85 % de las personas que se movilizaron pertenecen a poblaciones afro e indígenas. Sumado a lo anterior y con relación

a 2019, también se alertó sobre el crecimiento de los eventos de confinamiento, principalmente, en comunidades étnicas. Durante el 2020 se presentaron cerca de 40 confinamientos” (Defensoría del Pueblo, 2021, pp. 33-34).

Como se ha evidenciado, durante sus años de trabajo, la Defensoría del Pueblo ha hecho también un llamado permanente a entidades, autoridades locales y otros actores en la búsqueda de promover y avanzar en la satisfacción de derechos de la población desplazada o exiliada, ha emitido recomendaciones y conminado al cumplimiento de lo dispuesto en el ámbito constitucional y en disposiciones específicas relacionadas con la atención a estas poblaciones como la Ley 387 de 1997, lo planteado en la sentencia T-025 de 2004 o en la misma Ley de Víctimas.

Han sido presentadas de manera reiterativa a través del tiempo llamados a la acción y recomendaciones a diferentes entidades como aquellas vinculadas en su momento con el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) como la Vicepresidencia de la República, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Ministerio de Defensa; posteriormente, otras entidades como la Unidad de Víctimas -como coordinadora del Sistema Nacional de Atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado (SNARIV), el Ministerio del Interior, el Departamento de Planeación Nacional, la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Vivienda, además de autoridades locales y órganos de control, han sido algunas de las destinatarias del importante universo de recomendaciones que la Defensoría ha emitido durante décadas.

Dentro del acervo de recomendaciones emitidas por la entidad se han reiterado aque-

llas orientadas a promover: el despliegue de jornadas de atención interinstitucional con entidades nacionales dirigidas a la población víctima, incluida aquella ubicada en zona de frontera y áreas no municipalizadas; ajustes normativos para ampliar el alcance de la oferta y los tiempos en la atención de población desplazada; evaluaciones sobre la oferta actual y planes de fortalecimiento en materia de reparación y estabilidad socioeconómica para esta población; estrategias que faciliten la ayuda humanitaria a esta población; la incorporación los enfoques diferenciales (étnico, género, etario) en la aplicación de medidas de atención y acompañamiento a personas desplazadas; la adecuación de protocolos de protección a víctimas; el impulso a estrategias específicas para acelerar la recepción de declaraciones colectivas de las víctimas de desplazamiento forzado, entre otras medidas.

Asimismo, dentro de este mismo universo de recomendaciones se ha impulsado la definición de metas e indicadores precisos respecto a la atención de esta población en sus diferentes dimensiones; la definición de planes de contingencia y prevención actualizados en el entorno municipal y departamental para atender emergencias en relación con desplazamientos forzados masivos; el fortalecimiento de la labor de los defensores comunitarios en el acompañamiento a población desplazada o en riesgo; la promoción de medidas de seguridad y oferta adecuada frente a procesos de retorno y reubicación; programas de información y acompañamiento a población desplazada, incluidos fenómenos intraurbanos; programas de monitoreo permanente sobre el acceso de esta población a la oferta de bienes y servicios públicos; actividades de caracterización permanente de la población desplazada y gestión de recursos para la atención y reparación de esta víctimas de desplazamiento forzado.

En materia de exilio, también se han presentado recomendaciones específicas como la inclusión y reconocimiento legal de personas que han migrado de manera forzosa cuyos hechos victimizantes estén contemplados en las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011; el fortalecimiento de la capacidad de los consulados para implementar campañas de difusión sobre los derechos de las víctimas del conflicto armado o la sincronización entre normatividades como –en su momento- ocurrió con la ley de retornos (Ley 1565 de 2012) y lo planteado por la Ley de Víctimas en esa materia.

En concordancia con lo presentado respecto a las capacidades institucionales y frente a la producción de decisiones y documentos oficiales por parte de la Defensoría en relación con el desplazamiento forzado y el exilio, la entidad ha promovido una variedad de acciones y medidas como parte de su gestión defensorial sobre población desplazada y conforme con las tareas que le han sido asignadas por los distintos instrumentos normativos, entre ellas:

- Gestión, apoyo y acompañamiento en la atención humanitaria a población desplazada o en riesgo.
- Seguimiento a las situaciones de riesgo de desplazamiento o confinamiento forzado, así como a hechos victimizantes de confinamiento y desplazamiento masivo forzado, así como al cumplimiento de las medidas de protección dispuestas y a los programas y proyectos de inversión social dirigidos a estas poblaciones:
- los impactos del desplazamiento forzado durante 2022 no pudieron ser contenidos con las medidas de mitigación, atención y asistencia incluidas en la política pública de prevención y protección estatal, liderada por el Gobierno nacional y las administraciones territoriales. Las zonas de crisis recurrentes del país se caracterizan por: (i) presentar situaciones de riesgo, confinamiento y desplazamientos forzados desde años atrás; (ii) adoptar medidas gubernamentales desde el nivel nacional para superar el estado de cosas que les afectaba; (iii) algunas de ellas quedaron incluidas como parte de los Programas de Desarrollo Territorial (PDET) y para la erradicación de cultivos de uso ilícito en el marco del Acuerdo para la Terminación del Conflicto Armado con las FARC-EP” (Defensoría del Pueblo, 2023, 91).
- Condena la ocurrencia de hechos relacionados con el desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado:
- La Defensoría del Pueblo reveló un preocupante informe sobre los desplazamientos forzados ocurridos en el país durante los primeros cinco meses del año en curso. Según el reporte, se registraron 43 desplazamientos entre enero y mayo, afectando a un total de 6.081 familias, lo que equivale a 15.437 personas. El informe destacó que los departamentos del Pacífico son los que presentan la mayor cantidad de eventos masivos de desplazamiento en el territorio nacional. Nariño encabeza la lista con 17 desplazamientos, seguido por Valle del Cauca, con diez; Chocó, con cuatro; y Cauca, con tres eventos. Caquetá, Bolívar, Arauca, Norte de Santander, Vichada, Vaupés, Antioquia, Meta y Córdoba registraron cada uno un evento de desplazamiento (Defensoría del Pueblo, 2023).
- Emisión de conceptos técnicos e informes de seguimiento al cumplimiento de fallos judiciales en relación con casos de desplazamiento forzado como el de la masacre de Pueblo Bello sobre el cual se pronunció la corte Interamericana de Derechos Humanos en enero de 2006. De igual forma, en años como 2005, la

Defensoría del Pueblo presentó tres informes de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

- Adelantar misiones de observación, verificación o documentación en las distintas regiones, encaminadas a evidenciar el riesgo latente de desplazamiento forzado en el que se encuentran algunas comunidades.
- Despliegue de la estrategia de las “Casas de los Derechos” como una estrategia descentralizada de atención implementada desde 2005 con la finalidad de promover acciones comunitarias de atención, orientación y asesoría con miras a la satisfacción de derechos de población víctimas del conflicto armado interno, personas migrantes, entre otras poblaciones.
- Formulación de herramientas de documentación, sistematización y análisis de situaciones de desplazamiento forzado y grave afectación de víctimas y comunidades relacionadas.
- Implementación de proyectos de asistencia, asesoría y orientación defensorial a la población en riesgo de desplazamiento forzado, cruce de fronteras y desplazada a partir de alianzas con organismos internacionales.
- Brindar asesorías especializadas, tramitar quejas, elaboración de tutelas y derechos de petición, recepción de declaraciones, talleres de capacitación, elaboración de informes, seguimiento a proceso de retorno, jornadas de atención defensorial entre otras actividades relacionadas con población desplazada y la protección de sus derechos.
- Campañas de sensibilización y capacitación sobre los derechos de las personas víctimas del desplazamiento forzado.



Capítulo 11

DESPLAZAMIENTO FORZADO

Análisis jurídico de Nicolas Yepes Corrales

¹El desplazamiento forzado ha sido uno de los grandes flagelos que ha tenido que vivir el país desde hace varios años, cuando inició el conflicto armado interno. Se trata de una tragedia humanitaria en la que las personas, especialmente las más vulnerables o asentadas en territorios rurales, se ven obligadas a abandonar sus hogares o bienes, en virtud del hostigamiento, persecución, violencia generalizada, de la vulneración masiva, continuada y sistemática de los derechos humanos, de la infracción al Derecho Internacional Humanitario, o de toda aquella circunstancia que altere, modifique o quiebre radicalmente el orden público, en la mayoría de las veces, infringida por delincuentes o grupos al margen de la ley.

Esta tragedia humanitaria, pluriofensiva, además, comporta el quebranto de los derechos fundamentales de quienes la padecen, bajo el entendido que causa un desarraigo social y cultural que impacta la vida de las personas, en cuanto a la relación con su familia, su estudio, el trabajo y todo derecho conexo a la dignidad humana y la vida en sociedad.

Recientemente, la Unidad para las Víctimas², con base en el *Informe global sobre desplazamiento 2022*, presentado por el observatorio de desplazamiento interno *Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)*, indicó que según el Registro Único de Víctimas (RUV), Colombia tiene un acumulado histórico de aproximadamente 8.219.403 víctimas de desplazamiento forzado por eventos que ocurrieron desde 1985 al 31 de diciembre de 2021, y estima que el número de personas que mantienen su condición como desplazadas internas es de 5.235.064 a corte de 30 de junio de 2021 (Unidad de Víctimas, 2011).

En vista de la grave afectación de los derechos humanos de las víctimas del desplazamiento forzado, nuestra legislación se vio avocada a expedir políticas públicas y normas jurídicas para proteger a quienes lo sufren, y por el mismo camino, la jurisprudencia constitucional (Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004), internacional (Sentencia del 15 de septiembre de 2005)³ y contenciosa administrativa (sentencia de 26 de enero de 2006) reconoció que el desplazamiento forzado se trata de un gra-

¹ Abogado de la Universidad del Rosario. Especialista en Derecho Comercial de la Universidad de los Andes y en Derecho Financiero y Bursátil de la Universidad Externado de Colombia. Se ha desempeñado como abogado de la Subdirección de Derecho Público y Privado del Banco de la República; asistente de la Vicepresidencia Internacional y Subgerente Regional de Bogotá de la Corporación Financiera de Caldas; asesor de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; asesor del Despacho del Viceministro del Ministerio de Justicia y del Derecho; Secretario General y Secretario privado del Ministerio del Interior; abogado independiente de la firma Abogados Yepes Asociados y Cía. S. en C.; abogado asesor del Despacho del Señor Procurador asignado a la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública; Procurador Once Judicial Administrativo II ante la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Procurador Primero delegado ante la Sección Tercera del Consejo de Estado. Actualmente es magistrado de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

² Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones."

³ Masacre de Mapiripán versus Colombia.

ve problema humanitario con implicaciones sociales, no solo para las víctimas, sino para la comunidad y el Estado en general, que merece un trato y reconocimiento especial, por cuanto no viola únicamente el ordenamiento jurídico interno sino el supra nacional.

Debido a su importancia, el desplazamiento forzado ha sido objeto de legislación y regulado internamente con el fin de adoptar medidas eficaces para prevenirlo y atender a la población desplazada, en aras de restablecer sus derechos, hacer cesar la agresión y garantizar plenamente la no repetición. Muestra de ello, es la Ley 387 del 18 de julio de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia y los Decretos 2217 de 1996⁴, 976 de 1997⁵, 173 de 1998⁶, 501 de 1998⁷, 290 de 1999⁸, 2620 de 2000⁹, 951 de 2001¹⁰, 2562 de 2001¹¹ y 2569 de 2001¹².

La Ley 387 de 1997 define en su artículo primero que:

Es desplazado toda persona que se ha visto

forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.

Por su parte, el artículo 3 de la norma establece que es “responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia” (Ley 387 de 1997).

El artículo 15 establece que toda persona víctima de desplazamiento forzado tiene derecho a la: “atención humanitaria de

⁴ Por el cual se establece un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada del campo por causa de la violencia, la que tenga la condición de deportada de países limítrofes y la afectada por calamidades públicas naturales y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por el cual se reglamenta el artículo 70 del Decreto-Ley 919 de 1989.

⁶ Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

⁷ Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.

⁸ Por el cual se dictan medidas tendientes a facilitar la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y expedición de documentos de identificación de las personas desplazadas por la violencia ocasionada por el conflicto armado interno.

⁹ Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.

¹⁰ Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.

¹¹ Por el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

¹² Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

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 (Ley 387 de 1997).

A su turno, el legislador consagró el desplazamiento forzado como un delito autónomo en la legislación penal colombiana, la cual lo define como: “El que, de manera arbitraria, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia (...)”.¹³

En ese orden de ideas, y en vista de que el desplazamiento forzado es una situación jurídica de *facto* que vulnera una pluralidad de derechos fundamentales de quienes lo padecen, se le debe dar un alcance a partir de la comprensión sistemática de los artículos 1, 2, 11, 16, 93 y 214 de la Constitución Política, de la Ley 387 de 1997 y de los artículos 1.1, 2, 4 y 22.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra¹⁴ que integran el bloque de constitucionalidad (sentencia C-225 de 1995), especialmente el artículo 17 del Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra, que prohíbe los desplazamientos forzados en dos eventos específicos:

1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones rela-

cionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación; y, 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.

Por su parte, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra que:

Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia (...) Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

Desde otro panorama, el jurisprudencial, vemos que como consecuencia de la difícil situación provocada por el desplazamiento forzado en Colombia y la magnitud de esta práctica, la Corte Constitucional, mediante sentencia T-025 del 22 de enero de 2004, declaró un estado de cosas inconstitucional bajo el fundamento de que la vulneración del derecho de locomoción previsto en el artículo 24¹⁵ de la Constitución Política conlleva inescindiblemente la vulneración de otros derechos, como:

¹³ Artículo 1º de la Ley 589 de 2000, modificado por el artículo 1º del Decreto 2667 de 2001.

¹⁴ Ratificado mediante Ley 171 de 1994.

¹⁵ “Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.

i) el derecho a la vida en condiciones de dignidad; ii) los derechos de los niños, mujeres cabeza de familia, discapacitados, tercera edad y de otros grupos de especial protección; iii) el derecho de escoger un domicilio; iv) el derecho al libre desarrollo de la personalidad; v) libertad de expresión; vi) libertad de asociación “dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados”; vii) los derechos económicos, sociales y culturales; viii) el derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; ix) el derecho a la salud; x) el derecho a la integridad personal; xi) el derecho a la seguridad personal “puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados”; xii) la libertad de circulación por el territorio nacional; xiii) el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir; xiv) el derecho al trabajo y escoger profesión u oficio; xv) el derecho a una alimentación mínima; xvi) el derecho a la educación; xvii) el derecho a una vivienda digna, “puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie”; xviii) el derecho a la paz; y, xix) el derecho a la igualdad.

En esa oportunidad, el alto tribunal constitucional indicó que el fenómeno del desplazamiento forzado lleva implícita la vulneración de muchos derechos fundamentales, pero, que por los recursos limitados de la Nación, no todos podían ser reparados de forma absoluta e integral a corto plazo, por lo que “ciertos derechos mínimos” sí debían ser resarcidos por las autoridades en el menor tiempo posible por encontrarse en vilo

la subsistencia en condiciones dignas de la población desplazada. En tal virtud, la Corte Constitucional profirió varias órdenes a las autoridades con el fin de superar y mitigar la grave situación humanitaria que acarrea el desplazamiento forzado.

Posteriormente, la Corte Constitucional (sentencia T-630 de 15 de agosto de 2007 y sentencia C-372 de 2009) en su ejercicio legítimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada, fue clara en sostener que aunque en el ámbito internacional ninguno de los tratados ratificados por Colombia definía el desplazamiento forzado, lo cierto es que la Comisión de Derechos Humanos, con base en los trabajos realizados por el relator temático Francis Deng, adoptó en 1998 los “Principios rectores de los desplazamientos internos”, en cuyo artículo 2º dispuso los siguientes elementos:

(...) las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (Ibídem).

Para la Corte Constitucional, esos principios, aunque no fueron ratificados a través de un tratado internacional, tienen fuerza vinculante interna, comoquiera que “ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos”, por lo cual esta Corporación considera que “deben ser tenidos por Colombia [y] gocen de rango constitucional, como lo señala

el artículo 93 de la Constitución” (Sentencia T-630 de 2007).

En materia internacional llama especial atención la jurisprudencia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶, quien a través de sus decisiones se ha pronunciado sobre el alcance del desplazamiento forzado y la especial situación de la víctima en condición de desplazado, para advertir que en virtud de la complejidad de este fenómeno, la persona que lo sufre experimenta de facto una condición de desprotección, por lo que los Estados deben tener un trato preferente a su favor y adoptar medidas para revertir los efectos de vulnerabilidad e indefensión¹⁷(Sentencia de 1° de julio de 2006).

De acuerdo con lo expuesto, es importante señalar entonces, que tanto la jurisprudencia constitucional, como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, definen el desplazamiento forzado como una situación de facto y no jurídica y fijan parámetros para que el Estado colombiano proteja a las víctimas a través de directrices y programas de apoyo, así como atención temprana para evitar mayores vulneraciones de los derechos fundamentales.

Ilustrado como quedó en la definición y características del desplazamiento forzado, no se puede desconocer que dicho flagelo puede ser nacional o traspasar dicho límite; la violencia ejercida por los actores del conflicto en todos los escenarios, rural y urbano, no solo generan que las víctimas

salgan de sus asentamientos y busquen reorganizarse dentro del mismo país donde se generó la agresión, sino que otras se desplazan hacia el extranjero, en búsqueda de que cese el ataque o vulneración de derechos en otro país distinto en el que se originó la situación de agravio.

En casos como el anterior, en palabras de la ACNUR, se entiende entonces que el exilio es la separación de una persona de la tierra donde vive. Por lo que todos los refugiados y desplazados viven en el exilio hasta regresar a sus hogares (s. f.).

En ese orden de ideas, el precedente constitucional e internacional permite orientar a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para determinar en cada caso si nos encontramos frente a una situación fáctica de desplazamiento forzado (sentencia de 27 de enero de 2016, expediente: 43957) ; esta “lejos de estructurarse con unos indicadores y parámetros rígidos, debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una y otra persona es desplazada dentro del país (...)” (Sentencia T-268 de 27 de marzo de 2003).

Es así como nos adentramos en el mundo de la responsabilidad del Estado por desplazamiento forzado. En punto a ello, la jurisdicción contenciosa administrativa ha jugado un papel preponderante para las víctimas; a través del medio de control de reparación directa y de la acción de grupo aquellas han encontrado las herramientas jurídicas idóneas para

¹⁶ Caso de la Masacre de Mampiripán c. Colombia [15 de septiembre de 2005], Caso de la Masacre de Pueblo Bello c. Colombia [31 de enero de 2006], Caso de las Masacres de Ituango c. Colombia [1° de julio de 2006], Caso de las Comunidades Afrodescendientes de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) c. Colombia [20 de noviembre de 2013], entre otras.

¹⁷ Caso de las Masacres de Ituango contra Colombia. Serie C. 148: “En razón de la complejidad del fenómeno del desplazamiento interno y de la amplia gama de derechos humanos que afecta o pone en riesgo, y en atención a las circunstancias de especial vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados, su situación puede ser entendida como una condición de facto de desprotección. En los términos de la Convención Americana, dicha situación obliga a los Estados a otorgar un trato preferente a su favor y a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso vis-à-vis actuaciones y prácticas de terceros particulares”.

obtener el resarcimiento de perjuicios cuando el desplazamiento forzado fue consecuencia total o parcial de una actuación u omisión del Estado en ejercicio de sus funciones.

Así, tenemos que el desplazamiento forzado ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia del Consejo de Estado como un delito de lesa humanidad, por cuanto involucra, además de los derechos fundamentales de la víctima, la convivencia social, la paz y la tranquilidad del género humano. Asimismo, se reitera que se trata de un acto de carácter pluriofensivo; se configura mediante la restricción o cercenamiento indebido del derecho a la libertad personal y compromete de manera directa los derechos a la vida, a la integridad, a la locomoción y a la dignidad de las personas, por tener que abandonar sus terruños, su forma de vida y de subsistencia que menoscaban en este sentido la dignidad del ser humano. (Sentencia de 18 de febrero de 2010, Exp. 18.436), (Sección Tercera, sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, Exp. 61.033).

La Constitución Política de Colombia en su artículo 2° precisa que son fines esenciales del Estado:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegu-

rar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Y, 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 90 de la Constitución Política de 1991¹⁸ consagró dos condiciones para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado: i) la existencia de un daño antijurídico y ii) la imputación de este al Estado.

El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. (Sentencia del 21 de noviembre de 2022, expediente: 57738).

En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho¹⁹, que contraría el orden legal (Cupis, 1975) o que está desprovista de una causa que la justifique²⁰, resultado que se produce sin derecho al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida (Cosso, 2009), lo que viola de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre. Reductivamente, se dice que daño antijurídico es aquel que la persona no tiene el deber jurídico de soportar, descripción que, si bien resulta ilustrativa del fenómeno lesivo indemnizable, resulta insuficiente para explicarlo integralmente.

¹⁸ "Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867.

La imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado y que lo obliga a repararlo y que comprende los daños causados en ejercicio de la función pública y aquellos causados con motivo de ella, de acuerdo con los criterios o causales de imputación que se han desarrollado para ello, principalmente por la doctrina, y que han sido acogidos y aplicados por la jurisprudencia, como ocurre, por ejemplo, con la falla del servicio, con el desequilibrio de las cargas públicas, con el riesgo excepcional y con el daño especial, entre otros (Sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad: 36.386).

Es decir, verificada la ocurrencia de un daño antijurídico y realizada su imputación al Estado, surge el deber de indemnizarlo plenamente, con el fin de hacer efectivo el principio *neminem laedere*.²¹

Ahora bien, en lo que al derecho de daños²² corresponde, encontramos que nuestra Carta Política no privilegió ningún régimen de responsabilidad extracontractual para dirimir las controversias en las que se vea comprometida la responsabilidad del Estado, razón por la que a la jurisprudencia tampoco le corresponde establecer un único título de imputación que aplique para ciertos casos o aquellos que guarden similitudes fácticas, toda vez que cada caso sometido a conocimiento de la jurisdicción contenciosa debe examinarse de cara a los hechos y particularidades que revisa la discusión del caso concreto.

En desarrollo de ese postulado, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado

sostuvo que:

En lo que se refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a diversos ‘títulos de imputación’ como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación. En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta sentencia (Sentencia de 19 de abril de 2012, rad.: 21515, reiterada en la sentencia de 23 de agosto de 2012, rad.: 23219).

Bajo el anterior contexto, los casos que presenten ciertos rasgos característicos y que muestren –aparentemente– ser semejantes, no siempre se pueden resolver de la misma manera; en cada caso concreto, corresponde al juez hacer una valoración jurídica y la de-

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 17 de julio de 2022, expediente: 44839 (A); sentencia de 29 de julio de 2022, expediente: 50924; y, sentencia de 3 de noviembre de 2022, expediente: 45681.

²² Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 29 de julio de 2022, expediente: 50924; sentencia de 3 de noviembre de 2022, expediente: 45681; sentencia de 26 de julio de 2021, expediente: 53441; y, sentencia de 13 de agosto de 2021, expediente: 49571.

bida ponderación probatoria, para que, con base en dicho análisis integral, se determine el régimen de responsabilidad extracontractual bajo el cual debe dirimirse el conflicto sometido a estudio.

Sin perjuicio de lo anterior, no se puede desconocer que el régimen de responsabilidad subjetivo o de falla en el servicio es el título de imputación que se aplica por excelencia, toda vez que con base en dicho régimen se analiza el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado y por ello se constituye en una herramienta idónea para desencadenar la obligación indemnizatoria a cargo de este (Sentencia del 13 de julio de 1993, Rad.: 8163; sentencia del 10 de marzo del 2011, Rad.: 17.738; Subsección A, sentencia del 25 de julio de 2019, Rad.: 50315).

A su turno, el mandato que impone la Constitución Política en el artículo 2 inciso 2, consistente en que las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades:

Debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como dis-

posición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera (Sentencia del 8 de abril de 1998, Rad.: 11837), (Sentencia del 11 de septiembre de 2011, Rad.: 22745).

Por tanto, las obligaciones a cargo del Estado han de estudiarse frente al caso particular que se dirime (Sentencia del 3 de febrero de 2000, Rad.: No. 14787).

Así las cosas, puede afirmarse, entonces, que:

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; por el contrario, si el daño ocurre pese a su diligencia no podrá quedar comprometida su responsabilidad (Sentencia del 11 de septiembre de 2011, Rad.: 22745).

Definidos los conceptos de daño antijurídico e imputación, procederemos a ilustrar la forma y el régimen mediante el cual el Consejo de Estado ha imputado responsabilidad a la administración por desplazamiento forzado; como veremos, en la mayoría de los casos se encuentra acreditada la falla del servicio, bajo el supuesto que las autoridades omitieron ejercer sus funciones constitucionales o legales, o si lo hicieron, lo fue de forma insuficiente.

Masacre de la Gabarra efectuada por paramilitares

Así, tenemos que, en el corregimiento de La Gabarra, municipio de Tibú, Norte de Santander, entre el 29 de mayo y los primeros días de julio de 1999, un grupo de paramilitares pertenecientes a las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia se tomaron la cabecera municipal de La Gabarra e instalaron un retén de entrada al municipio para controlar el ingreso. Con ocasión de dicha toma los paramilitares realizaron masacres y homicidios selectivos, por lo que Jesús Emel Jaime Vacca y 2000 personas más fueron desplazados del referido municipio.

El Consejo de Estado conoció del caso en virtud de la acción de grupo presentada el 29 de mayo de 2001 y como fundamento de su decisión expuso que estaba acreditada la falla del servicio, porque el Estado tuvo conocimiento antes de que ocurrieran los hechos, por información veraz e informes de prensa que los paramilitares iban a incursionar en la región del Catatumbo para disputarse con las Farc el dominio en esa zona; no obstante, el Estado a través de la fuerza pública no adoptó ninguna medida eficaz para evitar la incursión y el enfrentamiento entre grupos al margen de la ley.

En efecto, en esa oportunidad se indicó que el Estado no tuvo interés en impedir la incursión paramilitar; pese a que en la región había presencia del Ejército y la Policía, se permitió que los grandes grupos paramilitares transitaran por la zona y llegaran a la Gabarra con el fin de ejecutar los actos más atroces en contra de esa comunidad.

Textualmente, la Sección Tercera manifestó:

Ante esas informaciones en las que claramente se anunciaba y preparaba la incursión paramilitar en el área del Catatumbo, con el fin de disputar con la guerrilla

el dominio sobre la zona, las autoridades militares y de policía no tomaron ninguna medida eficaz tendiente a impedir que se produjera el enfrentamiento armado, con el consecuente riesgo que ese hecho representaba para sus habitantes.

(...) Es cierto que el jefe de las autodefensas no señaló en concreto que el ataque que dirigiría contra la zona del Catatumbo se centraría en el municipio de Tibú ni en sus corregimientos. Sin embargo, no era difícil determinar cuáles serían los sitios estratégicos sobre los cuales deberían ejercerse las medidas tendientes a evitar o conjurar el ataque que se anunciaba, habida consideración de que la razón de la incursión del grupo de autodefensas se debía a la disputa que por el dominio de la región sostenía con los grupos guerrilleros y narcotraficantes, en razón de las condiciones altamente favorables para el tráfico de armas y cocaína de esa zona y en particular del corregimiento de La Gabarra por ser zona de frontera selvática, según lo afirmó el Procurador Departamental de Norte de Santander en el informe que remitió al Procurador General de la Nación, el 21 de julio de 1999.

Fue tal la desidia de las autoridades públicas, su desinterés en proteger a los habitantes de la región frente al anunciado ataque, que ni siquiera dotaron al corregimiento La Gabarra de estación de Policía. Ésta había sido retirada, según la información presentada por el comandante del departamento de Policía de Norte de Santander al director operativo de la Policía Nacional, el 25 de agosto de 1998, por la falta de colaboración de los habitantes del corregimiento con los miembros de la

institución y la carencia de instalaciones adecuadas. Hecho que fue denunciado por el Procurador Departamental de Norte de Santander ante el Procurador Delegado para los Derechos Humanos, en oficio de 3 de junio de 1999. Y sólo con posterioridad al 23 de agosto de 1999, según el instructivo de esa fecha del comandante de Policía del departamento de Norte de Santander, se reinstaló la estación de policía en dicho corregimiento.

5.4. Las actuaciones adelantadas por la Nación no sólo no mostraron ninguna eficacia para impedir o confrontar la incursión paramilitar en la región, sino que tampoco la mostraron para confrontarla e impedir el desplazamiento de los pobladores. Lo que se evidencia de las pruebas que obran en el expediente fue que se dejó a cargo de los miembros del Ejército y la Policía que operaban en la región la responsabilidad para confrontar un ataque de proporciones tan considerables (Senten-

cia de 26 de enero de 2006. Exp. 25000-23-26-000-2001-00213-01(AG)B.).

En ese orden de ideas, el Consejo de Estado concluyó que, pese a que la incursión de La Gabarra era previsible para el Estado, la fuerza pública, en una clara omisión de sus deberes normativos, coadyuvó a que la incursión, la masacre y el desplazamiento de los habitantes se materializara sin ejercer el más mínimo esfuerzo en salvaguardar los derechos de la población destinataria de tales estropicios.

En esos términos, el sentido de la decisión fue modificar la sentencia consultada proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el sentido de excluir como beneficiarios de la indemnización a aquellas personas que no acreditaron ser residentes de la Gabarra o que tenían allí sus actividades económicas desde el 29 de mayo de 1999. Finalmente, como medida de reparación ordenó el pago de 50 SMLMV a cada uno de los integrantes del grupo demandante.

Desplazamiento forzado de vecino de la zona de distensión con las Farc

De otro lado, también se tiene otro caso cuyos hechos dan cuenta de que el señor Ángel María Morales Velásquez compró la “posesión y mejoras” del predio “La Samaria”, ubicada en jurisdicción de San Juan de Arama, aproximadamente a 5 kilómetros de la entonces llamada zona de distensión. El 30 de marzo de 2000, miembros del frente 27 de las Farc-EP, se apoderaron de 60 cabezas de ganado de propiedad del señor Morales Velásquez que se encontraban en el predio “La Samaria”, por lo cual aquel instauró la denuncia penal correspondiente. El 5 de abril de ese mismo año, miembros del mismo grupo armado insurgente amenazaron y ocuparon la finca de propiedad del actor llevándose gran parte de

los bienes que allí se encontraban, por lo cual este solicitó protección de las autoridades, sin respuesta alguna. Por lo anterior, el señor Morales Velásquez se vio obligado a salir de su domicilio y desplazarse a otras ciudades.

Mediante sentencia del 14 de marzo de 2016, el Consejo de Estado declaró administrativa y patrimonialmente responsables a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y Ejército Nacional por los perjuicios causados a los demandantes como consecuencia del desplazamiento forzoso del que fue víctima el señor Ángel María Morales Velásquez.

En esa oportunidad, el Consejo de Estado dio alcance al control de convencionalidad bajo

la egida de que el desplazamiento forzado era una situación que debía tener una comprensión sistemática, armónica y gradual con los artículos 1.1, 2, 4 y 22.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como de lo consagrado en el protocolo II adicional a los convenios de Ginebra.

Para dirimir el caso concreto, el alto tribunal contextualizó el tema de orden público en la región para esa época y tomó como antecedentes casos que ya había resuelto la Corporación por hechos similares²³, en los que de manera uniforme se había concluido que era un hecho notorio que en la zona de distensión se habían incrementado las acciones delictivas y los atentados en contra de los habitantes que quedaron expuestos al accionar de las Farc.

Con base en lo anterior, se determinó entonces que en el caso de Ángel María Morales Velásquez existió falla del servicio imputable a la administración, comoquiera que esta se materializó a través del abandono estatal por cuanto la ausencia de fuerza pública al interior de los Municipios que conformaron la llamada zona de distensión hizo que estos quedaran a merced del grupo armado insurgente, extendiéndose dicha situación irregular a territorios próximos o circunvecinos a estos, como fue el caso de San Juan de Arama, lugar donde, la misma autoridad pública afirmó, que se encontraba bajo ‘total influencia de la subversión’, es decir, por el incumplimiento de deberes normativos de

seguridad y protección a cargo de las entidades demandadas (Sentencia de 14 de marzo de 2016 Exp. 40744).

Adicional a lo anterior, resaltó el Consejo de Estado que:

Aunque es cierto que no cualquier violación de Derechos Humanos deviene en imputable al Estado, ipso iure; también lo es que el Estado ve comprometida su responsabilidad en aquellos casos donde por la omisión de adoptar medidas eficaces de protección a la población civil se presentan escenarios de delincuencia generalizada por parte de actores armados al margen de la ley. En este estado de cosas, la responsabilidad del Estado se configura a partir del desconocimiento de sus deberes de garantía para con la población civil, los cuales se estructuran en verdaderos deberes jurídicos concretos de acción cuando, dada las circunstancias fácticas que rodean el contexto en que ocurren los hechos, se exigía del Estado la ejecución de acciones positivas y, sobre todo, eficaces, en orden a la evitación del resultado dañoso (Ibídem).

El sentido de la decisión fue modificar el fallo de primera instancia en cuanto al reconocimiento de perjuicios morales y materiales, y ordenar el cumplimiento de medidas de reparación no pecuniaria a título de reparación por afectación relevante a bienes o derechos constitucional o convencionalmente amparados.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 31 de mayo de 2013 Exp. 25624; Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 12 de junio de 2013 Exp. 25949, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 16 de junio de 2013 Exp 34046; Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 2 de septiembre de 2013 Exp 27553; y, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 3 de septiembre de 2015 Exp 32180.

Desplazamiento forzado de pueblos indígenas. Pueblo indígena embera katio del resguardo Mondó - Mondocito

A su turno existe otro caso en el que el Consejo de Estado conoció de la acción de grupo interpuesta por residentes en el resguardo Indígena Mondo-Mondocito, de las comunidades de Mondó Mondocito y Brubató Alto Bonito en el municipio de Tadó contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional (sentencia de 2 de junio de 2021. Exp. 27001-23-33-003-2014-00046-01(AG).

Como hechos de la demanda se expuso que grupos al margen de la ley amenazaban de forma constante a la comunidad indígena, incursionaban en su territorio y mataron varios de sus dirigentes, por lo que les tocó desplazarse al municipio de Todó, en Chocó. No obstante, pese a pedir protección y acompañamiento de la fuerza pública esta no le fue brindada y, por lo tanto, a los integrantes de la comunidad no se le garantizaron sus derechos fundamentales a la vida, honra y bienes, entre otros.

En esta ocasión, el Consejo de Estado en aplicación del control de convencionalidad, indicó que este tipo de eventos, como el desplazamiento forzado, constituía una grave violación a los derechos humanos, por lo cual debía abrirse paso a la regla de flexibilización de la prueba según los estándares implementados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual se funda en no abusar de formalidades probatorias que impidan al juez “*fundar un fallo*” y por el contrario hacer eco al alcance de la sana crítica. Asimismo, explicó que la prueba indiciaria resultaba ser importante, de manera que no era necesario que existieran pruebas directas y contun-

denes que incriminaran a la demandada; la concurrencia de serios indicios de la acción u omisión de la entidad pública demandada podía ser valorada para establecer la veracidad de los hechos (Ibídem).

Llama especial atención que, en este pronunciamiento, el Consejo de Estado hizo un análisis de contexto de las violaciones de los derechos humanos de la comunidad indígena embera, en el cual expuso que desde finales de los años 90, la presencia de las Farc y el ELN fue permanente en la “subregión donde está el Resguardo Mondó Mondocito” la cual se agudizó durante 2008 y 2009 cuando empezaron los homicidios selectivos de autoridades, docentes, médicos tradicionales, entre otros, en los resguardos del Alto de San Juan, así como en el año 2012 cuando se presentó el fenómeno del desplazamiento forzado. Al respecto, refirió que:

El dominio territorial de las guerrillas, en definitiva, impactó a la población indígena radicalmente. Se consolidó como una fuerza paraestatal, convirtió los territorios en lugares para sus campamentos y reclutó a sus niños, niñas y adolescentes. En un pueblo que nunca tuvo más armas que sus flechas de caza con veneno de rana, la guerrilla instaló el terror mediante asesinatos selectivos y otras formas de barbarie. Impuso un sistema de control social y territorial en detrimento del autogobierno, con poder sobre su movilidad, sus prácticas identitarias y su organización (Ibídem).

En cuanto al juicio de imputación estableció la responsabilidad en cabeza de los demandados, al considerar que hubo falla del servicio por la omisión de los deberes constitucionales y legales de la fuerza pública para proteger a la comunidad indígena y evitar el desplazamiento forzado, protección que no dependía “del aviso de las víctimas”, sino del conocimiento público que las autoridades ya tenían del asedio de grupos armados en ese territorio, frente a lo cual poco o nada hicieron para evitar, mitigar e impedir que esa situación se prolongara en el tiempo.

Por otro lado, reprochó la negativa de la fuerza pública en acompañar a la comunidad indígena durante la huida de su territorio; esto es, durante el tiempo real del desplazamiento, bajo el argumento que los ponía en un peligro como objetivos militares; el Ejército contrario a su argumento, debió disponer de todos los medios a su alcance:

Para prevenir la pérdida de control sobre el proceso de la migración y para revertir los impactos del desplazamiento, asegurando que pondría a disposición del retorno toda su voluntad de coordinar con las autoridades indígenas. Debió hacer todo lo posible para asegurar la adecuación cultural de la retoma de control de los territorios y devolvérselos en condiciones aptas para un retorno seguro y estable.

En la resolutive, la Subsección B de la Sección Tercera condenó al Ejército Nacional a pagar 50 SMLMV a cada uno de los demandantes y dispuso medidas de justicia restaurativa como disculpas públicas, publicar la sentencia, concertar con las autoridades del resguardo un acto de armonización por la muerte de Luz Clarita Oki Valencia y Leiver Duave Duave y orientación de las familias beneficiarias de la indemnización.

Desplazamiento forzado de persona que era informante de la Policía Nacional²⁴

De otro lado, también se tiene que en otro caso el Consejo de Estado conoció de la demanda de reparación directa interpuesta por Sixto Amadeo Narvárez Díaz y su familia, en contra de la Nación - Fiscalía General de la Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional y Ministerio del Interior y de Justicia para que fueran declaradas patrimonialmente responsables por el desplazamiento forzado de que fueron víctimas en hechos ocurridos el 21 de enero de 2002 en el municipio de El Cerrito, Valle del Cauca.

En apoyo de sus pretensiones, la parte demandante expuso que Sixto Amadeo Narvárez, en calidad de informante de la Policía Nacional, suministró información a dicha institución sobre la ubicación de unos laboratorios para el procesamiento de cocaína, motivo por el que se realizaron varios operativos que dieron como resultado el desmantelamiento de dos laboratorios, la captura de varias personas y el decomiso de vehículos e insumos. Sin embargo, en retaliación a esos hechos, el señor Amadeo Narvárez recibió amenazas por integrantes de las Farc que ocasionaron su desplazamiento forzado y el de su familia.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección b, sentencia de 30 de noviembre de 2017, expediente: 47370.

Como fundamento de la imputación, la Corporación indicó en esa oportunidad que, pese a que el daño que se le pretendía endilgar al Estado provenía de un tercero, lo cierto era que si se demostraba que una autoridad estatal había faltado a sus deberes funcionales o incumplido la carga obligacional a que estaba sometida, era viable plantear el juicio de responsabilidad en términos estrictamente jurídicos en razón de una omisión.

Dicho eso, el Consejo de Estado encontró acreditado que, pese a que el señor Sixto Amadeo Narváz no presentó ante las autoridades solicitud de protección alguna, lo cierto es que la Policía Nacional se benefició de las informaciones suministradas por la víctima para dar un golpe contundente a las Farc, pero no le otorgó ningún tipo de protección al informante dejándolo desamparado y abandonado a su suerte y ello implica la desatención de los deberes de protección de sus ciudadanos. Justamente, el fundamento fue el siguiente:

Nótese que esa situación de peligro excepcional en la que quedó la víctima en razón de su colaboración con las autoridades era plenamente previsible para las autoridades que la recibieron, pues la información sensible entregada por el demandante fue efectiva y permitió un duro golpe contra la delincuencia, que permitía esperar alguna retaliación de parte de esta. En esas condiciones, para la Sala no resulta admisible que la administración acepte la colaboración de los ciudadanos en la lucha contra la delincuencia y luego de obtenida esta los abandone a merced de los criminales que han ayudado a combatir, máxime en casos como el presente en el que consta que la información entregada por el ciudadano fue verídica, verificada y efectiva para los propósitos estatales.

La Policía Nacional no presentó al proceso documentos que soportaran las operaciones a efectos de brindar seguridad y protección al señor Sixto Narváz y su familia, lo cual evidencia una verdadera omisión de la fuerza pública respecto de dicho deber. Ninguna medida adoptó para analizar y mitigar la situación de riesgo en que quedó su informante.

Por el contrario, al acervo probatorio permite evidenciar la desprotección que padecieron los integrantes de la familia del señor Sixto Narváz, frente a la que ningún plan o estrategia organizada se acreditó por parte de la Policía Nacional, lo que constituye incumplimiento de sus deberes que comprometen su responsabilidad. Es precisamente, la conducta omisiva de tal autoridad lo que permite imputarle responsabilidad en el desplazamiento que padeció la víctima.

Debe precisarse, como antes lo ha reiterado la Sala, que no se trata de imponer a la fuerza pública una obligación de resultado frente acciones ilegales de terceros, de modo tal que se le exija un control y neutralización absolutos de cada ataque o amenaza contra la población civil, sino la obligación de emprender todas las acciones posibles dentro del marco de la ley, es decir, la optimización de los recursos institucionales dirigidos a brindar una protección idónea y eficaz, lo que debe tener lugar de acuerdo con las posibilidades de previsión y prevención en cada caso particular.

Con apoyo en esa imputación, el Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia que negó las pretensiones y, en su lugar, declaró patrimonial y administrativamente responsable a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional - Fiscalía General de la Nación, por los daños antijurídicos causados a Sixto Amadeo Narváz Díaz y su familia; en consecuencia, las condenó a pa-

gar perjuicios morales y materiales, adicionalmente ofició a la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras para que

iniciara el trámite correspondiente para que adelantara la acción judicial de restitución de tierras al actor.

Desplazamiento forzado de funcionario público por omisión del deber de protección del Estado²⁵

En otra oportunidad, el Consejo de Estado resolvió la acción de reparación directa presentada por Carlos Guillermo Ruiz Luna y su núcleo familiar contra la Nación Rama Judicial - Fiscalía General de la Nación - Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional - Policía Nacional, por el desplazamiento forzado de que fueron objeto mientras el primero ejercía el cargo de “Fiscal Regional en los llanos orientales” en virtud del cual conoció de investigaciones por terrorismo, masacres, narcotráfico y secuestro, lo cual conllevó a que recibiera amenazas contra su vida y la de su familia.

El Consejo de Estado, en aplicación del control de convencionalidad, adujo nuevos estándares probatorios para el desplazamiento forzado; señaló que para que se acreditara tal situación fáctica debían reunirse las siguientes condiciones:

La coacción que se traduzca en la imperiosa necesidad del afectado (s) de desplazarse de su lugar habitual de residencia (o donde está la afincó); la existencia de cualquier tipo de amenaza o la concreción de la violación de los derechos fundamentales (ya sea en la vida, integridad física, seguridad y libertad personal); y la existencia de hechos determinantes

como: conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores; violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos; infracciones al Derecho Internacional Humanitario, u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (Sentencia C-372 de 27 de mayo de 2009).

Luego, indicó de forma categórica que la responsabilidad del Estado en los casos de desplazamiento forzado debía analizarse “bajo el régimen clásico de la falla del servicio”, en atención al incumplimiento de las funciones u obligaciones a su cargo; es decir, por omisión y que, pese a que en la mayoría de los casos los hechos eran causados por terceros, no podía olvidarse que cuando la violación a los derechos era producto de “actores no estatales”, se exigía entonces -conforme con la jurisprudencia internacional- 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 Estado²⁶.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 12 de febrero de 2014, expediente: 34440.

²⁶ Comité de Derechos Humanos, Comentario General 31: Nature of the General Legal Obligations Imposed on States Parties to the Covenant, P 11, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/ Add.13 [May 26, 2004].

Conforme con dicha exposición, la Subsección C halló responsable al Estado por el desplazamiento forzado de los demandantes, al considerar que ante las amenazas recibidas, Carlos Guillermo Ruiz Luna solicitó protección a la Fiscalía General de la Nación y esta entidad tardó en otorgárselas, por lo que su omisión estribó en un amparo oportuno para que el desplazamiento forzado no se concretara.

Finalmente, en la parte resolutive el Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia que negó las pretensiones y, en

su lugar, condenó a la Fiscalía General de la Nación a pagar a los demandantes perjuicios morales, materiales y bienes constitucionales y convencionales de la dignidad humana y la familia. Asimismo, ordenó a la Fiscalía General de la Nación pedir disculpas públicas, abrir una investigación penal por las amenazas que recibió Carlos Guillermo Ruiz Luna y definir si en virtud de la Ley 1448 de 2011 los demandantes podían recibir los beneficios relativos al restablecimiento de la estructura familiar.

Desplazamiento forzado de vecinos de estación de policía de Cravo Norte (Arauca) por barricadas y artefactos explosivos que colocó dicha institución para evitar el acercamiento de grupos al margen de la ley²⁷

A su turno se tiene que, en otra oportunidad, el Consejo de Estado conoció de la demanda de reparación directa interpuesta por Rosa María Rodríguez Hidalgo y su hija Elena Hidalgo Rodríguez contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional por desplazamiento forzado que sufrieron.

Como fundamento de sus pretensiones, las accionantes narraron que el municipio de Cravo Norte (Arauca) era asediado, hostigado y objeto de incursiones guerrilleras por miembros de las Farc, cuyo principal objetivo era la destrucción de la estación de policía de ese municipio que quedaba justo al lado de su vivienda, la cual sufrió cuantiosos daños durante los enfrentamientos. Paralelamente, indican que los miembros de la Policía Nacional se vieron en la necesidad de ubicar barricadas y artefactos explosivos alrededor de

la estación de policía para que los alzados en armas no se acercaran, lo cual ocasionó el desplazamiento de las demandantes.

En este fallo, el Consejo de Estado imputó responsabilidad a la entidad demandada bajo el título de imputación objetiva de daño especial. Para ello, sostuvo que, pese a que el daño antijurídico no fue causado por el Estado sino por un tercero, bajo la óptica de la justicia material, el sentido de la equidad y el principio de solidaridad debía reequilibrarse las cargas públicas; ser vecino de una estación de policía generaba un desequilibrio que las demandantes no debían soportar.

En consecuencia, condenó a la Policía Nacional a pagar a Rosa María Rodríguez Hidalgo y Elena Hidalgo Rodríguez perjuicios morales y materiales.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 18 de julio de 2012, expediente: 23594.

Desplazamiento forzado por operación militar en vivienda de la víctima sin consentimiento, lo cual ocasionó retaliación por el grupo guerrillero de las Farc²⁸

En este caso, el Consejo de Estado resolvió la acción de reparación directa interpuesta por José Gabriel Ortiz Lemos contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional por la destrucción de su vivienda durante una operación militar y por el desplazamiento forzado del que fue víctima.

Como hechos de la demanda expuso que el 22 de mayo de 2001, en desarrollo de la operación militar helicoportada “Tsunami”, el Ejército Nacional efectuó el descenso de las tropas en el inmueble de propiedad de José Gabriel Ortiz Lemos, ubicado en el municipio de Barbacoas (Nariño), en donde permanecieron por 15 días aproximadamente. Luego del retiro de las tropas, milicianos de las Farc tomaron represalias contra varias personas del sector, entre ellos, José Gabriel Ortiz obligándolo a abandonar el municipio.

El Consejo de Estado imputó responsabilidad a la entidad demandada bajo el título de imputación objetivo de riesgo excepcional. Sostuvo que, si bien el daño antijurídico no fue provocado por el Estado ni sus agentes porque no fueron las personas que amenazaron al demandante ni lo obligaron a salir del municipio, de acuerdo con el material probatorio era razonable concluir que el desembarco de las fuerzas militares en el predio del actor generó para este “un riesgo superior” al que estaban expuestos los demás ciudadanos del sector.

Textualmente, la Subsección B dijo:

Este riesgo se materializó cuando las fuerzas armadas realizaron el descenso de sus hombres y posteriormente se alojaron en el inmueble de propiedad del actor, situación que convirtió a dicho predio en un bien representativo de la institucionalidad del Estado y su propietario en un auxiliador del Ejército Nacional y en consecuencia en objetivo militar. En asuntos de similar naturaleza, esta Subsección ha considerado que los casos que involucran daños derivados de ataques guerrilleros a bienes o instalaciones del Estado plantean una categoría de riesgo que deriva de la confrontación armada que surge de la disputa por el control del territorio y el monopolio del uso de la fuerza. Esta categoría de riesgo, llamado riesgo-conflicto, surge del reconocimiento de que, dada la situación de conflicto armado, el cumplimiento de ciertos deberes legales y constitucionales genera para la población civil un riesgo de naturaleza excepcional en la medida en que la pone en peligro de sufrir los efectos de los ataques que los grupos guerrilleros dirigen contra los bienes e instalaciones que sirven como medio para el cumplimiento de esos deberes y el desarrollo de dichas actividades. En el presente caso, si bien la amenaza guerrillera se dirigió contra un particular, que no representaría la

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 28 de mayo de 2015, expediente 35913.

institucionalidad del Estado, la presencia continua de la fuerza pública en el predio facilitó que este bien fuera un objeto claramente identificado como Estado (Ibídem).

Finalmente, el Consejo de Estado condenó a la entidad demandada a pagar perjuicios morales y materiales a José Gabriel Ortiz Lemos.

Omisión en el deber de protección de abogado que fue víctima de un atentado en su contra que le generó graves lesiones, lo obligó a salir del país y mantenerse en el exilio²⁹.

Mediante acción de reparación directa, el Consejo de Estado conoció de la demanda interpuesta por Luis Asdrúbal Jiménez Vaca y su núcleo familiar contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía y Ejército Nacional, por las lesiones que sufrió el primero durante un atentado contra su integridad personal perpetrado por dos sicarios.

Como hechos de la demanda, la parte actora narró que el abogado, Luis Asdrúbal Jiménez Vaca se desempeñaba como asesor del Sindicato de Trabajadores Agropecuarios y del Sindicato de Trabajadores del Banano, labor que le generó enemistades y amenazas contra su vida. El 4 de abril de 1988, cuando se desplazaba en una vía en la ciudad de Medellín, dos sicarios dispararon contra el automóvil en el que se movilizaba, causándole heridas de gravedad. En el centro hospitalario a donde fue trasladado luego del atentado, fue amenazado de nuevo, lo que lo obligó a solicitar a Amnistía Internacional su salida del país como refugiado político y, desde esa fecha vive exiliado en otro país, sin posibilidades de regresar debido a su condición.

En esta oportunidad, el Consejo de Estado imputó responsabilidad a la entidad demandada al constatar que la víctima con anterior-

idad al atentado del que fue objeto había solicitado protección al Estado y esta no le fue prestada de forma eficiente, aun cuando la administración sabía que el señor Jiménez Vaca hacía parte de organizaciones sindicales, las cuales eran destinatarios de constantes amenazas. Situación que le trajo como consecuencia un desplazamiento forzado y exilio en el exterior.

Textualmente, el Consejo de Estado manifestó:

(...) En este orden de ideas, es claro que la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales de las organizaciones sindicales y/o de las personas que las integran, está prohibida, por la normativa internacional como nacional, de allí que, el Estado no debe tolerar o permitir situaciones en que se pongan en peligro a entidades o personas en condiciones de vulnerabilidad; sin embargo, lamentablemente, en el caso que nos ocupa el militante sindical fue perseguido por su condición, y sus derechos a la vida e integridad fueron gravemente transgredidos.

Ahora bien, como quiera que existan medios de convicción que permiten inferir que el afectado solicitó protección y que

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 31 de enero de 2011, expediente 17842.

ésta no le fue prestada de forma eficiente, es posible endilgar responsabilidad al Estado en el caso concreto, en virtud a que el daño antijurídico se produjo por la omisión en sus deberes.

Al respecto la Sala tiene por establecido que cuando un funcionario público o cualquier persona, requiere de protección por considerar que su vida corre peligro en razón de su cargo o por el desarrollo de sus actividades, las autoridades competentes que conozcan el estado en que se encuentra, tienen el deber de brindar la protección adecuada.

(...) Por ende, la obligación de resarcir el daño alegado se encuentra en el desconocimiento del deber de protección y seguridad que le asiste a las autoridades públicas y, de manera particular, a las militares y policiales de salvaguardar los derechos, bienes e intereses legítimos de los asociados, en los términos establecidos en el artículo 2º de la Carta Política.

(...) Así las cosas, en el asunto sub examine no hay lugar a dudas que las entidades demandadas fallaron en su deber de protección y seguridad, toda vez que conocían el peligro al que estaba sometido el demandante debido a la actividad profesional que ejercía y no desplegaron las actuaciones necesarias para precaver el daño que efectivamente se produjo.

(...) Adicionalmente, está demostrado que el señor Jiménez Vaca se vio obligado a salir del país como exiliado político por la situación de inseguridad en que se encontraba, así lo señalaron varios testigos quienes coincidieron en señalar que Amnistía Internacional colaboró en este proceso. Es indudable que el estado de indefensión del demandante, en razón a las amenazas contra su vida por motivos profesionales, fue determinante en la decisión de solicitar asilo en el exterior, lo que configura, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, un desplazamiento forzado, como quiera que esta figura también es aplicable cuando la persona no puede regresar a su residencia y/o lugar de trabajo por temor a ser asesinado.

En este orden de ideas, está claro que el demandante no sólo vio afectada su vida e integridad física, sino que, igualmente, varios derechos fundamentales le fueron vulnerados al verse sometido a esa diáspora o desplazamiento forzado al abandonar su país, su familia y sus condiciones laborales, por estas razones, es que se indemnizarán los perjuicios morales para Luis Asdrúbal Jiménez Vaca en 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, ya que este daño se presentó en su mayor magnitud.” (subrayado fuera de texto).

Conforme con lo anterior, el Consejo de Estado reconoció perjuicios materiales e inmateriales en favor de los demandantes.

Responsabilidad estatal por el exilio de Fiscal sin rostro amenazado a quien no se protegió.³⁰

En esta ocasión correspondió al Consejo de Estado conocer y decidir la demanda de reparación directa promovida por Carlos Álvaro Bonilla Cifuentes y sus familiares contra la Nación - Fiscalía General de la Nación por todos los daños y perjuicios ocasionados con la falta de protección a la vida e integridad del primero, lo que le obligó a renunciar irrevocablemente al cargo de Fiscal Regional de la ciudad de Medellín y a exiliarse en el exterior, a él, a su esposa Sor Marley Posada Montoya y a su hija Eliana María, con el consecuente desarraigo de su tierra natal, el distanciamiento forzoso de sus grupos familiares y la pérdida de su estatus profesional y económico que poseían en la ciudad en la que vivían.

Como hechos, la parte demandante indicó que Carlos Álvaro Bonilla Cifuentes ejercía como fiscal “sin rostro” y era instructor de casos significativos contra el paramilitarismo, no obstante, no recibió protección pese al riesgo al que estaba expuesto y en el que se encontraba su vida con ocasión de sus investigaciones.

En esta oportunidad, el Consejo de Estado imputó responsabilidad a la Fiscalía General de la Nación al constatar que incurrió en falla del servicio al no proteger a un fiscal en condición de riesgo que había sido previamente advertido. Por ello, condenó a dicha entidad a pagar perjuicios morales a los demandantes y ordenó, como medidas de satisfacción, publicar el contenido de la providencia en la página web de la Fiscalía General de la Nación, a emitir un comunicado en el que reconociera su responsabilidad y pedir disculpas al señor Carlos Álvaro Bonilla Cifuentes.

Respecto del exilio y la forma de indemnizarlo, al alto tribunal de lo contencioso administrativo indicó textualmente lo siguiente:

(...) Las reglas de la experiencia sobre el sufrimiento que padecen los exiliados han quedado registradas en la producción técnica de expertos y organizaciones internacionales sobre migraciones forzadas y refugiados, también en los trabajos de recuperación de la memoria del CNMH y en los recientes trabajos de la CEV; en documentos especializados de doctrina médica, e incluso en la profusa producción literaria que ha dejado para la humanidad el exilio de grandes escritores de todas las latitudes.

La Sala encuentra que los padecimientos morales de los exiliados como regla de la experiencia, están suficientemente documentados. Según el CNMH, el sentimiento de miedo es el común denominador de las experiencias documentadas de la población exiliada colombiana. La relación entre miedo y exilio es tan poderosa que es justamente el miedo, el extremo temor a ser perseguido, lo que define jurídicamente a un refugiado. La exposición a experiencias tan traumáticas, como las que obligan a una persona a abandonarlo todo para salvarse, deteriora gravemente el equilibrio emocional, y genera en quienes las vivieron el drama de la reexperimentación y estados de ánimo negativos o de excitación. Después de haber huido, los refugiados o exiliados continúan sintiendo miedo y pueden sentirse amenazados incluso en contextos objetivamente seguros.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 17 de marzo de 2021, expediente 44198.

El miedo, en definitiva, es un sentimiento que los acompaña por mucho tiempo.

Otro sentimiento doloroso que acompaña al exiliado y que es ampliamente tratado en los textos sobre el exilio, es el del desarraigo. Sin embargo, no es un desarraigo al uso, “porque el que está en el exilio no deja de tener una tierra, un suelo y siempre experimenta alguna forma de dolor por la posibilidad de volver o por haberse ido sin la posibilidad de volver o por alguna esperanza o desesperanza de volver”. Es un estado de consciencia que martiriza, por la impotencia ante la separación abrupta de su hábitat, de la ruptura sus lazos y de la correlativa e inevitable imposición de la obligación de vivir en medio de lo desconocido en contra de su voluntad.

Las personas exiliadas viven un duelo permanente desde que deben huir hasta que logran integrarse plenamente en otra parte. Muchas veces el sentimiento de duelo, de pérdida no las abandona ni siquiera cuando logran un exitoso proceso de adaptación. Y las define para siempre. Además, como el exilio “entraña el riesgo del olvido”, la tensión entre el olvido y los recuerdos de lo quedó atrás marca sus procesos de reasentamiento. La familia Bonilla Posada, que fue sometida al temor fundado de una persecución a muerte, y que sintió que ya no quedaba más opción que huir de su país y dejar todo que había conseguido, renunciar a sus planes y proyectos, a su proyección profesional, al control de su biografía, para someterse a la suerte de lo inexplorado con el fin de mantenerse con vida, estuvo expuesta, como cualquiera que haya tenido una vivencia similar, a sentimientos -como los que se han documentado en la literatura especializada-, de duelo, miedo, desarraigo, nostalgia, inseguridades frente al olvido, ten-

siones en la consolidación, continuación o construcción de la identidad, ansiedad por tener que empezar de nuevo en medio de lo desconocido, y cansancio frente a una experiencia que se les presentaba sin fin.

De todo lo anteriormente expuesto se puede concluir que, respecto al derecho de daños, para que se pueda atribuir responsabilidad por desplazamiento forzado al Estado, debemos partir de un punto irrefutable, la prueba de que este participó por acción u omisión en ese fenómeno; de allí se marca el juicio de imputación para la entidad llamada a responder.

En efecto, es la imputación o atribución el eje fundamental del juicio de responsabilidad del Estado; para que este pueda responder frente al afectado o víctima debe estar comprobada su participación directa o indirecta en el desplazamiento forzado, porque lo opuesto sería afirmar que el daño es imputable al tercero que causó la situación fáctica y el Estado sería un mero espectador de la situación.

Frente a esto podría pensarse entonces que, al no ser el Estado el que causó el desplazamiento, mal podría endilgársele algún tipo de responsabilidad, pero ello, lejos de ser categóricamente así, es por decirlo de alguna manera relativo, en cuanto la única forma de imputar responsabilidad es que esté plenamente comprobado, a través de cualquier medio probatorio, inclusive los indiciarios, por cuanto se dijo que en este tipo de casos se debe flexibilizar la valoración probatoria, que alguna entidad pública por acción u omisión incidió en el desplazamiento de las víctimas.

Es a modo de ejemplo, como los casos expuestos *ut supra*, en donde se comprobó en la mayoría de ellos, que el Estado tuvo conocimiento previo de las condiciones de vulnerabilidad de la población, de las constantes amenazas, de las incursiones de grupos al margen de la ley, de la violación sistemática

de derechos humanos, y aun cuando supo de tales amenazas no hizo nada al respecto. En otras palabras, con su actitud de carácter negativo, permitió que el daño antijurídico de desplazamiento se concretara, desconoció a todas luces sus deberes normativos.

Con lo anterior, de ninguna forma se quiere decir que el Estado es un garante universal o que se prohíje una visión paternalista en la que frente a cualquier daño causado por cualquier persona sea la Nación la llamada a responder; dicha posición dista en lo absoluto de lo dispuesto en el artículo 90 superior.

Entonces, la pregunta que debe hacerse es ¿por qué el Estado debe responder cuando el desplazamiento forzado fue causado por agentes no estatales o más bien por terceros ajenos al Estado?, la respuesta parecería fácil según la extracción de los argumentos expuestos, pero el asunto no es tan sencillo. En principio diríamos que el Estado responde por la acción u omisión de entidades públicas; sin embargo, no es cualquier tipo de acción u omisión generalizada, sino aquella que repercute directamente en la situación de hecho; es decir, que tenga un nexo causal con el hecho demandado.

Recapitulando, se ve entonces que, pese a que frente al derecho de daños no se privilegió o prohijó algún régimen de responsabilidad, en los casos de desplazamiento forzado se observa que la de falla de servicio es el aplicable por excelencia y ello es así porque la referida falla se presenta cuando se omite una actividad jurídica o material que deja de cumplir un deber jurídico de actuar aun cuando es posible su realización, lo que permite atribuir responsabilidad con mayor rigurosidad a la administración, esto es, luego de realizarse

un juicio de comparación entre el deber legal, constitucional o normativo y la ejecución o no de la actividad a cargo por parte de la administración (López, 2000).

No obstante, también se pudo observar que hay ciertos casos en los que se ha imputado responsabilidad al Estado por desplazamiento forzado bajo los títulos de imputación objetivos de daño especial y riesgo excepcional. El primero, cuando se comprueba que una actuación en principio legítima del Estado este rompió el equilibrio de las cargas públicas y causó un daño susceptible de reparación para quien lo sufre y, el segundo, cuando el hecho dañoso se presenta como consecuencia de una actividad riesgosa; quien realiza este tipo de actividad debe cargar con los resultados dañosos genere a terceros, puesto que son inherentes al ejercicio de dicha actividad, sin que se requiera prestar atención a la existencia o no de una culpa del responsable.

Finalmente, es importante señalar que el Consejo de Estado también ha decidido algunos de estos asuntos a través de un control de convencionalidad como una garantía en los casos en los que se estudian violaciones o graves violaciones a los derechos humanos, como ejecuciones extrajudiciales, desaparición y desplazamiento forzado, entre otros. En efecto, en varias³¹ ocasiones, la Corporación ha confrontado el ordenamiento jurídico interno con el internacional y con base en dicho contraste ha encontrado que en Colombia se han vulnerado los derechos humanos de personas y grupos poblacionales por grupos al margen de la ley y por parte de agentes estatales, lo que ha generado mayor garantía para las víctimas en cuanto al restablecimiento de sus derechos y a su vez un cumplimiento de

³¹ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 26 de enero de 2006, expediente: AG 00213-01; Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 16 de julio de 2015, expediente 34046; Sección Tercera Subsección A, sentencia del 22 de octubre de 2015, expediente: 33977; Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 21 de noviembre de 2022, expediente: 57738.

los tratados internacionales, específicamente con la Convención Americana de Derechos Humanos y el protocolo II adicional a los convenios de Ginebra.

Ejemplo de ello es la demanda de reparación directa presentada por José Leonardo Castaño Méndez y sus familiares por el desplazamiento forzado al que fue sometido por parte de agentes del extinto Departamento de Seguridad (DAS) (sentencia de 20 de octubre de 2014. Expediente: 36682).

En esa oportunidad, la Subsección C del Consejo de Estado realizó un exhaustivo control de convencionalidad; el contexto de lo sucedido fueron las graves amenazas, actos violentos de agresión, extorsión y desplazamiento forzado de que fue objeto el comerciante José Leonardo Castaño Méndez por parte de agentes estatales que pertenecían al DAS del municipio de Granada (Meta).

Por ello, en esa ocasión se realizó una conceptualización de lo que era el desplazamiento forzado en Colombia y en la comunidad internacional, según lo dispuesto en la Ley 387 de 1997 y lo consagrado en los artículos 1.1, 2, 4 y 22.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 17 del protocolo II adicional a los convenios de Ginebra y concluye que todas esas normas no se excluían entre sí, por el contrario, eran el complemento perfecto para dar un alcance estructurado a la definición de desplazado y desplazamiento forzado, lo cual entonces al ser un tema regulado armónicamente por las normas nacionales e internacionales “constituye fuente obligada para el juez contencioso

administrativo en virtud de lo establecido en el artículo 93 de la carta política y bajo la aplicación del control de convencionalidad”.

En la sentencia en cita, el Consejo de Estado atribuyó responsabilidad al DAS bajo el título de imputación de falla del servicio; constató que agentes estatales fueron los que prevalidos de su condición de autoridad obligaron a las víctimas a desplazarse forzosamente bajo constantes amenazas, persecución y extorsión, lo que a todas luces era una violación de los deberes normativos de la autoridad en el plano interno y una violación de derechos humanos en el plano convencional.

De lo anterior, se puede concluir que el control de convencionalidad permite robustecer nuestro sistema jurídico, que cada vez es más garante de los derechos de las víctimas, y que el Consejo de Estado no ha sido ajeno en ese propósito; desde hace un buen tiempo realiza un control estricto de convencionalidad en sus sentencias y cumple así con los estándares impuestos por las normas internas como las externas.

De tal suerte, el desplazamiento forzado no solo ha quedado expuesto como un gran flagelo que ha tenido que vivir el país, sino que queda en evidencia que el Estado colombiano ha intentado mitigar esta problemática con la expedición de varias leyes y decretos y, en todo caso, no ha desamparado a las víctimas que lo han tenido que padecer, cuando se ha evidenciado que por acción u omisión el Estado ha colaborado o permitido que este suceda.



Capítulo 12

VIOLENCIAS SEXUALES Y BASADAS EN GÉNERO

Contexto histórico por Carlos Prieto¹

Introducción

Las violencias sexuales han sido una práctica extendida durante décadas de conflicto armado en Colombia y empleada de manera sistemática por parte de diversos grupos armados en donde “el cuerpo de las víctimas se transformó en un campo de ejercicio de poder violento y su apropiación se convirtió en una estrategia de guerra implementada para imponer o mantener diversos tipos de orden moral, económico, militar, social o político” (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, pp. 318-319). Este tipo de violencia se ejerció conforme con las dinámicas de control o disputa territoriales, respondió a lógicas de discriminación y de legitimación de las masculinidades guerreras, cumplió propósitos específicos en la búsqueda de satisfacer intereses particulares y fue normalizada como práctica de guerra en la medida en que fueron incentivadas y pocas veces castigadas por los mandos de los distintos grupos responsables (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 319).

De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), la ejecución de este tipo de crímenes por parte de grupos guerrilleros, paramilitares y Fuerza Pública evidencia que dichas violencias no han respondido a casos aislados o prácticas instintivas sino a

incentivos y sanciones determinadas por las dirigencias de estos grupos armados, por las representaciones que promueven sobre la feminidad y la masculinidad, por “las estrategias militares que utilizan para derrotar a sus enemigos y establecer sus dominios; los repertorios de regulación social que aplican para mantener su dominio; el comportamiento de los comandantes frente a las mujeres, entre otras circunstancias” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 84) entre otras motivaciones. En el caso de grupos paramilitares, por ejemplo, estas violencias apuntaban a objetivos concretos como atacar la condición de liderazgo de las mujeres, destruir el círculo afectivo de las víctimas, castigar conductas y afianzar identidades violentas; mientras en el caso de guerrillas como las Farc, estas violencias tuvieron hasta expresiones intrafilas, especialmente en contra de las mujeres (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pp. 80-83).

Este tipo de violencia afectó de forma diferenciada los planes de vida de niños, niñas, jóvenes, hombres, mujeres, incluyendo personas de la comunidad LGBTI. En el caso de las mujeres, el conflicto armado las vulneró de manera desproporcionada, más si se tiene en cuenta la discriminación estructu-

¹ Político con maestría en asuntos internacionales y estudios en seguridad y DDR. Ha trabajado varios años como investigador, asesor en procesos de negociación y consultor para entidades públicas y organizaciones nacionales e internacionales. Este trabajo fue posible también gracias al apoyo y contribución de Gerson Arias, experto en seguridad y conflicto armado.

ral que han soportado históricamente mujeres campesinas, indígenas, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 306). En este sentido, según lo recogido por la Comisión de la Verdad en Colombia:

Con el uso de la violencia sexual, una de las expresiones de violencia más crueles y con una carga simbólica enorme para las mujeres, se buscó destruir los lazos sociales y romper los tejidos humanos de las comunidades, dirigiendo el ataque al corazón de esas poblaciones, dado el papel central de las mujeres en la vida familiar y comunitaria” (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 307).

En relación con la comunidad LGBTI, los grupos armados persiguieron de manera recurrente a esta población en razón a sus orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género no normativas, ejerciendo distintas modalidades de violencia que abarcaron además de violencias sexuales, amenazas, desplazamientos forzados, exilios, homicidios, desapariciones, secuestros y reclutamientos forzados, entre otras vulneraciones (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 560). Todos estos hechos impactaron en diferentes dimensiones a estas personas, desde sus identidades de género y sexualidades, hasta sus proyectos socioeconómicos, comunitarios o políticos.

El esclarecimiento de estos hechos ha sido una tarea revestida de complejidad. El alto grado de subregistro de estos hechos se asocia a prácticas de estigmatización y revictimización que ocurren en el ámbito social e institucional y que han desincentivado la denuncia e invisibilizado estos delitos: “las huellas en el cuerpo y los impactos emocionales que deja la violencia sexual no son comunicados por las víctimas por temor a los señalamientos” (Centro Nacional de Memoria Histórica,

2013, p. 84). En este escenario se ha destacado la labor de personas y organizaciones de víctimas, mujeres y población LGBTI que desde hace años han promovido procesos de resistencia, reconocimiento de hechos victimizantes y de no repetición de este tipo de delitos.

El Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, elaborado por la Defensoría del Pueblo en alianza con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, reconoce y conceptualiza sobre la violencia sexual y sus modalidades, referencia instrumentos normativos que desde hace décadas han buscado prevenir y proteger frente a la ocurrencia de este tipo de violencia como la Declaración de la Organización de Naciones Unidas sobre la “protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado” de 1974, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer de 1994 o el mismo Estatuto de Roma que reconoce la violación y otros abusos sexuales como delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra (Defensoría del Pueblo y ACNUDH, 2010, p. 42).

En el caso de violencia contra la mujer, el mismo Manual acoge las conclusiones de algunos informes de la relatora especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer en el caso de Colombia, en los cuales se ha reconocido que:

La violencia contra la mujer es generalizada y sistemática. La Relatora Especial expresa suma preocupación por el actual grado de impunidad por violaciones de derechos de la mujer, sobre todo las que ocurren debido al conflicto armado en Colombia o se ven agravadas como resultado de este. Expresa preocupación además por el trato que recibe la mujer en el sistema de justicia penal y por el bajo por-

centaje de condenas impuestas en casos de violación u otras formas de violencia basada en el género (Organización de Naciones Unidas, 2002, paf. 103-104).

Desde la perspectiva defensorial, la violencia sexual:

Es una forma de violencia de género y consiste en cualquier acto, tentativa o amenaza de naturaleza sexual que se realiza contra la voluntad de una persona. Es un delito que lesiona la integridad, la libertad y la orientación sexual e identidad de género (...) (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 16).

En este mismo sentido y bajo un enfoque ampliado, se entiende la violencia basada en género como:

Toda acción de violencia causada por un ejercicio del poder, fundamentado en estereotipos sobre lo femenino y lo masculino y las relaciones desiguales entre hombres y mujeres en la sociedad (...) favorecen el ejercicio del poder a través de actos de agresión o coerción en contra de las mujeres, por el simple hecho de serlo, así como de quienes no encajan en los parámetros de género y sexualidad dominantes, como las personas transgénero, lesbianas, bisexuales y hombres gay (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 15).

Las violencias sexuales y violencias basadas en género constituyen un tipo de violencia que ha persistido en los últimos años desde la óptima de la Defensoría del Pueblo y del Consejo de Estado. De acuerdo con el último informe al Congreso de la Defensoría del Pueblo, este tipo de violencias siguen ejecutándose en regiones como la Caribe o el Pací-

fico donde los grupos armados se expanden a través de estos y otros repertorios de violencia (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 16). Alertas tempranas para el año 2023 como las Alertas 001, 003, 004 y 009 para zonas como Risaralda, Guainía, Meta y Guaviare y Norte de Santander han advertido también la posibilidad de ocurrencia de violencias sexuales o basadas en género frente a lo cual, la misma entidad ha reiterado recientemente que la importancia de reconocer, por ejemplo:

Las violencias contra las mujeres, como violaciones a los derechos humanos, implica apropiarse el concepto de violencia basada en género, para aterrizarlo de manera transversal a la actuación estatal y aplicar el enfoque de género no solo en la atención, investigación y sanción de las violencias, sino en todos los escenarios y campos del ejercicio de los derechos de las mujeres (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 199).

El capítulo que se presenta a continuación tiene como propósito reconstruir el contexto, los patrones y algunos casos relacionados con violencia sexual y violencia basada en género presentados en la historia reciente del conflicto armado en Colombia. Asimismo, tiene como propósito documentar la labor que la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Estado; conforme con su misión constitucional han desarrollado durante décadas con miras prevenir y proteger a la población frente a la ocurrencia de este tipo de violencia o frente a sus impactos, así como definir la responsabilidad estatal, sancionar y proyectar referentes jurisprudenciales en relación con estos delitos.

Contexto histórico y reciente relacionado con violencias sexuales

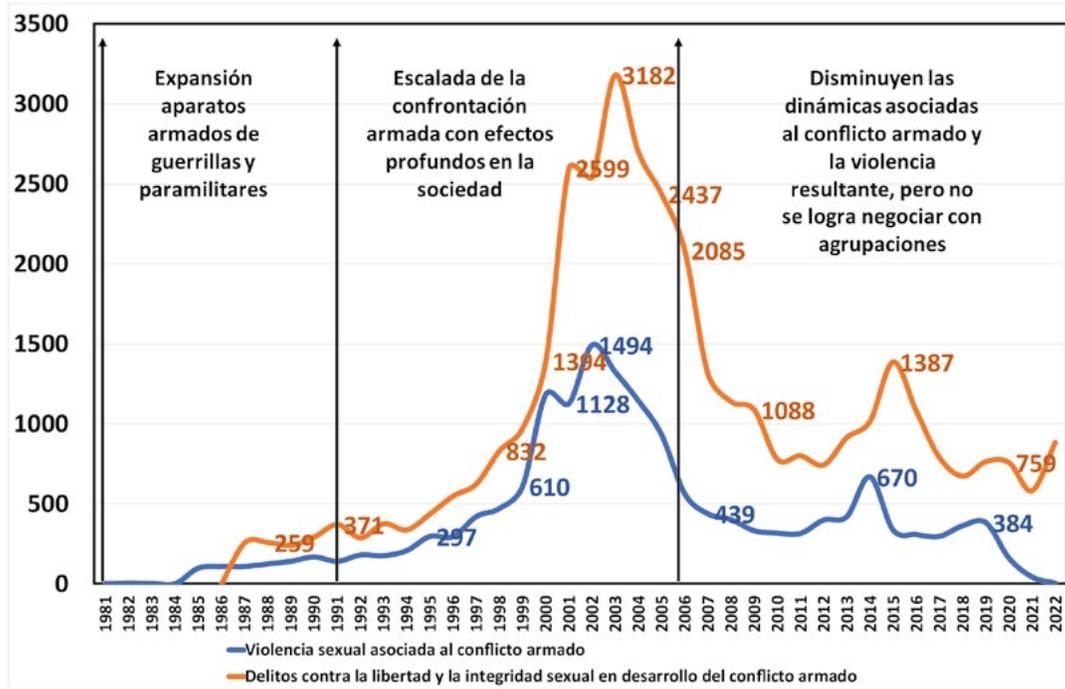
Las cifras sobre violencia sexual en el marco del conflicto armado disponibles replican el mismo comportamiento de los asesinatos llevados a cabo por los actores armados irregulares². Si nos atenemos a las cifras del Centro Nacional de Memoria Histórica, como se evidencia en la gráfica a continuación, el nivel de casos es bajo en los años 80, muy posiblemente en parte por el subregistro, y asciende significativamente de 1992 en adelante, llegan-

do a su pico en 2002. Desde ahí descienden vertiginosamente hasta 2011. Se presenta un nuevo ascenso en los casos entre 2011 y 2014 y vuelven a descender en los años siguientes; para 2019 se registra un nivel parecido a 2011. Ahora, en lo que respecta a la información reportada por Unidad para las Víctimas, las tendencias son similares, si bien el pico es mucho más pronunciado.

² Las bases de datos se extractaron de datos abiertos y se usaron como fuentes el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Para las consultas de víctimas de violencia sexual se usaron consultas extractadas del Centro Nacional de Memoria Histórica. Dependiendo del caso, se seleccionaron series hasta 2022, tomando como punto de partida diferentes años: 1982, o 1985, opciones que se precisan en cada capítulo, esto a pesar de que el énfasis se hace desde 1991. Se usó también la consulta de datos abiertos de la Unidad para las Víctimas. Hay que mencionar que las bases de datos que se usaron y que están disponibles en fuentes abiertas, son anonimizadas, es decir que no tienen relato ni contienen el nombre de la víctima. No obstante, se dispone de una versión de estas bases de datos suministradas por petición al Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto, que contienen relatos. En numerosos casos se extraen parte de esos relatos. También se usaron fuentes de contraste como publicaciones del Centro Nacional de Memoria Histórica u otros informes que se citan a lo largo del texto.

Gráfica 1.

Evolución de la violencia sexual asociada al conflicto armado por años y periodos



Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto³ del CNMH y Unidad para las Víctimas⁴.

Respecto a la información disponible es importante señalar que el subregistro es enorme. En primer lugar, hay que tener en cuenta que son relativamente recientes los instrumentos conceptuales (Sánchez, 2011, pp.7-8) y legales⁵ específicos para categorizar y cuan-

tificar la magnitud de las distintas formas de violencia sexual, reproductiva y por prejuicio, ocurridas en el marco del conflicto armado, lo cual se ha traducido en su invisibilidad a pesar del impacto desproporcionado en las víctimas⁶. Segundo, existe subregistro por ausen-

³ Cálculos a partir de la base del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

⁴ Datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas. Datos Abiertos. Corte a junio de 2023.

⁵ Si bien es cierto se han reconstruido los registros, muestran la ocurrencia de violencia sexual en el marco del conflicto armado desde 1958, el diseño de instrumentos para el levantamiento de tal información es reciente y más reciente aún la tipificación en Colombia de los delitos sexuales ocurridos en este contexto.

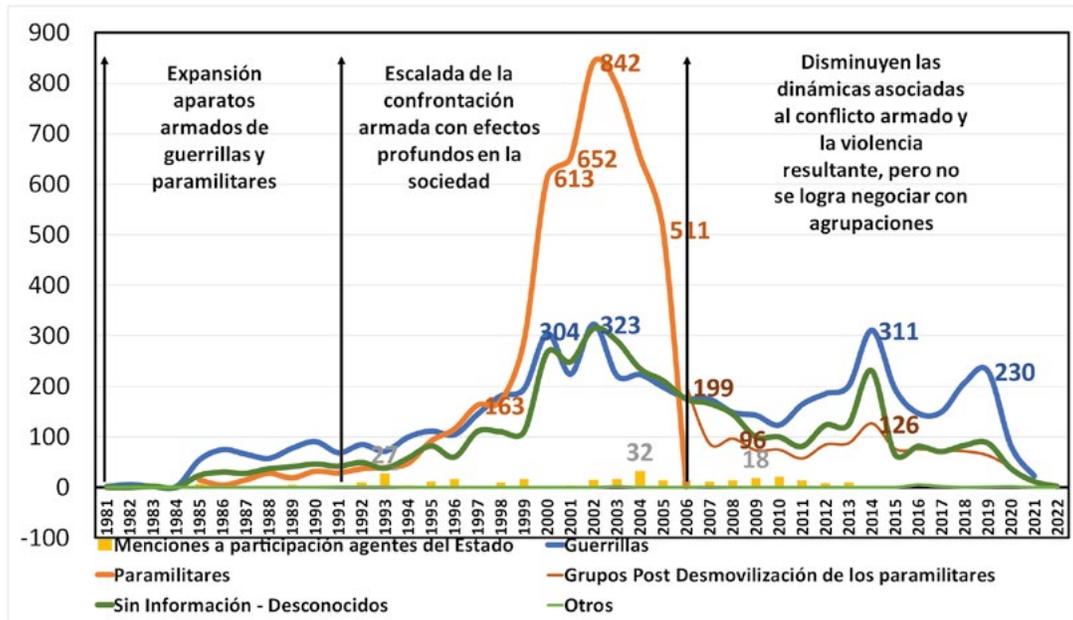
⁶ “La Sala continúa observando que los delitos de violencia sexual contra la generalidad de las mujeres del país y en particular contra las mujeres víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzado, siguen siendo invisibles y subregistrados. Esta invisibilidad y subregistro, que ya fuera advertida por esta Corte en el Auto 092 de 2008, incide radicalmente en que aún se desconozca la dimensión cualitativa y cuantitativa real de la sistematicidad y generalidad con que ocurrió y ocurre el fenómeno. Las cuantificaciones generales sobre la ocurrencia de violencia sexual más aproximadas se basan en los exámenes sexológicos practicados por el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses. No obstante, las estadísticas del Instituto no reflejan la dimensión verídica de los eventos de violencia sexual en general y, en particular, de violencia sexual asociada con el conflicto armado interno, pues el número de exámenes sexológicos practicados no es equivalente al número de mujeres, niñas y

cia de denuncia debido principalmente a que muchas personas únicamente declaran su condición como víctimas de desplazamiento forzado, manteniendo oculta la violencia sexual, lo que ocurre en muchos casos por ver-

güenza; temor o riesgo a ser culpadas; temor o riesgo de represalias; presencia de grupos armados; sistemas de apoyo inexistentes o inadecuados, por citar algunos factores.

Gráfica 2.

Evolución de la violencia sexual asociada al conflicto armado según responsables por años y periodos



Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto⁷ del CNMH

La perspectiva según responsables por años muestra, sin lugar a duda, que, en el periodo más álgido, entre 1999 y 2004, el comportamiento se explica por los paramilitares. Estos se caracterizaron por ser un grupo coordinado, territorializado y politizado que resaltaba valores masculinos de honor y valentía y la venganza constituyó el mecanismo para la resolución de conflictos.

Diferentes estudios sobre la violencia sexual en el marco del conflicto armado en Colombia han identificado que estas violencias forman parte de las estrategias operacionales de los actores armados y han establecido las siguientes distinciones:

- 1) Violencia sexual en escenarios de disputa territorial con presencia significativa

adolescentes que en efecto han sido víctimas de violencia sexual. Incluso, si se contrastan los casos documentados por organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional de actos de violencia sexual cometidos en el marco del conflicto armado y las cifras derivadas de los exámenes médico-forenses, se observa una distancia aún mayor entre los casos que han ocurrido efectivamente y los casos denunciados". Corte Constitucional (2015).

⁷ Cálculos a partir de la base del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica. Corte junio de 2023.

de economías ilegales (cultivos de coca o explotación minera), en el que los cuerpos se estigmatizan, se callan y se aniquilan.

2) Violencia sexual en escenarios de control territorial: corredores estratégicos de movilidad/zona de protección, en donde los cuerpos se apropian, se corrigen y se

higienizan.

3) Violencia sexual en escenarios de intrafilas -coacción política- en donde dicha violencia se tolera, es silenciada y promovida (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2021, p. 1).

Tabla 1.

Distribución de la violencia sexual en los municipios más afectados entre 1981 y 1991.

Etiquetas de fila	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Total	Porc
MEDELLIN					2		2	7	5	8	6	30	3,3%
TURBO					3	6	5	3	6	4	3	30	3,3%
APARTADO					2	1	3	4	4	6	1	21	2,3%
MACEO					2	2	3	1	3	3	3	17	1,9%
SAN MARTIN DE LOBA						16						16	1,8%
SAN VICENTE DE CHUCURI					3	1	3	3	1	2	1	14	1,5%
YACOPI						3	3	1	3	1	2	13	1,4%
EL CARMEN DE CHUCURI					4	1	1	1	2		3	12	1,3%
MUZO						9		1		1		11	1,2%
SAN CARLOS					1			1		6	2	10	1,1%
MARIA LA BAJA							1	1	3	2	2	9	1,0%
PLANETA RICA					1	1	1		2	1	3	9	1,0%
VALLE DEL GUAMUEZ					1		3	1		1	2	8	0,9%
BUENAVENTURA					2	1			2	1	2	8	0,9%
	0	0	0	0	21	41	25	24	31	36	30	208	22,8%

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto⁸ del CNMH

Con base en el CNMH se distribuyó la violencia sexual en los municipios más afectados del país, por años, entre 1981-1991. Sobresale Medellín y después se destacan municipios del Magdalena Medio (Maceo, San Vicente de Chucurí, Yacopí, El Carmen de Chucurí) y el Urabá (Turbo, Apartadó), sobre todo.

Esto coincide con las dinámicas identificadas cuando se estudia la violencia en su conjunto. Actuaban las guerrillas, por un lado, y estructuras paramilitares que todavía no se habían articulado, aunque ya estaban relacionadas con el narcotráfico.

⁸ Cálculos a partir de la base del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica. Corte junio de 2023.

Tabla 2.

Distribución de la violencia sexual en los municipios más afectados entre 1992 y 2006.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	92 06	Porc % 92 06
VALLE DEL GUAMUEZ	1	1		3	1	4	3	40	29	63	105	73	36	32	12	403	3,9%
PLATO				1	2	3	7	9	30	40	45	28	57	43	16	281	2,7%
ZONA BANANERA		2		2	3	2	17	20	33	36	27	61	19	15	8	245	2,3%
SANTA MARTA	1	1	10	3	1	4	4	7	48	14	32	35	28	15	10	213	2,0%
MEDELLIN	12	9	7	9	3	8	9	15	22	13	35	23	15	3	12	195	1,9%
POLICARPA	1	1				1		2	5	8	19	41	42	39	34	193	1,8%
ZAMBRANO						2		9	29	38	35	28	13	12	2	168	1,6%
ARGELIA	1			1	1	6	4	13	16	17	36	21	19	17	9	161	1,5%
APARTADO	4	4	9	20	10	13	15	4	13	9	11	7	6	11	7	143	1,4%
FUNDACION	5		1	1	4	1	7	5	19	26	23	22	17	7	2	140	1,3%
TIBU		15	1	1		1	2	26	28	11	20	12	10	4	1	132	1,3%
ARACATACA	1	2	1	2		1		1	7	15	28	25	35	4	4	126	1,2%
SIN INFORMACION	4		1	9		4	4	8	9	14	13	16	20	10	10	122	1,2%
PIVIJAY			1	2		5	4	14	18	12	21	10	12	11	2	112	1,1%
BUENOS AIRES		2	1						28	37	18	17	7	1		111	1,1%
VALLEDUPAR	2	1	2	3		5	1	5	8	11	23	11	15	14	8	109	1,0%
TURBO	5	6	4	14	19	11	2	5	3	9	4	3	9	4	4	102	1,0%
	37	44	38	71	44	71	79	183	345	373	495	433	360	242	141	2956	28,3%

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto⁹ del Centro Nacional de Memoria Histórica.

Entre 1992 y 2006 se registran 16 municipios, además de los casos sin información, que acumularon el 28.5 por ciento del total de casos, lo que muestra una concentración importante. En esta oportunidad se destacó Valle del Guamuez¹⁰, en donde las incursiones de los paramilitares fueron muy fuertes entre 1999 y 2003. Adicionalmente, se destacan munici-

pios del Caribe como Plato, Zona Bananera (municipio del Magdalena), Zambrano, Fundación, Aracataca y Valledupar. Este patrón es consistente con el hecho de que los paramilitares actuaron con especial fuerza en el Caribe de donde replegaron a las guerrillas. Se destacaron, asimismo, en el Pacífico, Policarpa en Nariño, y Argelia, en el Cauca.

⁹ Cálculos a partir de la base del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

¹⁰ De acuerdo con la Defensoría del Pueblo. “Factible incremento de homicidios selectivos de configuración múltiple, desplazamiento forzado y ocurrencia de ataques contra bienes de carácter civil, ataques indiscriminados contra los cascos urbanos y enfrentamientos armados con interposición de población civil como consecuencia de la disputa territorial entre las AUC y las FARC por el control del Valle de Sibundoy y la arteria de comunicación entre Mocoa y Pasto. La situación de riesgo se agudiza con la condición de ser, estos municipios receptores de población desplazada del bajo putumayo, la cual es víctima de amenazas por supuestas relaciones con uno u otro actor armado contendiente.” Defensoría del Pueblo (2023).

Tabla 3.

Distribución de la violencia sexual en los municipios más afectados entre 2007 y 2022.

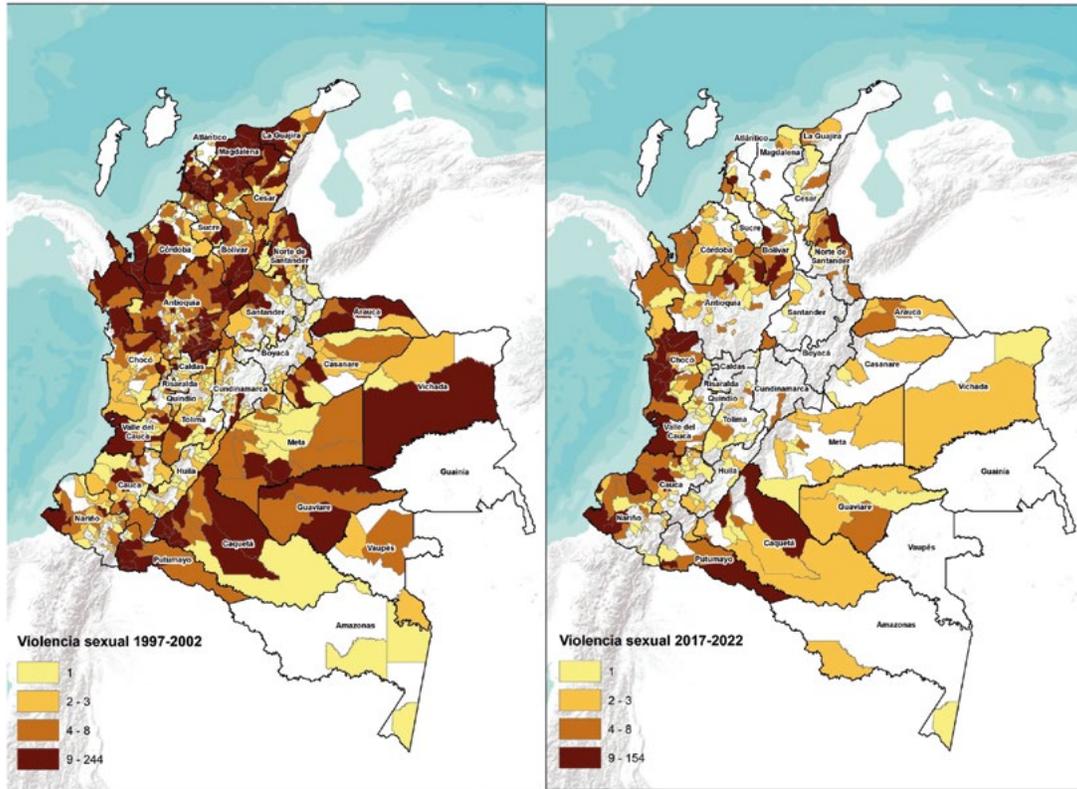
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	07 22	Porc 07 22
BUENAVENTURA	9	5	6	9	14	29	41	75	28	24	30	56	54	12	2		394	7,6%
SAN ANDRES DE TUMACO	5	12	5	15	8	26	20	31	10	19	23	15	27	6	2		224	4,3%
RIOHACHA	4	6	5	3	1	1	4	74	5	7			3				113	2,2%
MEDELLIN	7	7	5	2	14	11	22	18	3	11	5	1				1	107	2,1%
SIN INFORMACION	6	9	7	3	5	6	6	15	38	6	3		1				105	2,0%
QUIBDO	3	2		4	4	4	5	6	10	8	9	13	12	20	4		104	2,0%
POLICARPA	14	15	11	17	4	18	8	4	3		2	4	1	1			102	2,0%
DIBULLA	7	4	1	4	2	1	6	50	2	3	2	3					85	1,6%
VALLE DEL GUAMUEZ	11	2	6	5	6	6	2	5	2	5	2	1	14	1			68	1,3%
SANTA MARTA	13	9	8	5	3	2	2	16	4	2	1						65	1,2%
MEDIO ATRATO	2	1		1	4	2	1		4		4	12	22	7	2		62	1,2%
EL TAMBO	4	3	9	4	2	9	7	4	1	1		4	4	3			55	1,1%
SAN VICENTE DEL CAGUAN	3	4	7	3	5	2	4	5	2	5	3	3	3	2			51	1,0%
	88	79	70	75	72	117	128	303	112	91	84	115	138	52	10	1	1535	29,5%

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto¹¹ del Centro Nacional de Memoria Histórica.

En el tercer periodo, entre 2007 y 2022, se identifican trece municipios y los casos sin información, que en su conjunto acumularon el 29.5 por ciento del total. Resalta en esta ocasión que los municipios más afectados son los del Pacífico. Buenaventura, después de la desaparición de Los Rastrojos en 2011, se caracterizó por disputas entre organizaciones criminales. Tumaco, por su lado, fue más crítico en términos de violencia después de la desmovilización de los paramilitares; también reportó un gran número de casos después del acuerdo de paz con las Farc en 2016 en tanto irrumpieron

variadas agrupaciones disidentes y se afianzaron estructuras alineadas con la Segunda Marquetalia y con el denominado Estado Mayor de las Farc. También se destacaron municipios del Pacífico como Quibdó y Medio Atrato. En Quibdó, las denuncias fueron reiteradas entre 2015 y 2020, es decir, especialmente después de los acuerdos con las Farc. En el suroccidente también se destacaron Policarpa (Nariño), y El Tambo (Cauca). En ambos municipios los niveles fueron altos hasta 2012, lo que sugiere que pesó la acción de los grupos post desmovilización de los paramilitares.

¹¹ Cálculos a partir de la base del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

Gráfica 3.*Número de casos de violencia sexual por periodos.*

Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

La violencia sexual en escenarios de control territorial documentados mediante los testimonios escuchados por la Comisión de la Verdad evidencia que, entre 1999 y 2016, “fue marcadamente mayor en municipios cocaleros y que estos índices aumentaron en el periodo del Plan Colombia y de la avanzada paramilitar” (Comisión para el Esclarecimiento, 2023, p. 4). Reviste especial interés apreciar los datos presentados por la Comisión de la Verdad; resaltan que son mucho más afectados los municipios cocaleros” (Comisión para el Esclarecimiento, 2023, p. 4). En estos escenarios se multiplican bares, tabernas y espacios de trabajo sexual, en donde se configuran estas prácticas por parte de integrantes de estructuras armadas y particularmente los paramilitares y los gru-

pos posdesmovilización de los paramilitares de 2007 en adelante.

En lo que respecta al ciclo de vida de las víctimas de la violencia sexual, reproductiva y por discriminación, son las mujeres jóvenes entre los 18 y 28 años las que han sufrido los mayores vejámenes (30.07%), seguido de las mujeres adultas (25.10%) y en tercer lugar las adolescentes (21.90%). La violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes alcanza niveles exorbitantes al representar el 29.81 por ciento de un universo de 15.738 víctimas del periodo 1990-2019. En resumen, las mujeres víctimas de la violencia sexual en el marco conflicto armado colombiano representan el 83.29 por ciento. En este aspecto ha de tenerse en cuenta también que entre los vejámenes

que han afrontado niñas y niños en el marco del conflicto armado se ha incluido el reclutamiento forzado y que en lo que se ha denominado “violencia sexual intrafilas” se destacan aspectos como: las normas a través de las cuales se toleraba, permitían o promovían los

abortos forzados, anticoncepción forzada, acoso sexual y relaciones afectivas y sexuales, victimizaciones de las cuales fueron objeto las mujeres guerrilleras (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, pp. 8,28).

Tabla 4.
Ciclo de vida víctimas violencia sexual en porcentajes.

Ciclo de vida	Hombre	Mujer
0 - 5 años	0,27	0,61
Infancia (6-11 años)	0,68	5,15
Adolescencia (12-17 años)	1,2	21,90
Juventud (18-28 años)	1,76	30,07
Adulthood (29-59 años)	2,08	25,10
Persona mayor (60 años o más)	0,09	0,46
Sin información de edad, ni de sexo	10,63	

Fuente: <https://www.comisiondelaverdad.co/anexo-estadistico-mi-cuerpo-es-la-verdad-mujeres-lgbtq>

Por otro lado, la visibilización de las violencias por discriminación a la que han sido sometidas las personas LGBTIQ es relativamente reciente, pero la persistencia de sus organizaciones documentando casos¹² y el acompañamiento institucional de la Defensoría del Pueblo, han facilitado a la Jurisdicción Especial para la Paz dar apertura al Macrocaso 11 (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023) para investigar las condiciones que dieron lugar a la violencia y discriminación contra las mujeres, las niñas y las personas LGBTI y posi-

bilitar la verdad, justicia y reparación para las víctimas de violencia sexual¹³.

La población víctima de violencia por discriminación es la de mayor subregistro en el contexto del conflicto armado, principalmente por la ausencia de instrumentos adecuados para la recolección de la información; por el temor y la vergüenza de denunciar delitos relacionados con la sexualidad; por el contexto social y cultural en que se comenten los delitos; entre otras razones. Esta situación poco a poco se ha venido revirtiendo a través de

¹² La alianza Cinco Claves propuso en varias oportunidades a la JEP la creación de un macrocaso de violencia sexual, violencia reproductiva y violencia motivada en la sexualidad de la víctima.

¹³ En efecto, en septiembre de 2023, la JEP oficializó la apertura del Macrocaso 11 “Violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano”, destacando que hasta el momento ha encontrado “el registro de 35.178 víctimas de todos los actores del conflicto, por hechos de violencia sexual, reproductiva y otras violencias de género y por prejuicio, en hechos ocurridos entre 1957 y 2016” [Jurisdicción Especial para la Paz, 2023].

instrumentos claves como el mismo manual *Herramientas para la apropiación de los indicadores de género* del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para el monitoreo del conflicto armado (Defensoría del Pueblo, 2007).

En relación con las cifras, el Registro Único de Víctimas reporta que:

Al 1 de abril de 2019 se habían incluido en el registro 5.037 hechos victimizantes cometidos contra personas LGBT. (...) los hechos victimizantes que más se cometieron contra personas LGBT son desplazamiento forzado (3.105), amenazas (895), delitos contra la integridad sexual (393) y homicidios (302). (Colombia Diversa, 2020, p. 83).

Probablemente las víctimas sean muchas más.

De igual forma, el contexto rural (pueblos y caseríos con baja densidad poblacional) en el que se desarrolla el conflicto armado, ha “facilitado” la visibilidad de las expresiones e identidades diversas, lo que propicia el ejercicio de la violencia por discriminación apoyada en discursos justificativos como:

(...) la continua asociación del sexo biológico clausurado en solo dos opciones de hombre y mujer, de la orientación sexual con el VIH, la pedofilia, la perversión, el pecado, entre otras, y de la identidad de género con la patología y la medicalización (Defensoría del Pueblo, 2015, p. 44).

De manera reciente, Colombia Diversa registra en su reporte del 30 de marzo de 2022:

139 episodios de violencia motivada por orientación sexual durante el conflicto

armado, incluyendo entre ellos 38 sobre violencia sexual. De estos eventos, ocho fueron perpetrados por las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), un grupo paramilitar de extrema derecha; seis por grupos sucesores de los paramilitares que surgieron tras la desmovilización parcial de las AUC en el Proceso de Justicia y Paz; tres por grupos paramilitares no identificados; 13 por las FARC-EP; tres por las Fuerzas Armadas; tres por la Policía Nacional; y tres por actores no identificados. (Asociación Internacional LGBTI, 2022, p. 5).

En relación con este tipo de violencias, los hombres no escapan a las imposiciones de la norma heterosexual y los estereotipos. Los instrumentos de registro e investigación en general - pese a los recientes esfuerzos- a menudo no están diseñados para identificar los eventos de violencia sexual contra hombres y niños incluyendo, por ejemplo, niños desvinculados del conflicto. Cuando se ejerce la violencia sexual sobre hombres heterosexuales, la víctima puede cargar con el estigma y la vergüenza de su supuesta homosexualidad. Y, desde la mirada judicial, el hecho sexual victimizante puede ser calificado como tortura (Ramírez, 2008, p. 10). Desde el punto de vista de los perpetradores, la violencia sexual contra hombres y niños pretende dejar claro qué clase de sexualidad, feminidad y masculinidad son consideradas aceptables.¹⁴

En marzo de 2019, la JEP a través de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas abrió el Caso 007, denominado “Reclutamiento y utilización de niñas y niños

¹⁴ De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica: “Cuando hablamos de masculinidades hacemos referencia a las construcciones socialmente reconocidas de lo que significa “ser hombre” (...): ser proveedor, trabajador, racional, emocionalmente controlado, heterosexual activo, jefe del hogar, padre, fuerte y blanco, con dominio sobre otros hombres- tiende a subordinar a otras masculinidades, a las que infantiliza, disminuye y/o feminiza”.

en el conflicto armado” que al adoptar una noción amplia de reclutamiento le permite investigar hechos victimizantes como la violencia y esclavitud sexuales, la planificación y abortos forzados y la imposición de castigos o penas crueles, inhumanas o degradantes¹⁵.

Las violencias sexuales contra los hombres representan el 6,08 por ciento de un universo de 15.738 víctimas; según el rango de edad las víctimas menores de 18 años alcanzan un 2.15 por ciento, seguido del rango “Adulthood” representada por un 2.08 por ciento.

Las contribuciones desde la Defensoría del Pueblo

La labor de la Defensoría del Pueblo en relación con la violencia sexual y basada en género ha evolucionado a través del tiempo y ha fortalecido sus criterios de actuación, capacidades institucionales y gestión defensorial relacionada con estos delitos, tanto en el contexto del conflicto armado en Colombia como por fuera, todo bajo el enfoque de promoción y garantía de los derechos humanos:

La Defensoría del Pueblo reconoce la persistencia de la violencia sexual dentro y fuera del contexto del conflicto armado y en zonas con alta presencia de grupos armados ilegales, de manera especial en contra de niñas y mujeres en su diversidad (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 9).

En lo que se refiere a estos delitos en el marco del conflicto armado interno, objeto del presente acápite, desde sus primeros años como entidad, la Defensoría hizo seguimiento a algunas modalidades relacionadas con violencia sexual como casos denunciados de acoso y abuso sexual contra mujeres y menores de

edad o intervenciones ante la Corte Constitucional y fortaleció los criterios institucionales para la protección de estas poblaciones frente a la ocurrencia de estos hechos (Defensoría del Pueblo, 1994). La labor adelantada durante esos primeros años por las Defensorías Delegadas para los Derechos de la Niñez, la Mujer y el Anciano, para las Minorías Étnicas y Comunidades Indígenas y para Asuntos Constitucionales fue fundamental respecto al monitoreo y la protección frente a este tipo de violencia y sus impactos diferenciados.

En este sentido, desde su puesta en funcionamiento en 1992, la Defensoría del Pueblo hizo una apuesta institucional por visibilizar algunos de los impactos del conflicto armado en las mujeres, NNA y personas con orientaciones sexuales diversas¹⁶. Esta acción la combinó con estrategias de atención y prevención de la violencia contra estos sectores poblacionales. Un ejemplo de esto fue un proyecto realizado en 1995 que buscaba mejorar la calidad de la atención para las mu-

¹⁵ Justicia Especial para la Paz, JEP. Auto 159 de 2021. Presentó la primera caracterización de víctimas acreditadas en el Caso 07, que realizó con las 274 víctimas que habían sido acreditadas para entonces. Esta caracterización llevó a la Sala a priorizar las tres conductas conexas con el reclutamiento que más fueron referidas por las víctimas acreditadas. Entre estas priorizó a: i) violencia sexual y basada en género [...], pp. 24-25.

¹⁶ Uno de los primeros casos que reportó la Defensoría ocurrió en 1995 cuando el ente registró la muerte de una niña de 15 años en Saravena, Arauca, a manos de la guerrilla que “presentaba 29 disparos, tenía un brazo partido y su cuerpo denotaba síntomas de abuso (la fuente no precisa qué clase de abuso, pero da a entender que era de tipo sexual)” Defensoría del Pueblo (1996).

jeros víctimas de la violencia intrafamiliar y sexual, en la ciudad de Bogotá (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 410).

Para mediados de los 90, la Defensoría se sumó a un conjunto de iniciativas de la comunidad internacional, del movimiento social de mujeres y de organismos de control, para que el Congreso de la República expidiera un conjunto de leyes dirigido a eliminar la violencia contra la mujer y a desarrollar los mecanismos que garanticen el acceso a la justicia y la protección a las víctimas. Ejemplos de este trabajo de incidencia fueron: la Ley 248 del 29 de 1995, por la cual se ratifica la “Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Convención de Belén Do Para”; la Ley 294 de 1996, por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, sancionar y remediar la violencia intrafamiliar; y la Ley 360 de 1997, contra los delitos contra la libertad sexual y dignidad humana.

Desde 1998, tal y como se consigna en los subsiguientes informes al Congreso, la Defensoría del Pueblo expande sus capacidades en relación con la prevención y monitoreo a estos delitos, construyendo un sistema de seguimiento y vigilancia que apuntara a validar la situación de derechos de las mujeres en el país, y abordara temas específicos como el impacto del conflicto armado en las mujeres, la violencia sexual y el estado de las políticas estatales para la promoción de los derechos de estas poblaciones (Defensoría del Pueblo, 1998). Respecto a casos de violencia sexual contra mujeres, la Defensoría hizo eco en esos años a las datos que recogía el Instituto Nacional de Medicina Legal, visibilizando algunas de las denuncias que llegaban a sus propias oficinas y evidenciando los desafíos de la respuesta institucional frente a las víctimas de estos hechos. Progresivamente, las

estadísticas sobre los casos de conocimiento de la entidad empezaron también a ser centralizadas, categorizadas como violencia sexual y reportadas periódicamente por la Defensoría dentro sus diferentes informes.

Para los primeros años de 2000 y a través de la gestión defensorial de oficinas Delegadas como la Derechos del Niño, la Mujer y el Anciano, la Entidad promovía acciones de atención integral a víctimas de violencia sexual, desplegando más de 30 centros de atención para esta población en el territorio nacional, con capacitaciones a personerías municipales en temas relacionados con violencia sexual, asesoría a defensorías regionales y seccionales sobre estos mismos temas, entre otras iniciativas (Defensoría del Pueblo, 2004).

Desde 2005, la Entidad incorporó la perspectiva de género en la labor de advertencia del Sistema de Alertas Tempranas para lo cual produjo dos documentos metodológicos. Por un lado, un manual para recoger información sobre violencias basadas en género en el marco del conflicto armado (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 102) que propone recomendaciones sobre el uso de técnicas y fuentes para la documentación del conflicto armado basado en el género y, por otro lado, la cartilla *Porque el conflicto golpea... pero golpea distinto. Herramientas para la apropiación de los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para el monitoreo del conflicto armado* (Defensoría del Pueblo, 2007). Para estas labores se proponen indicadores como: “tipo de problemas relacionados con la salud sexual y reproductiva de hombres y mujeres en zonas de presencia o control de grupos armados; tasa de dictámenes sexológicos según municipio y departamento del hecho por sexo” (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 102).

En este sentido, la Defensoría continuó su tarea de formación y capacitación de fun-

cionarios públicos para atender a las víctimas de violencias sexuales e incorporó 31 indicadores de género dentro del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) (Defensoría del Pueblo, 2009, pp. 68-69).

Las capacidades de la Defensoría del Pueblo se ampliaron en los siguientes años frente a la atención y seguimiento a estos hechos de violencia como resultado también de algunas sentencias de la Corte Constitucional y de otros instrumentos jurídicos que asignaban responsabilidades a la Entidad, al mismo tiempo que ampliaban los criterios y enfoques bajo los cuales la institucionalidad debería abordar estas expresiones de violencia, incluyendo también la violencia basada en género y afectaciones diferenciadas a otras poblaciones como la comunidad LGBTI. Entre las sentencias de la Corte y herramientas normativas que guiaron la labor de la Defensoría durante esos años, además de aquellas de orden internacional como la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se destacan (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 9):

- Sentencia T-025 de 2004: en relación con el estado de cosas inconstitucionales frente a la situación de la población desplazada.
- Ley 975 de 2005: Ley de Justicia y Paz frente a la cual la Defensoría activó un esquema de acompañamiento de orientación y acompañamiento a víctimas de grupos armados ilegales, incluyendo aquellas derivadas de diversos hechos de violencia sexual.
- Auto 092 de 2008: por medio del cual se reconoce el impacto desproporcionado del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colom-

bianas y frente a la labor de la Defensoría, se identifican una serie de riesgos de género en el marco del conflicto armado que deben identificados en el monitoreo a violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH como el riesgo de violencia sexual, de explotación sexual o de abuso sexual en el marco del conflicto armado (Defensoría del Pueblo, 2019, pp. 25-26).

- Ley 1448 de 2011: por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y que refuerza criterios y medidas de atención en relación con estas violencias estableciendo, por ejemplo, que “en cada una de las entidades públicas en las que se brinde atención y/o asistencia a víctimas, se dispondrá de personal capacitado en atención de víctimas de violencia sexual y género, que asesore y asista a las víctimas”¹⁷.
- Ley 1719 de 2014: por la cual se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado. Con la sanción de esta ley se ordena, por ejemplo, la creación de un Sistema de Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer con el fin de “conocer la dimensión de la violencia sexual, en especial de la violencia sexual asociada al conflicto armado” en Colombia y amplía los tipos penales de las conductas relativas a la violencia sexual. Así mismo, quienes hayan sido víctimas de este tipo de agresiones tienen unos derechos especiales, como, por ejemplo: “a que se valore el contexto en que ocurrieron los hechos”¹⁸ y es más exigente en lo que se refiere a la investigación, juzgamiento y sanción de la

¹⁷ Ley 1448 de 2011, artículo 25, parágrafo 2.

¹⁸ Ley 1719 de 2014 (Colombia) “Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se distan otras disposiciones”.

violencia sexual ocurrida en el conflicto armado, se invierte la carga de la prueba y son calificados como delitos de lesa humanidad y por tanto imprescriptibles conforme con el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

- Auto 009 de 2015: en el que se plantea que la “violencia sexual sigue siendo una de las expresiones más graves de las violencias y la discriminación basadas en género, ocurridas en el contexto del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia” (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 9) y en la que se solicita al Defensor del Pueblo que diseñe e implemente un Plan de Acción Integral para asesorar a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y de desplazamiento forzado.

Con la creación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), la Defensoría y otras entidades del Estado inician una labor de seguimiento a la implementación de esta Ley:

Las víctimas de violencia sexual manifestaron su preocupación por el poco avance de los procesos de atención y reparación, en especial, señalaron la falta de adecuación de los espacios para la toma de declaraciones, la no inclusión de sus hijos en el RUV, las dificultades para acceder a programas de generación de ingresos y empleo, la baja cualificación de los funcionarios públicos para brindar una atención de acuerdo con el hecho victimizante sufrido, la necesidad de vigilancia sobre la inclusión de medidas afirmativas y diferenciales en los instrumentos de planeación territorial, la necesidad de avanzar en los procesos de atención psicosocial para ella y para sus hijos y la importancia de contar con garantías para participar en el Cerrem, entre otras” (Defensoría del Pueblo y otros, 2017, p. 31).

Pese a este panorama, la violencia sexual es uno de los hechos en la que se ha logrado mayor cobertura en el acceso a la indemnización que plantea la Ley de Víctimas (29.3%) (Defensoría del Pueblo et. al., 2017, p. 44).

Frente a este marco normativo y jurisprudencial, la Defensoría impulsó otro tipo de iniciativas que reforzaron sus capacidades institucionales y se tradujeron, por ejemplo, en la creación de la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género por medio de la Resolución 063 de 2014 o el diseño y puesta en marcha desde 2015, en colaboración con USAID y OIM, del “Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia” con una vigencia de 10 años, el cual busca “trascender el cumplimiento del auto de la Corte y se constituyó en la oportunidad de fortalecer la coordinación y articulación de la acción institucional hacia la atención, orientación y asesoría a las personas sobrevivientes de violencia sexual” (Defensoría del Pueblo et. al, 2017, pp. 7-8). A través de la resolución 079 de 2018 se adopta este plan, así como la ruta defensorial de atención para personas sobrevivientes de actos de violencia sexual.

En este esfuerzo de poner en marcha el plan se involucró un equipo interdisciplinario de la entidad que incluyó a las Defensorías Delegadas para los Grupos Étnicos; los Derechos de la Población en Movilidad Humana; Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (SAT); la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno; los Derechos de la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor; los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género (Defensoría del Pueblo et. al, 2017).

La Defensoría del Pueblo ha sido una de las entidades competentes que junto a otras como la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, las comisarías y defensorías de familia, el ICBF y el INML, está llamada a brindar, según el caso y las necesidades, atención a las víctimas de violencia sexual de manera diferenciada, específica e integral, de manera articulada con estas instituciones y respecto a la satisfacción derechos, especialmente en materia de salud, justicia y protección (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 61).

Por medio de la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, además de la presencia de equipos o duplas de género (abogada y psicóloga) en Defensorías Regionales desde 2014, la labor de la entidad se ha reforzado también frente a la atención de personas con orientación sexual e identidad de género diversas, reconociendo que históricamente han sido poblaciones estigmatizadas y violentadas y recogiendo el trabajo que la misma entidad venía haciendo al menos desde 2009 a través de delegadas como la de Asuntos Constitucionales y Legales en relación con la atención de casos particulares (109 identificados entre 2009 y 2015) y la producción de documentos de análisis jurisprudencial frente a la vulneración de derechos de esta población (Defensoría del Pueblo, 2015, pp. 9-10).

Como parte de su misionalidad y desde su creación, la:

“Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género asumió, como dos de sus primeras tareas, la visibilización de las graves afectaciones ocurridas en el marco del conflicto armado, y la exigencia de una respuesta institucional adecuada a sus realidades, que en consecuencia con los derechos de las víctimas, permita fortalecer su participación, además de un proceso de reparación integral y garantía de no repetición desde

un enfoque de género y diversidad sexual (Defensoría del Pueblo, 2015, pp. 9-10).

De igual forma, frente a estos casos de victimización como consecuencia del conflicto armado, la Defensoría del Pueblo también ha venido promoviendo su labor en la última década (desde 2012) a través de la Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas.

En congruencia con las capacidades institucionales desplegadas, la Defensoría del Pueblo ha emitido una serie de decisiones y documentos oficiales específicos sobre prevención, protección y rutas de atención en relación con hechos de violencia sexual y basada en género, entre los cuales se incluyen para los años más recientes:

- Informe Defensorial *Violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia: análisis de la respuesta estatal*, publicado en 2023 con el propósito de “conocer los principales factores de riesgo y consecuencias de la violencia sexual contra la niñez y la adolescencia, así como analizar la actuación de las instituciones competentes para la prevención y atención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en el país” (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 7).
- Informe *Género y frontera: situación de las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD) en condición de desplazamiento forzado y con necesidad de protección internacional, en las fronteras de Colombia con Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela* publicado en 2020.
- *Guía defensorial para la atención integral a mujeres sobrevivientes de violencia sexual* publicado en 2019 en colaboración con la Organización internacional para las migraciones (OIM) y agencia de estados unidos para el desarrollo internacional (USAID).

- Boletines semestrales publicados en 2019 sobre la situación de las mujeres y personas OSIGD refugiadas y migrantes.
- publicado en 2018 por medio del cual la entidad busca “desde la voz de las víctimas, el trabajo en campo, y las quejas que durante años viene recibiendo la Defensoría, seguir visibilizando el fenómeno de la violencia y la discriminación basada en género en el país” (Defensoría del Pueblo, 2018, p. 2).
- Informe *Voces ignoradas. La situación de personas con orientación sexual e identidad de género diversas en el conflicto armado colombiano*, publicado en 2015 gracias al apoyo del Fondo de Justicia Transicional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (FJT-PNUD) con el objetivo de reconocer y visibilizar las situaciones e impactos de la violencia ejercida contra estas poblaciones.

Este trabajo se fortalece a través de varias herramientas, por ejemplo: i) los informes de riesgo del Sistema de Alertas Tempranas (SAT); ii) de los informes regionales temáticos sobre violencia contra las mujeres elaborados en Cartagena, Nariño y Buenaventura (2011); iii) del documento “Para la caracterización de la violencia y explotación sexual contra niños, niñas y adolescentes en contextos altamente militarizados en Guainía, Arauca y Cauca” (2011); iv) de la información que obtiene en la recepción de quejas y del acompañamiento a víctimas; v) y los informes de seguimiento a los Autos de la Corte Constitucional. Con esto, la Defensoría concluye que:

La violencia sexual en el marco del conflicto armado es una práctica extendida por todo el país que tiene características regionales asociadas a las dinámicas del conflicto armado y sus actores: en algunas zonas es además expresión de prácticas racistas;

hace parte de las modalidades de explotación sexual promovidas y controladas por los actores armados se ejerce para imponer y mantener el control social y político, y hace parte de la práctica del reclutamiento forzado, que afecta particularmente a niñas y jóvenes (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 201).

Otros documentos oficiales como los informes al Congreso han incorporado durante más de una década acápites o análisis especiales relacionados con las violencias sexuales o basadas en género como el decimoctavo informe de 2011, el vigésimo segundo de 2014, el vigésimo cuarto de 2016, el vigésimo sexto de 2018, además de los últimos informes de rendición de cuentas de 2021 y 2022 e incluso el informe tripartito de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones Resolución 071 del 7 de junio de 2019 sobre la “crisis humanitaria en la región pacífica” presentado junto con la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

A parte de informes de riesgo y otro tipo de informes, desde la creación del Sistema de Alertas Tempranas, se ha promovido el monitoreo, la denuncia y el requerimiento a autoridades nacionales y locales en relación con la prevención y protección frente a la ocurrencia de hechos de violencia sexual y basada en género. La incorporación de la perspectiva de género en la forma de operar del Sistema de Alertas Tempranas se tradujo en la elaboración de informes especiales que, reconociendo las dificultades del SAT para la detección de los “riesgos relacionados con la perspectiva de género”, derivaron en nuevas estrategias y metodologías cualitativas para suplir el déficit de información. Tales informes se refieren a escenarios de riesgo, tipos de violencia ejercida contra las víctimas, derechos vulnerados, así como los impactos en los ámbitos

personal, familiar, comunitario y organizativo; además formulan recomendaciones a las instituciones concernidas para que adelanten acciones preventivas en favor de las poblaciones objeto, entre ellos:

- Violencia contra las mujeres en el Distrito de Buenaventura. (Defensoría del Pueblo, 2011).
- Situación de riesgo e impacto diferencial del conflicto armado en el Distrito de Cartagena. (Defensoría del Pueblo, 2011).
- Violencia sexual contra las mujeres en Nariño y la situación de derechos de las mujeres víctimas en Pasto (Defensoría del Pueblo, 2011).
- El Conflicto armado y el riesgo para la mujer rural. Estudios de caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Santander y Caquetá (Defensoría del Pueblo, 2014).
- Los riesgos de reclamar la tierra: vulneración y amenazas a los derechos humanos de personas y comunidades. Estudios de caso de los municipios de Tumaco (Nariño); Montería, Valencia, San Pedro de Urabá y Arboletes (Urabá Cordobés); Tibú (Norte de Santander), y Vistahermosa (Meta) (Defensoría del Pueblo, 2014).

Asimismo, desde 2018, un número importante de alertas tempranas ha evidenciado hechos de violencia basada en género y violencia

sexual en zonas como Norte de Santander, Guainía, Atlántico, Arauca, Eje Cafetero, Zona Pacífico, Santander, entre otras, por medio de alertas como la 009-23, 003-23, 029-22, 041-20, 029-1. 9 y la 076-18. En dichas alertas se han expuesto la persistencia de estos hechos (como en Sardinata y El Zulia en 2023); la inminencia de riesgos asociados a estas violencias, especialmente contra menores de edad, mujeres y personas con orientaciones e identidades de género diversas; los repertorios implementados por diferentes grupos armados; los desafíos institucionales vigentes respecto a la prevención de estos hechos y el llamado a autoridades locales y entidades del orden nacional para proteger y atender a población en riesgo o víctimas de estos hechos.

La Defensoría del Pueblo ha establecido que en estos últimos años los hechos victimizantes hacia estas poblaciones están dirigidos [...] especialmente contra su integridad sexual; en este sentido, el reclutamiento forzado, así como el uso y utilización de las niñas y adolescentes, está asociado principalmente con prácticas de trata de personas con finalidades sexuales como la explotación comercial, explotación sexual, esclavitud sexual, tal como lo señalan la AT 072-18¹⁹ de Santa Bárbara, Nariño; la AT 065-18 para Mapiripán, Meta²⁰, y la AT 006-19²¹ para Jamundí, Valle del Cauca, entre otras (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 31).

¹⁹ De acuerdo con la Defensoría del Pueblo: "... las mujeres estarían expuestas a ser víctimas de violencia sexual; y los jóvenes, podrían ser objeto de reclutamiento forzado. Las niñas y los niños estarían bajo amenaza de vinculación ilícita a actividades bélicas." Defensoría del Pueblo [2018].

²⁰ De acuerdo con el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo: "El SAT de la Defensoría del Pueblo, ha conocido que los grupos armados ilegales también profieren amenazas de exterminio social contra poblaciones estigmatizadas. Durante los primeros meses de 2018, por ejemplo, se tuvo información sobre la existencia de una supuesta campaña de la mal llamada "limpieza social" en Puerto Concordia." Defensoría del Pueblo, p. 175 [2018]. AT 065-18.

²¹ De acuerdo con una alerta temprana de la Defensoría del Pueblo: "Delitos Sexuales. Según los datos estadísticos facilitados por la Policía Metropolitana de Cali, hasta el 30/09/18 habían sido denunciados 90 casos, para el mismo periodo del año 2018 la cifra era de 99 hechos, siendo escaso el margen diferencial entre un año y otro con este delito cuyo número principal de víctimas por regla general se encuentra en menores de edad." Defensoría del Pueblo [2019]. AT 006-19.

A la luz de las intervenciones públicas y documentos divulgados por la Defensoría del Pueblo durante más de tres décadas, la Entidad ha logrado avanzar en la caracterización de las violencias sexuales y basadas en género. De acuerdo con los planteamientos oficiales, la violencia sexual en el marco del conflicto armado ha sido uno de los delitos más invisibilizados y de mayor impacto para las mujeres, niños, niñas y adolescentes y personas LGBTI. A lo largo de su trabajo defensorial, la Entidad ha demostrado cómo estas violencias han sido perpetradas por todos los grupos armados, lo cual coincide con los recientes hallazgos del Informe Final de la Comisión de la Verdad, el cual señala que “las violencias sexuales fueron una práctica de todos los actores armados, extendida e invisibilizada durante el conflicto” (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 307).

En su quinto informe al Congreso (Defensoría del Pueblo, 1998), el tema de violencia sexual en el marco del conflicto adquiere una dimensión importante en términos de la opinión pública. Por un lado, la Defensoría empieza un ejercicio de visibilización de las violencias sexuales replicando el trabajo realizado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y su informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, el primero de ellos presentado en 1988.

Para esos momentos, la Defensoría reconocía un avance en el tratamiento de la violencia sexual por parte del Estado, pero señalaba dificultades respecto a “la falta de coordinación entre las entidades, déficit de recursos y de capacitación, dificultad para la atención integral interinstitucional, entre otras” (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 175). La Defensoría del Pueblo se enfocó entonces en fortalecer la coordinación interinstitucional y adecuar los procedimientos a las necesidades y condiciones de quienes vivían esta situación.

Para ese mismo año de 1997, los registros del aumento de las violencias sexuales en el marco del conflicto empiezan a tener para la Defensoría un nivel de grave:

En el último año se reporta de manera extraoficial, el incremento de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres en zonas de conflicto armado y por causa de él, así como la gravedad de los ataques dirigidos contra ellas. En su mayoría no son denunciados ante las autoridades competentes por la poca confianza que generan y la escasa capacidad de respuesta que tienen. El aumento se registra de manera especial en el Urabá (parte de Antioquia), con persecución, amenaza, torturas y ejecuciones a mujeres líderes de organizaciones campesinas y candidatas a cargos de elección popular. En Meta, Arauca, Cesar y Sucre especialmente se presentaron ataques sexuales, asesinato de mujeres campesinas por parte de grupos paramilitares, para amedrentar a la población civil (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 175).

Precisamente en el Informe al Congreso de ese año, la Defensoría hacía público un testimonio aberrante ocurrido en el Sur del Cesar, en un años en que la presencia paramilitar se expandía en dicho territorio: “(...) llegaban de noche a las casas y sacaban a las personas por el techo; levantaban las hojas de zinc y sacaban a la gente de las casas tirándoles las patas ... a una vecina mía le cortaron los senos, la violaron y le echaron un líquido en la vagina... yo no iba a esperar que me pasara lo mismo” (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 175). Algo similar ocurría para esos momentos en el Urabá antioqueño (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 175).

Un caso emblemático del uso de las violencias sexuales por los grupos armados fue el caso de la masacre de El Salado en febrero de 2000, cuando los paramilitares entraron a este co-

rregimiento del municipio del Carmen de Bolívar (Bolívar), asesinaron a 46 campesinos, luego de torturarlos, degollarlos y de abusar sexualmente de varias mujeres. 600 familias se vieron obligadas a desplazarse y la Defensoría emitió la Resolución Regional 8 y realizó una Audiencia Defensorial en Cartagena el 2 de diciembre de 2002 (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 209). Esta modalidad fue uno de los crímenes más usados por los grupos paramilitares. En ese momento, la Defensoría también denunció las estrategias de los grupos insurgentes y paramilitares para involucrar a los menores en la guerra: “se les usa como carne de cañón o protección contra el enemigo, se les recluta y se les fuerza a ser compañeros sexuales de los combatientes” (Defensoría del Pueblo, 2004, p. 80).

El trabajo de la Defensoría se fortalece a partir de 2001, luego de que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas estableciera la Resolución 1325 de 2000, que reconoció que “los civiles, y particularmente las mujeres y los niños, constituyen la inmensa mayoría de los que se ven perjudicados por los conflictos armados, incluso en calidad de refugiados y personas desplazadas internamente, y cada vez más sufren los ataques de los combatientes y otros elementos armados, y reconociendo los efectos que ello tiene para la paz y la reconciliación duraderas”. Para la Defensoría,

la existencia de esta Resolución permite hacer hincapié en el fenómeno del uso selectivo de la violencia sexual como arma de guerra y como factor desestabilizador de las sociedades en conflicto.

Con el fortalecimiento de su trabajo en los años siguientes, la voz de la Defensoría se fortalece dentro de la opinión pública:

Como agravante de la crisis humanitaria que vive el país, el uso de la violencia sexual como arma de guerra en el conflicto colombiano es cada vez más evidente; de acuerdo con la encuesta de Profamilia de 2001 en cinco zonas marginales, el 8% de las mujeres desplazadas por el conflicto manifiesta haber sido violada por una persona diferente al cónyuge. La violencia sexual, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada, entre otras, hacen parte de un conjunto de prácticas comunes en el contexto de la degradación de la guerra, asociadas al control del cuerpo de las mujeres como forma de regulación simbólica de un territorio y su población. Por lo general la intimidación y la amenaza directa obligan a las mujeres a guardar silencio y a no denunciar estas prácticas atroces e invisibles de la guerra (Defensoría del Pueblo, 2006, p. 101).

Este nivel de denuncia también tuvo un foco en las violencias sexuales que afectaron a los NNA:

En el marco del conflicto armado los niños, las niñas y los adolescentes, principalmente estos últimos, se han convertido en autores y víctimas de actos de violencia. Muchos niños han quedado huérfanos y han sido sometidos a la explotación y a abusos sexuales; también han sido víctimas del secuestro. Los niños y las niñas son víctimas del conflicto armado cuando son reclutados por los grupos armados, cuando se ven en la necesidad de desplazarse por razón de las hostilidades, cuando son afectados por la explosión o manipulación de minas anti-personal, o cuando como población civil son víctimas de las disputas territoriales de los grupos alzados en armas. Igualmente son utilizados como “raspachines” en la explotación de cultivos ilícitos (Defensoría del Pueblo, 2007, p. 110).

Para 2007, la Defensoría hacía eco de los datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), quien mencionaba que “como consecuencia del conflicto armado, se han desplazado cerca de 1.100.000 niños y niñas. Igualmente, se ha establecido que el 55% tiene menos de 18 años, que es, en algunos casos, víctima de violencia sexual por parte de actores armados, y que sus derechos sexuales y reproductivos son vulnerados” (Defensoría del Pueblo, 2007, p. 110).

Luego del fin de las desmovilizaciones de grupos paramilitares en 2006, la Defensoría empezó a referirse a una reconfiguración del conflicto armado y factores de riesgo. En este periodo señaló que:

Los actores armados están recurriendo a prácticas como la violencia sexual, el degollamiento, la mutilación de cuerpos, el reclutamiento y utilización de niños,

niñas y adolescentes en acciones de terror (niños y adolescentes que, atraídos por la paga, colocan petardos explosivos, lanzan granadas, cobran extorsiones, sirven de informantes, etc.), las amenazas de muerte (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 70).

Para la Defensoría:

Una de las conductas más lesivas contra los derechos a la integridad personal, a la libertad y al respeto de la dignidad humana es la violencia sexual, máxime si se tiene en cuenta la arbitrariedad de la fuerza y de la relación de poder, que sitúa a las mujeres, los niños y las niñas en condición de extrema vulnerabilidad, muchas veces sin la posibilidad de informar o denunciar los maltratos ante las autoridades competentes (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 345).

En 2008, según datos de la Defensoría, el 15,8 por ciento de las mujeres en situación de desplazamiento habían sido víctimas de violencia sexual. De ellas, el 18 por ciento identificó la violencia sexual como causa directa del desplazamiento (ACNUR, 2009).

Ya en la segunda década de los años 2000, la Defensoría fortaleció su capacidad de seguimiento, denuncia y análisis sobre las violencias sexuales:

La violencia sexual y sus múltiples manifestaciones en el contexto del conflicto armado se han convertido en una de las mayores preocupaciones para las entidades del Estado y las organizaciones de la sociedad civil y su caracterización, prevención, atención y sanción plantea grandes desafíos. A partir de la información fragmentada con la que se cuenta al respecto, se han hecho visibles los niveles de crueldad a los que han sido sometidas las víctimas, su repercusión en la vida privada y en el liderazgo femenino y su uso recurrente como medio de castigo o de intimidación

a las mujeres, las organizaciones, las comunidades, etc. Es una de las violaciones a los derechos humanos menos denunciada a las autoridades competentes. Hay evidencias de su sistematicidad y frecuencia en algunas regiones del país y puede estar asociada al incremento de la violencia sexual en el ámbito privado y comunitario. La violencia sexual en el contexto del conflicto armado tiene características particulares que impiden el acceso a la justicia de las víctimas. Se crea así un patrón sistemático de impunidad que contribuye a reproducir los factores que han naturalizado social y culturalmente esta forma de violencia contra las mujeres (Defensoría del Pueblo, 2011, pp. 198-199).

La entidad encontró también para esos años que los principales obstáculos para que las víctimas de la violencia sexual, dentro y fuera del conflicto armado, accedan a la justicia son:

Las amenazas de los violadores y su presencia física, la desconfianza en la institucionalidad, el temor al maltrato y a la exposición de su intimidad, el desgaste sufrido por quienes buscaron justicia y, sobre todo, la ausencia de resultados concretos. La Fiscalía General de la Nación tiene registrados 589 casos de violencia sexual en el contexto del conflicto armado y, en el proceso de la Ley 975, los integrantes de los antiguos grupos paramilitares solo han confesado 42 casos. Reiteradamente, el Estado colombiano ha recibido recomendaciones de expertas y relatores internacionales para que desarrolle acciones concretas, orientadas a garantizar la superación de la impunidad por la violencia contra las mujeres, particularmente, en la violencia sexual (Defensoría del Pueblo, 2011, pp. 198-199).

Recientemente, los grupos posdesmovilización de las Autodefensas, en particular las AGC, han sido identificados por el SAT como un potencial generador de amenazas relacionadas con violencia sexual contra niñas, mujeres y adolescentes en varios territorios donde prevalece la presencia de actores armados y violencia política, incluyendo allí a las zonas abandonadas por las Farc-EP (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 23).

Por el lado de los grupos guerrilleros, paralelo al avance del proceso de paz, las Farc-EP defendieron su argumento de que ciertas prácticas que vulneran los derechos de las mujeres se realizaban con el fin de no afectar la unidad y la disciplina militar. Sin embargo:

Algunas mujeres guerrilleras dieron testimonio sobre acciones de violencia sexual cometidas contra ellas. La Fiscalía General de la Nación reveló un informe sobre los abusos que las Farc-EP cometieron contra las mujeres dentro de sus filas. La Fiscalía muestra cómo las mujeres vivieron bajo un estricto control de sexualidad, sometidas a métodos de planificación, en algunos casos extremos. Tales condiciones habrían puesto en riesgo la vida de las guerrilleras que, en ocasiones, fueron obligadas al aborto en condiciones inadecuadas. Por ello, se ha acusado al grupo armado de planificación forzada y aborto forzado (Defensoría del Pueblo, 2017, pp. 374-375).

El impacto de las violencias sexuales también ha sido resaltado por la Defensoría respecto a las personas LGBTIQ+:

Las acciones violentas en medio del conflicto armado están marcadas por los prejuicios y estereotipos preexistentes frente a estas poblaciones. El círculo de exclusión y discriminación se exagera a través de la acción de actores armados ilegales, que en el control del territorio llegan a

determinar lo que se puede “ser y hacer”, sobre todo, en espacios públicos como la calle, donde algunas de estas personas encuentran una alternativa de vida. Círculo de exclusión que no termina con el acto violento, sino que muchas veces se perpetúa y queda enmarcado en la discriminación social, hasta incluso llegar a justificar y legitimar lo ocurrido (Defensoría del Pueblo, 2015, p. 24).

De igual modo:

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, víctimas del conflicto armado, tienen unos factores de vulnerabilidad que anteceden la experiencia de guerra. Los lugares de marginalidad que les son asignados socialmente potencializan mayores represalias y violencias por parte de actores armados, legales e ilegales, cuyas acciones en muchas ocasiones son legitimadas por una sociedad civil patriarcal y excluyente, haciendo de sus cuerpos objetos legítimos para la violencia (Defensoría del Pueblo, 2015, p. 37).

La violencia sexual contra civiles sigue siendo denunciada hasta la fecha por la Defensoría del Pueblo, tanto sobre mujeres, como NNA y personas LGBTIQ+, y la sigue considerando como “una práctica empleada por grupos armados para ejercer control e infundir temor en las comunidades con el fin de establecer su dominio en los territorios” (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 79).

En correspondencia con esta caracterización y con el gran acervo de decisiones y documentos, la Defensoría del Pueblo ha emitido un número importante de recomendaciones a entidades del orden nacional y autoridades locales con la finalidad de requerir la respuesta institucional oportuna en materia de

prevención de estos hechos y de atención a población víctimas y comunidades en riesgo frente a estos delitos. Entre los actores institucionales de mayor reiteración como objeto de este universo de recomendaciones se encuentran las alcaldías y gobernaciones, las autoridades étnicas, la Fiscalía General de la Nación, la Consejería Presidencia para la Equidad de la Mujer, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Defensa, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Interior, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad Nacional de Protección, las Comisarías de Familia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otras instituciones con funciones respecto a la atención de población víctima o en riesgo a causa de estas violencias.

Como parte del grupo de recomendaciones emitidas durante los últimos años se han presentado un número importante orientadas a: desplegar estrategias para la prevención de violaciones a los derechos de menores de edad, mujeres y población LGBTI; estrategias para la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de estas poblaciones en el marco del conflicto armado; el apoyo a la elaboración, ejecución y seguimiento a las rutas de atención integral para víctimas de violencia sexual y basada en género; participación y fortalecimiento de las instancias de prevención y atención de violencia sexual; revisión y fortalecimiento de los sistemas de información relacionados con este tipo de violencia; identificación de situaciones de riesgo en materia de violencia sexual; adopción de medidas para el restablecimiento de derechos de población víctimas de estas violencias; desplegar campañas pedagógicas orientadas a la visibilización y prevención de estos tipos de violencia; promoción de procesos de capacitación al interior de las entidades en relación con estos delitos y población vulne-

rable; priorización de los casos de violencias sexuales y basadas en género a nivel judicial; incorporación en los planes de desarrollo la formulación e implementación de políticas de género, entre otras medidas.

Como se ha mencionado en líneas anteriores, en el marco de su gestión defensorial, la Defensoría del Pueblo a su vez ha materializado un sinnúmero de acciones e iniciativas en correspondencia con su mandato constitucional y legal frente a la prevención y atención de víctimas y poblaciones relacionadas con violencias sexuales y basadas en género. En este sentido, la Entidad ha mantenido su compromiso de:

Trabajar para la eliminación de la violencia sexual en el país. Por ello reconoce la importancia que tiene trabajar desde la prevención, la transformación cultural, la adecuada atención institucional y la garantía de los derechos de aquellas personas que han sido víctimas de los hechos condenables de violencia sexual, a través de una adecuada asistencia y reparación. Cumpliendo con nuestra obligación juris-

prudencial y constitucional, trabajaremos para que estas herramientas se conozcan, se difundan y se apliquen por parte de los y las servidoras de la Entidad (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 9).

Para estos propósitos, la Entidad ha afianzado capacidades para la recepción de casos relacionados con estas violencias, así como para la atención de población víctimas y en riesgo de victimización, activando rutas específicas de atención que tienen en cuenta enfoques diferenciales y otros criterios afines al respeto y la satisfacción de derechos, mecanismos de documentación de casos y de promoción a la denuncia, campañas de orientación, visibilización y concientización frente a estas violencias, convocatoria de mesas de trabajo y audiencias defensoriales sobre discriminación y violencias basadas en género como las de 2018, acompañamiento a instancias de atención a víctimas de violencias sexual, generación de informes defensoriales sobre estos tipos de violencias y respuesta estatal asociadas, entre otros ejemplos.



Capítulo 13

VIOLENCIA SEXUAL Y CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA: DESAFÍOS DESDE LA LABOR JUDICIAL

Análisis jurídico de María Adriana Marín¹

Introducción

El análisis jurídico de la violencia sexual en el marco del conflicto armado comprende, ciertamente, una mirada a la actividad judicial desplegada para abordar el fenómeno, dada la trascendencia del papel de los jueces y tribunales no solo en la sanción del hecho, sino también en la adopción de medidas efectivas de reparación y en la determinación de criterios para aplicar adecuadamente los estándares normativos de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, en casos de tan alta y sistemática lesividad para las víctimas y sus comunidades.

Tanto en el ámbito internacional como en el plano doméstico existen providencias definitivas orientadas a la sanción y a la reparación de daños derivados de la violencia sexual cometida, en general, por agentes del Estado.

Sin embargo, se ha reconocido la precariedad de la justicia para contener tan grave fenómeno², lo cual supone que es aún mayor la insuficiencia de la respuesta judicial a los específicos daños derivados de la violencia sexual que se ejerce concreta, pero sistemáticamente, en el desarrollo del conflicto armado.

En Colombia se registran avances en materia penal -lo que puede obedecer en buena parte a la experiencia de los jueces penales en el tratamiento de delitos similares, la orientación de los estándares internacionales específica y prevalentemente a la actividad de la justicia penal de los Estados y, adicionalmente, por la expedición de leyes internas encaminadas a la reparación de esos daños, primordialmente, en el marco del sistema judicial punitivo³, que incluyen naturalmente

¹ Consejera de Estado, Sección Tercera, abogada y catedrática de la Universidad de Antioquia, ex defensora pública regional y magistrada auxiliar del Consejo de Estado.

² Incluso en el plano internacional, los logros son más incipientes que contundentes. Así, se ha dicho que: “Es evidente que el Sistema Interamericano condena inequívocamente cualquier tipo de violencia sexual, más allá de la violación sexual, como contraria a los derechos humanos y que exige a los Estados del continente proveer a sus ciudadanos y ciudadanas con recursos efectivos e idóneos para denunciar este tipo de violencia. Asimismo, que las obligaciones de los Estados bajo la Convención Americana, la Convención de Belém do Pará, la CIPST y otros tratados interamericanos incluyen el deber de investigar y sancionar la violencia sexual a fin de garantizar el derecho de las víctimas a la justicia y de transmitir a la sociedad americana que este tipo de violencia es inaceptable. Sin embargo, los órganos del Sistema solo han podido atender algunos pocos de los problemas en esta materia que enfrenta la región” (Recinos [2013]. “Los derechos sexuales y reproductivos: estándares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. [Comisión Nacional de Derechos Humanos - <https://www.corteidh.or.cr/tablas/33923.pdf>]).

³ La Ley 1719 de 2014 regula en forma directa “el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado”, pero orientando las medidas

al de la justicia transicional; mientras que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no cuenta con un número significativo de decisiones sobre la materia, dado el bajo índice de demandas encaminadas a la reparación de ese daño, fenómeno que a su vez obedece a múltiples factores, entre estos, el desconocimiento de los mecanismos que operan en materia contenciosa a favor de las víctimas de ese crimen, la indisponibilidad de recursos para cubrir los eventuales costos del proceso y el arraigo del miedo y demás variables que históricamente han inhibido a las personas afectadas para demandar.

Frente a esto último resulta destacable el hecho de que, a lo largo de la historia de la humanidad y en todas las culturas, se ha anidado y arraigado en la psique femenina y en la sociedad, la convicción de que sobre la mujer recae toda la culpa de lo que le ocurra a ella y del destino que sigan su familia, su círculo o clan y la comunidad misma. Ello ha incubado y transmitido de manera casi genética un sentimiento de culpa o “merecimiento” en cada mujer, ante la agresión que ella misma recibe, situación que se ha acentuado por las enseñanzas impartidas en ese sentido a las sociedades, desde las doctrinas religiosas como por la propia filosofía y la psicología, en todas las épocas. De ahí que sea predominante en la actualidad la cohibición de la víctima para denunciar el hecho, porque de antemano tiene claro que al poner de manifiesto el ataque recibido, la sociedad estará lista para responsabilizarla y condenarla, justificando al agresor.

Agréguense a ello las falencias propias de la administración de justicia, como lo es, concretamente, la falta de consolidación del enfoque de género y de otros elementos hermenéuticos ya fijados por el derecho in-

ternacional para garantizar materialmente un acceso efectivo a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en escenarios de guerra o conflicto.

Como lo ha cuestionado la Corte Suprema de Justicia⁴:

[E]l ámbito judicial (...) no ha sido ajeno al maltrato de los derechos de las mujeres que tiene su origen en la propia institucionalidad. Es por esto que, la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha llamado la atención (Acceso a la Justicia para mujeres víctimas de la violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.Doc.68, 20 de enero de 2007) donde la respuesta judicial ante denuncias de violencia contra las mujeres es notablemente deficiente y no corresponde a la gravedad e incidencia del problema.

Asímismo, ha constatado que en varios países existe un patrón de impunidad sistemática en el procesamiento judicial de conductas constitutivas de violencia contra las mujeres, debido al hecho de que la gran mayoría de tales actuaciones carece de una investigación, sanción y reparación efectiva. Ha recalado, además, que la impunidad de estas violaciones de derechos perpetúa la aceptación social del fenómeno de la violencia contra las mujeres, su sentimiento y sensación de inseguridad, así como la persistente desconfianza en el sistema de administración de justicia.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha mostrado evolución en materia de reparación de graves violaciones a los derechos humanos y, en ese marco, ha abordado no pocos casos de violencia sexual cometida por agentes del

prevalentemente a la esfera de la jurisdicción penal.

⁴ Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal. Sentencia del 20 de noviembre de 2014, Exp. N.º 41373. M.P. José Luis Barceló Camacho.

Estado, en escenarios distintos a la confrontación armada⁵. En estos eventos, si bien recientes, se ha procurado avanzar en la garantía de reparación integral y de justicia restaurativa desde criterios que, por encaminarse precisamente a sancionar y reparar violaciones a los derechos humanos y la violencia sexual perpetrada por agentes estatales, podrían constituir un insumo básico para abordar, ya de manera diferencial, la violencia sexual en el específico marco del conflicto armado.

Frente a este panorama y los desafíos que al respecto debe abordar la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es conveniente subrayar, sin dejar de reconocer los avances logrados por la justicia penal, que la privación de la libertad no es la medida más idónea ni eficaz para conjurar la violencia sexual por agentes del Estado ni por los actores del conflicto armado. Es aquí donde corresponde a los tribunales y jueces administrativos disponer medidas de reparación efectiva, donde se tome en consideración que, las víctimas de la agresión no son quienes deben asumir la carga exclusiva de denunciar, de demandar en solitario o de incoar por su exclusiva cuenta el proceso de responsabilidad estatal respectivo, sino que debe darse aplicación a los

instrumentos internacionales que imponen obligaciones al Estado colombiano en materia de prevención y de reparación misma, para abrir la puerta a un establecimiento de responsabilidades con base en demandas y denuncias presentadas por familiares de la persona afectada, organizaciones, miembros de la sociedad civil y, en general, sujetos distintos a las víctimas, quienes no pocas veces pueden permanecer bajo el temor de denunciar o bajo un razonable sentimiento de indisposición para narrar el caso al representante judicial o a las autoridades.

Le compete al aparato judicial y, de modo particular, a esta jurisdicción avanzar en la reparación integral del daño y en un establecimiento más contundente de responsabilidades institucionales e individuales, ya que si bien es palmario que toda agresión sexual acarreará siempre una profunda afectación o carga física y moral para quien la padece, cuando es cometida con ocasión o en desarrollo del conflicto armado, trae aparejados otros daños de extrema gravedad y de ocurrencia sistemática⁶ que ameritan la adopción de medidas adicionales de reparación que superen, en el plano personal y en el social, las tradicionales modalidades económica, física y psicológica.

⁵ V. gr.: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto de 24 de noviembre de 2017, Rad. 59648, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁶ “La violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano, así como lo son la explotación y el abuso sexuales, por parte de todos los grupos armados ilegales enfrentados y, en algunos casos aislados, por parte de agentes individuales de la Fuerza Pública” [Corte Constitucional, Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa].

El fenómeno y el papel asignado al Estado colombiano desde el derecho internacional (respuesta de la JEP)

La violencia sexual como conducta o agresión de guerra ha sido identificada y reconocida por el derecho internacional como una modalidad de grave violación a los derechos humanos. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional lo define expresamente como un crimen de guerra⁷ y, tal como se ha expuesto en instancias como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o el Tribunal Penal Internacional para la exYugoslavia, esa conducta es equiparable a la tortura y constituye un trato cruel, inhumano y degradante, especialmente cuando se comete como práctica sistemática del Estado, “en el contexto de las masacres, dirigida a destruir la dignidad de la mujer [o de otras víctimas] a nivel cultural, social, familiar e individual”⁸ o cuando es perpetrada por actores armados contra la población civil como mecanismo de agresión al bando contrario o con la intención de obtener información, “castigar, intimidar, humillar o discriminar a la víctima o una tercera persona”⁹.

En cuanto a la ocurrencia de ese crimen en el conflicto colombiano, instituciones creadas por virtud de la ley o en el marco de procesos de justicia transicional han intentado recopilar datos para medir, al menos de manera aproximada, su magnitud. En el Registro Único de Víctimas figuran 32 446 personas sometidas a actos en contra de la libertad y la integridad sexual (1951 hombres y 29 958 mujeres)¹⁰, dato que, sin embargo, no alcanza a reflejar todo el contexto ni la real frecuencia de esa práctica. Según la Primera Encuesta de Prevalencia de Violencia Sexual en contra de las Mujeres en el Contexto del Conflicto Armado Colombiano, realizada por la Casa de la Mujer, se estima que, de una muestra de 2500 mujeres entre 15 y 49 años, víctimas de violencia sexual en municipios con alto impacto del conflicto armado, el 82,15 por ciento no ha denunciado estos hechos de violencia por miedo, por falta de confianza en la justicia o por ausencia de la institucionalidad en sus territorios¹¹.

⁷ De acuerdo con el artículo 8, numeral 2, del Estatuto de Roma, “[...] se entiende por “crímenes de guerra”: [...] Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra [...]”.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala”. Referido por la Corte en “Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211”, párr. 139.

⁹ “Cfr. ICTY, Trial Ch II. Prosecutor v. Anto Furundzija. Judgment, Dec. 10, 1998. Parag. 267.i, 295; ICTY, Trial Ch II. Prosecutor v. Delalic et al [Celebici case]. Judgment, Nov. 16, 1998. Parag. 941; ICTY, Appeals Ch. Prosecutor v. Delalic et al [Celebici case]. Judgment, Feb. 20, 2001. paras. 488, 501; y ICTY, Trial Ch II. Prosecutor v. Kunarac et al. Judgment, Feb. 22, 2001. paras. 656, 670, 816”. Cita tomada de la sentencia expedida por la Corte IDH en el “Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211”, párr. 139.

¹⁰ Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, “Base de datos, Registro Único de Víctimas”.

¹¹ Oxfam, “Primera Encuesta de Prevalencia Violencia Sexual en Contra de las Mujeres en el Contexto del Conflicto Armado Colombiano 2001-2009, Colombia”.

En el Auto 092 de 2008 -dictado en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, que a su vez declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado-, la Corte Constitucional subrayó que, en el contexto de la confrontación bélica padecida en el país, podían identificarse varios riesgos de género o “factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina” y que no eran compartidos por los hombres -lo que, en sentir de la Corte, explicaba en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres-, siendo el primero de tales riesgos, precisamente, el de “violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado”.

La Corte hizo hincapié en ese fenómeno y manifestó haber constatado su gravedad y la generalización de la situación, informada ante ese Tribunal de manera reiterada por las víctimas y las organizaciones promotoras de sus derechos.

Al respecto, subrayó:

[L]os relatos de episodios de violencia sexual contra mujeres (...) incluyen, según informaciones fácticas detalladas que se reseñan en el acápite correspondiente: a) actos de violencia sexual perpetrados como parte integrante de operaciones violentas de mayor envergadura -como masacres, tomas, pillajes y destrucciones de poblados-, cometidos contra las mujeres, jóvenes, niñas y adultas de la localidad afectada, por parte de los integrantes de grupos armados al margen de la ley; b) actos deliberados de violencia sexual cometidos ya no en el marco de acciones violentas de mayor alcance, sino individual y premeditadamente por los miembros de todos los grupos armados que toman parte en el conflicto, que en sí mismos forman

parte i) de estrategias bélicas enfocadas en el amedrentamiento de la población, ii) de retaliación contra los auxiliares reales o presuntos del bando enemigo a través del ejercicio de la violencia contra las mujeres de sus familias o comunidades, iii) de retaliación contra las mujeres acusadas de ser colaboradoras o informantes de alguno de los grupos armados enfrentados, iv) de avance en el control territorial y de recursos, v) de coacción para diversos propósitos en el marco de las estrategias de avance de los grupos armados, vi) de obtención de información mediante el secuestro y sometimiento sexual de las víctimas o vii) de simple ferocidad; c) la violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas (reales o presuntas) con un miembro o colaborador de alguno de los actores armados legales e ilegales, por parte de sus bandos enemigos, en tanto forma de retaliación y de amedrentamiento de sus comunidades; d) la violencia sexual contra las mujeres, jóvenes y niñas que son reclutadas por los grupos armados al margen de la ley, violencia sexual que incluye en forma reiterada y sistemática: i) la violación, ii) la planificación reproductiva forzada, iii) la esclavización y explotación sexuales, iv) la prostitución forzada, v) el abuso sexual, vi) la esclavización sexual por parte de los jefes o comandantes, vii) el embarazo forzado, viii) el aborto forzado y ix) el contagio de infecciones de transmisión sexual; e) el sometimiento de las mujeres, jóvenes y niñas civiles a violaciones, abusos y acosos sexuales individuales o colectivos por parte de los miembros de los grupos armados que operan en su región con el propósito de obtener éstos su propio placer sexual; f) actos de violencia sexual contra las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos so-

ciales de conducta impuestos de facto por los grupos armados al margen de la ley en amplias extensiones del territorio nacional; g) actos de violencia sexual contra mujeres que forman parte de organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, o contra mujeres miembros de sus familias, en tanto forma de retaliación, represión y silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados; h) casos de prostitución forzada y esclavización sexual de mujeres civiles, perpetrados por miembros de los grupos armados al margen de la ley o i) amenazas de cometer los actos anteriormente enlistados o atrocidades semejantes.

Agregó que las conductas reportadas ante la misma Corte incluían violaciones y abusos cometidos en forma individual o grupal, torturas sexuales, mutilaciones sexuales, homicidios posteriores de las víctimas, actos atroces de ferocidad y barbarie de contenido sexual, prostitución forzada, humillación sexual individual y colectiva, sometimiento como medio para obtener información, amenazas de violencia sexual, “así como el sometimiento de las víctimas a prácticas crueles, inhumanas y degradantes tales como bailes, desfiles, entretenimientos o acompañamientos forzados para complacer a los miembros de los grupos armados, y actos de sevicia cometidos públicamente contra sus cuerpos o cadáveres, a lo largo de todo el país y contra cientos de mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores pertenecientes a la población civil”.

Posteriormente, en el Auto 009 de 2015 -también proferido en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 y orientado explícitamente a la protección a las víctimas de violencia sexual perpetrada por actores armados-, analizó la Corte:

[L]a Sala ha observado con preocupación la persistencia de problemas en materia de atención, protección y acceso a la justicia de las mujeres sobrevivientes a la violencia sexual, identificados en un primer momento en el Auto 092 de 2008; así como la existencia de problemas adicionales en la materia, identificados a lo largo de las labores de seguimiento de los últimos cinco años.

En este sentido, la Sala ha tenido conocimiento de: (i) la persistencia de obstáculos que impiden a las víctimas en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia declarar o denunciar los actos de violencia sexual; (ii) la existencia de problemas asociados al subregistro y a la inadecuada caracterización de los actos de violencia sexual; y (iii) la continuidad de falencias en la atención a las víctimas de violencia sexual.

Estas últimas falencias se encuentran relacionadas con factores como: (i) la disfuncionalidad de los sistemas oficiales de atención, que va desde la ausencia de centros de atención en las regiones apartadas del país, hasta los malos tratos que perciben las mujeres víctimas por parte de los funcionarios públicos; (ii) la falta de capacitación de los funcionarios públicos en enfoque de género, de tal suerte que puedan responder de manera adecuada a las afectaciones diferenciadas de las mujeres a nivel de: salud general, salud sexual y reproductiva, atención psicosocial, y asesoramiento y acompañamiento jurídico; (iii) la considerable distancia geográfica de los centros de atención de los lugares de residencia de las mujeres víctimas; (iv) la presencia de actores armados en los lugares en los que se ubican los centros de atención o las entidades públicas, generando riesgos para la vida e integridad de las mujeres y

sus familias; (v) el peregrinaje injustificado de una entidad a otra al que deben someterse las mujeres para ser atendidas; (vi) la carencia de recursos económicos para asumir este peregrinaje, o los servicios de salud que deniegan los centros de atención por trabas burocráticas; y (vii) la falta generalizada de información de las mujeres sobre sus derechos y los mecanismos para hacerlos efectivos.

El panorama esbozado en esta Sección supone la vulneración de múltiples derechos fundamentales de las víctimas de actos de violencia sexual, que no han recibido atención por parte de las autoridades competentes o que la han recibido de manera deficiente o tardía. Los problemas que aún persisten y las barreras adicionales que ha identificado la Sala a lo largo del presente seguimiento, tienen como correlato que las graves y multidimensionales secuelas que conlleva la violencia sexual se profundizan a lo largo del tiempo, y que, pese a ello, el Estado ha incumplido su obligación constitucional de prestar la atención adecuada e inmediata a las sobrevivientes de estos actos violentos, conforme a los estándares internacionales y constitucionales.

En un contexto más reciente, de acuerdo con la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad¹², de las 1669 infracciones relacionadas con violencias sexuales documentadas para 2022¹³ en 961 entrevistas, el 92 por ciento de las víctimas de este tipo de críme-

nes son mujeres y niñas, con una significativa presencia de miembros de comunidades indígenas y afrodescendientes; sin embargo, no debe desestimarse la frecuencia de los graves casos contra hombres y personas de la población LGBTIQ+.

De estas infracciones, el 57 por ciento corresponde a violaciones sexuales y 11 por ciento a acosos sexuales. El porcentaje restante correspondió a casos de esclavitud sexual, desnudez forzada, mutilaciones, la tortura durante el embarazo y la anticoncepción, la esterilización, el aborto, el embarazo y la maternidad forzadas; crímenes que se acompañan, también, con otros tipos de violaciones de derechos humanos como tortura, amenazas, desplazamiento forzado, secuestro y homicidio. Para los actores armados, ese tipo de violencia es el menos confesado o reconocido por ellos: “Es mucho más fácil confesar el despojo, el desplazamiento forzado e incluso el asesinato”.

Como lo puso de presente la Comisión¹⁴, la violencia sexual en el conflicto colombiano es utilizada como estrategia de guerra por todos los actores armados como forma de castigo o represalia, o como táctica de silenciamiento de muchas comunidades víctimas de sus acciones, donde las principales son mujeres, niñas y miembros de la población LGBTIQ+, lo que es indicativo de que aún subyace y persiste en la sociedad colombiana un arraigo del pensamiento patriarcal, que en contextos críticos como el conflicto armado, aflora con la crueldad de los delitos sexuales.

¹² Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición, Hay futuro si hay verdad – informe final, tomo: Hasta la guerra tiene límites, violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas, Bogotá, agosto de 2022. Las cifras descritas corresponden al capítulo 1.8. “Me quería arrancar el cuerpo”: violencias sexuales, pp. 268 - 292.

¹³ El periodo más crítico descrito por la Comisión fue el comprendido entre 1998 y 2005.

¹⁴ Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición, Hay futuro si hay verdad – informe final, tomo: Mi cuerpo es la verdad, experiencia de mujeres y personas LGTBTIQ+ en el conflicto armado, Bogotá, julio de 2022, pp. 198 - 200.

En cuanto al grado de respuesta institucional, las entrevistas realizadas por la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad permitieron estimar que el 65 por ciento de las mujeres y el 74 por ciento de los hombres no ha recibido ningún tipo de apoyo. Asimismo, el 97 por ciento de las mujeres y el 95 por ciento de los hombres considera que las medidas de reparación no fueron adecuadas. Por otro lado, el 24 por ciento de las víctimas manifestó revictimización y violencia institucional traducida en actos de estigmatización o de discriminación, la necesidad de hablar de los hechos repetidamente, obstáculos para presentar denuncias, falta de atención oportuna, obstáculos para el acceso a la justicia e impunidad.

Ahora bien, dado que la violencia sexual en el conflicto armado no es un asunto nuevo en la historia de la guerra, el derecho internacional ha desarrollado sistemas de protección alrededor de la prevención, investigación, sanción y reparación de ese tipo de crímenes. Así, el Derecho Internacional de Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el derecho penal internacional permiten identificar claramente los eventos donde se presenta el fenómeno, los obstáculos de acceso a la administración de justicia y las guías

de reparación de los daños causados por este tipo de prácticas. Colombia es Estado parte en las principales convenciones sobre la materia¹⁵ y está sometida a la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; por lo tanto, la obliga, como actor internacional, a adoptar las medidas de prevención y sanción previstas en tales instrumentos, procurar la erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer¹⁶, que es la víctima más frecuente de ese delito.

La Convención Americana de Derechos Humanos, en el artículo 7, determina obligaciones específicas de carácter reforzado a cargo de los estados: “abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación” (literal a) y “actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer” (literal f); así mismo establecer mandatos legales justos y efectivos para la mujeres que hayan sufrido violencia “que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos” (literal f); “establecer los mecanismos judiciales y adminis-

¹⁵ Entre ellas se pueden mencionar: La Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer [CEDAW], aprobada mediante la Ley 51 de 1981. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en Beijing, China en 1995. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”, aprobada mediante la Ley 248 de 1995. La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, adoptada por el Consejo de Seguridad el 31 de octubre de 2000. El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobado mediante Ley 800 de 2003. El Protocolo facultativo de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobado mediante la Ley 984 del 2005.

¹⁶ La Convención de Belem Do Pará, entiende por violencia contra la mujer “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” [artículo 1º]. Igualmente, consagra las siguientes modalidades de violencia, que incluye la violencia física, sexual y psicológica [artículo 2º] abarca entre otras modalidades, “la que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes”. En cualquiera de sus manifestaciones, la violencia contra la mujer es “reconocida como una violación a los derechos humanos y como una forma de discriminación [en virtud de la cual, se] menoscaba gravemente los derechos de las mujeres e impide el goce efectivo de sus derechos” Guzmán, Molano, y Uprimny, [2012]. ¿Camino a la igualdad?: Derechos de las mujeres a partir de la Constitución. Sistematización legal y jurisprudencial, ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, Bogotá, pp. 36 y 37.

trativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces” y el artículo 8° como medida específica señal que el Estado debe “ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social (literal f).

Estas normas conforman lo que denomina la CIDH como debida diligencia por parte del Estado, fundamento de la responsabilidad internacional del Estado en estos eventos. En los casos *Valentina Rosendo Cantú y Yeny Bernardino Sierra vs. México*¹⁷ y *Bedoya Lima vs. Colombia*, la Corte manifestó¹⁸:

La Corte recuerda que, en casos de violencia contra la mujer, las obligaciones generales establecidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana se complementan y refuerzan para aquellos Estados que son Parte, con las obligaciones derivadas del tratado interamericano específico, la Convención de Belém do Pará. En su artículo 7.b, dicha Convención obliga de manera específica a los Estados Parte a utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. De este modo, ante un acto de violencia contra una mujer, sea cometida por un agente estatal o por un particular, resulta especialmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres

y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección.

135. Asimismo, el Tribunal ha indicado en su jurisprudencia reiterada que la investigación penal debe incluir una perspectiva de género y realizarse por funcionarios capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género. El Tribunal recuerda que la ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia contra las mujeres propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad de las mujeres, así como una persistente desconfianza de estas en el sistema de administración de justicia. Dicha ineficacia o indiferencia constituye en sí misma una discriminación de la mujer en el acceso a la justicia. Por ende, cuando existan indicios o sospechas concretas de violencia de género, la falta de investigación por parte de las autoridades de los posibles móviles discriminatorios que tuvo un acto de violencia contra la mujer, puede constituir en sí misma una forma de discriminación basada en el género.

Cabe destacar que, en las convenciones citadas y en las decisiones de la CIDH, se ha hecho énfasis en las responsabilidades que le asisten al Estado por la violación de sus deberes genéricos de la Convención Ame-

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Fernández Ortega y otros. vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C, n.º 215. *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2010 Serie C, n.º. 216.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Bedoya Lima y otra vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de agosto de 2021 Serie C, n.º. 431.

ricana de Derechos Humanos¹⁹ y por incumplimiento de los deberes “reforzados” de protección a favor de sujetos de “especial protección”²⁰, lo cual trasciende necesariamente hacia la esfera de los crímenes y violaciones de derechos humanos cometidos en el marco del conflicto armado; en este escenario continúa siendo de obligatoria aplicación, naturalmente, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y deben observarse, además, las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario²¹. Ello porque si bien en la confrontación armada pueden ocurrir los mismos delitos graves

que sanciona la normativa internacional general, las repercusiones particulares que estos actos generan en un escenario de guerra o conflicto han ameritado un tratamiento jurídico especial, fijado primordialmente en el indicado sistema del Derecho Internacional Humanitario²².

Colombia ha abierto una senda en esa dirección a través de la justicia transicional, que incluye lo que concierne concretamente a la violencia sexual en el conflicto armado. Al revisar la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2012, la Corte Constitucional subrayó

¹⁹ Sobre las obligaciones asumidas específicamente por el Estado colombiano en virtud de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, si bien la CIDH no ha impartido instrucciones que concretamente se refieran a la violencia sexual en el conflicto armado, ha enfatizado en la necesidad de investigar, juzgar y sancionar “con la debida diligencia”, tales infracciones [en el caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia. Sentencia del 20 de noviembre de 2013. Serie C No. 270] y en reconocer de manera explícita sus responsabilidades [caso masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C N.º 259].

²⁰ En general, frente a las violaciones de derechos humanos -tanto en el conflicto armado como en otros contextos-, el sistema interamericano hace referencia a grupos discriminados o vulnerables que requieren tratamiento diferenciado como lo son los pueblos indígenas, la población afrodescendiente y las mujeres en relación con la protección frente a la violencia. Cfr. Informe 54/01, María Da Penha Maia Fernández vs. Brasil, del 16 de abril de 2001.

²¹ Como lo expone la Corte Constitucional: “El Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplica en todo momento según las obligaciones internacionales a las cuales el Estado se ha sometido, sin embargo cuando se está ante un conflicto armado interno, ya no es solo aplicable este ordenamiento jurídico, sino que también, entran aplicarse las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario convencionales –como los cuatro Convenios de Ginebra, y concretamente, el Protocolo II de estos Convenios–. En este punto se inicia una relación entre ambos ordenamientos internacionales, que no debe ser conflictiva, sino que debe ser armónica con miras a proteger los derechos de manera más eficiente y acorde con las circunstancias. Incluso, ambos ordenamientos internacionales comparten una finalidad, y es la de proteger la vida y la integridad física de los seres humanos, por eso tienen normas similares sobre la protección a la vida y la prohibición de la tortura, tratos crueles e inhumanos, estipulan derechos fundamentales de las personas contra las cuales se inicia un proceso penal, prohíben la discriminación y disponen normas sobre la protección de mujeres y niños [...]. [E]s claro que en tiempos ordinarios y de paz, las obligaciones de los Estados deben ir dirigidas a proteger los derechos humanos que exige el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sin embargo, en tiempos de un conflicto armado estas obligaciones internacionales deben atender, además, a lo exigido por el Derecho Internacional Humanitario convencional como norma especial. Lo anterior implica, por una parte, que ambos ordenamientos prestan una protección conjunta a las víctimas, atendiendo al principio “pro homine” y al de ley especial, en el caso del DIH y, por otra parte, son ordenamientos que presentan convergencias a través del artículo 3 Común de los Convenios de Ginebra, prevalentemente”. [Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2013].

²² “Existe una estrecha relación entre las violaciones a los Derechos Humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, pues dentro del listado de conductas constitutivas de crímenes de guerra, delitos de lesa humanidad o genocidio se abarcan todas las conductas que se han reconocido como graves vulneraciones a los derechos humanos, aunque se requiera a su vez de otra serie de elementos: sistematicidad o generalidad para el caso de los crímenes de lesa humanidad, intención de exterminar un grupo en el caso del genocidio y nexos con el conflicto armado en el caso de los crímenes de guerra” [Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2013].

la necesidad de seleccionar y priorizar, para su investigación y sanción, los delitos que implicaran agresión sexual o física contra las mujeres como delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra, “según el caso”, y precisó que, el fomento de la sanción y la denuncia de tales prácticas y de otras discriminatorias contra las mujeres, era un desarrollo del deber constitucional de proteger los derechos de esa población, destacándose además “la especial vulnerabilidad que tiene la mujer en el conflicto armado frente a la violencia y a la discriminación, que ha hecho que en muchos casos se haya utilizado la violencia sexual contra las mujeres como estrategia de dominación”²³.

Es de subrayar que, si bien el pronunciamiento de la Corte Constitucional se orientó centralmente al ámbito del proceso penal, en él no se dejó de resaltar que, una estrategia eficaz para erradicar la violencia contra las mujeres “no solamente debe abarcar el derecho penal sino también otras medidas jurídicas”²⁴ y sociales, lo que reafirma el compromiso de todo el aparato judicial del Estado -es decir, las instancias distintas

a la justicia penal- en la labor de investigar, sancionar o reparar el daño que de esos crímenes se deriva -naturalmente, dentro del ámbito competencial establecido en la ley-.

Ahora bien, en cumplimiento de las tareas anotadas y, específicamente, de cara al lesivo fenómeno de la violencia sexual en conflictos armados, el legislador estableció la imposibilidad de que esos delitos fueran cobijados por procesos de amnistía o indulto, o por cualquier figura de renuncia a la persecución penal²⁵, así como por determinados beneficios relacionados con la libertad provisional o definitiva de los procesados. De igual manera, encomendó a la Jurisdicción Especial para la Paz la misión de determinar, a efectos de lograr una “pronta impartición de justicia”, los posibles mecanismos procesales de selección y priorización de casos, de acuerdo con su gravedad y el grado de representatividad de los delitos, bajo los principios de “transparencia en el proceso de selección de casos” y de “debida diligencia en las investigaciones que adelante la Unidad de Investigación y Acusación”²⁶.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2013.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Al respecto, el párrafo del artículo 23 de la Ley 2820 de 2016 establece: “En ningún caso serán objeto de amnistía o indulto únicamente los delitos que correspondan a las conductas siguientes:

a) Los delitos de lesa humanidad, [...], el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual [...]. En el evento de que alguna sentencia penal hubiere utilizado los términos ferocidad, barbarie u otro equivalente, no se podrá conceder amnistía e indulto exclusivamente por las conductas delictivas que correspondan a las aquí enunciadas como no amnistiables”.

En ese mismo sentido, y para los casos de enjuiciamiento a agentes del Estado, el artículo 46 de la misma ley señala que la renuncia a la persecución penal, en tanto “mecanismo de tratamiento penal especial diferenciado para agentes del Estado propio del sistema integral mediante el cual se extingue la acción penal, la responsabilidad penal y la sanción penal”, si bien se necesita “para la construcción de confianza y facilitar la terminación del conflicto armado interno [y debe] ser aplicado de manera preferente en el sistema penal colombiano, como contribución al logro de la paz estable y duradera”, no procede cuando se trate “acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual”, además de otros crímenes.

²⁶ Así lo establece en términos generales el artículo 84 de la Ley 1957 de 2019 -Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz-, a cuyo tenor: “La Sala de definición de situaciones jurídicas tendrá las siguientes funciones:

a. Definir la situación jurídica de quienes hayan accedido a la JEP, en relación a dos supuestos: personas que no serán objeto de amnistía o indulto ni serán incluidas en la resolución de conclusiones, y personas a las que no habrá de exigírseles responsabilidades ante el Tribunal, por ser merecedoras de amnistía

En observancia de lo anterior y luego de un importante y nutrido trabajo de recopilación de información y datos relevantes, la Sala de Reconocimiento de Verdad de la Jurisdicción Especial para la Paz profirió el Auto SRVR 05 del 6 de septiembre de 2023, por el cual dio apertura a la “etapa de reconocimiento de verdad, responsabilidad y determinación de los hechos y conductas” respecto del macrocaso 11, que ese mismo organismo delimitó para investigar y sancionar, precisamente, “[la] violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano”.

En la providencia, la JEP resalta que los informes en torno a las conductas de agresión sexual en desarrollo o con ocasión del conflicto armado provinieron de organizaciones de víctimas, organizaciones de derechos humanos y asociaciones étnicas, estamentos que relataron la ocurrencia de tales agresiones al poner de manifiesto su gravedad, lo que resalta el carácter no amniable de ese grupo de delitos.

La Sala de Reconocimiento de Verdad subrayó, en específico, el enfoque diferencial de género, aplicado al abordar el estudio del macrocaso y destacó que este “responde a la experiencia de las mujeres en el conflic-

to armado necesariamente se incorpora a todas las etapas del proceso ante la justicia transicional, incluyendo la caracterización diferenciada y participación efectiva de las mujeres víctimas del conflicto armado. Se retoma así el deber de la debida diligencia que existe para la investigación de los hechos de violencia contra mujeres, consagrado en la Convención de Belém do Pará de la cual es parte Colombia y reiterado en la jurisprudencia interamericana como un estándar de debida diligencia reforzada”.

Además de dicho enfoque de género en torno a las mujeres como principales víctimas del fenómeno, aplicó también los enfoques diferenciales de “interseccionalidad y pertenencia étnica” y de “orientación, identidad y expresión sexual”²⁷.

o indulto, en cuyo caso se remitirá a la Sala de Amnistía e Indulto [...].

c. Con el fin de que se administre pronta y cumplida Justicia, determinar los posibles mecanismos procesales de selección y priorización para quienes no reconozcan verdad y responsabilidad. En la adopción de sus decisiones esta Sala valorará las decisiones adoptadas por la Sala de Reconocimiento respecto de la concentración de sus funciones en los casos más representativos, según lo establecido en los literales m). o) y s) del artículo 79 de esta Ley. Los criterios de priorización y selección de casos en la JEP, deberá respetar los siguientes principios: i) transparencia en el proceso de selección de casos; ii) debida diligencia en las investigaciones que adelante la Unidad de Investigación y Acusación; iii) recurso efectivo por la Unidad de Investigación y Acusación para en su caso impugnar la decisión. de no seleccionar un determinado caso que se considere prioritario”.

²⁷ Según lo expuesto por la Sala de Reconocimiento de la JEP, “[e]sta violencia también se ve exacerbada por la guerra y el conflicto armado, pero aún hay una deficiencia en la respuesta del DIH para proteger a las personas LGBTIQ en la guerra y el conflicto armado. El Experto Independiente de Naciones Unidas para la discriminación por orientación sexual así lo indicó en su reporte de 2022 al Consejo de Derechos Humanos y llamó a su inclusión en la agenda de seguridad y paz de las Naciones Unidas”.

Por otro lado, la autoridad precisó que su competencia recaía tanto sobre las conductas cometidas por exintegrantes de las Farc-EP -siguiendo los criterios jurídicos, procesales y probatorios establecidos para determinar la pertenencia del compareciente a ese grupo guerrillero o su relación de colaboración con este²⁸- como por miembros de la fuerza pública y agentes civiles del Estado, sin perjuicio de la procedencia de estudiar, igualmente informes sobre la autoría de grupos paramilitares, dado que ello era necesario para “profundizar sobre la responsabilidad de la Fuerza Pública en relación con estos hechos por omisión o connivencia”.

El auto describe la información obtenida sobre el posible grado de participación de cada uno de estos actores armados frente al conjunto de víctimas de las que se obtuvo registro²⁹, donde se destaca, sin perjuicio de ello, que el abordaje del macrocaso necesariamente debe trascender la mera autoría directa

o material, ya que el objetivo no se sustrae a la investigación de la agresión, típica e individualmente considerada, sino a investigar y juzgar todo el fenómeno de la violencia sexual como estrategia de guerra.

Así, la Sala de Reconocimiento de Verdad estimó importante hacer esa distinción, dada la tendencia predominante en el procesamiento de los crímenes basados en género, a reducir las investigaciones a la mera identificación de la autoría material, con base en una “visión dogmática errónea de considerar la violación sexual exclusivamente como un ‘delito de propia mano’ y no como una conducta que también pudo ser ordenada, promovida, autorizada o tolerada por los miembros de la organización”. Para la JEP, “según la primera comprensión, solo podría ser autor del delito quien realiza corporalmente la acción conforme a la descripción del tipo penal, relegando al resto de los/as intervinientes al papel de partícipes. Sin embargo, como bien explica la FGN³⁰ en su protocolo de investigación de

²⁸ Según el auto, “[d]e acuerdo con la normativa transicional, es posible probar la pertenencia o colaboración a las FARC-EP a través de cualquiera de los siguientes supuestos: i) que exista una providencia judicial que condene, procese o investigue al compareciente por su pertenencia o colaboración con las FARC-EP; ii) que el compareciente haya sido acreditado como exmiembro de la guerrilla por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP); iii) que una sentencia condenatoria indique la pertenencia del condenado a las FARC-EP o iv) cuando se pueda deducir de las investigaciones judiciales, fiscales y disciplinarias, providencias judiciales o por otras evidencias dentro de los expedientes que la persona fue investigada o procesada por su presunta pertenencia o colaboración a las FARC-EP. En cuanto a la presunta colaboración con las FARC-EP, la jurisprudencia de la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz (SA) además ha recordado la definición de la Corte Constitucional según la cual aquellos son quienes ‘no hace[n] parte orgánica del grupo armado y puede[n] prestar una ayuda permanente o temporal sin ser parte integral de las fuerzas armadas revolucionarias’. A partir de esta definición, ha dicho que es colaborador(a) quien, ‘sin integrar -la organización subversiva- o sin detentar la condición de alzado en armas, realizó o desarrolló actividades de apoyo, aporte o contribución’ a la rebelión”.

²⁹ “El agrupamiento se hizo también teniendo en cuenta el presunto autor. La siguiente tabla muestra el número documentado de víctimas de ‘violencia sexual’ [...] por perpetrador, indicando la responsabilidad de múltiples actores armados. Como puede advertirse, los grupos paramilitares son los principales responsables de esta violencia (33%), según las fuentes usadas, seguidos de las víctimas respecto de las cuales no se conoce el presunto actor armado responsable, que abarca el 30% del total de víctimas. La guerrilla de las FARC-EP es presuntamente responsable de 2.051 víctimas documentadas (5,82%), mientras que a los agentes estatales se les atribuye cerca de 1.103 víctimas (3,14%) y otras 500 víctimas (1,42%) fueron violentadas por múltiples actores (es decir combinaciones de distintos actores) [Estos valores son solo de víctimas únicas de las que se ha realizado alguna denuncia o se tiene algún registro administrativo] a la rebelión”.

³⁰ Fiscalía General de la Nación.

delitos sexuales, esta aproximación ‘conduce inaceptablemente a que solo el ejecutor corporal directo de los delitos pueda ser autor o coautor, excluyendo la autoría de cualquier persona que, aunque no haya participado directamente en la acción descrita por el tipo penal, su rol y aporte hayan sido determinantes en la ejecución de los hechos’³¹.

En ese sentido consideró que no sería acertado calificar los hechos agrupados en el macrocaso 11 como “delitos de propia mano”, excluyendo otras formas de agresión o de autoría; “todos los delitos cometidos en el marco del conflicto armado pueden revelar una autoría mediata, así como una responsabilidad de mando por omisión, y las demás modalidades de participación, según las circunstancias concretas”. En respaldo de este criterio, la JEP recalcó como en otras providencias de ese organismo³² se habían hecho imputaciones a quienes autorizaron tácitamente la comisión de esas violencias “como parte de la política de control social y territorial”, a pesar de que los procesados no agredieron a las víctimas físicamente. Por ello la autoridad concluyó que en la investigación de esos hechos debía determinarse, a efectos de establecer el nexo respectivo, si el conflicto armado fue lo que habilitó a los perpetradores para cometer el crimen o si tuvo un rol sustancial en la decisión de cometerlo; en palabras de la JEP, “se trata de un acto que se relaciona materialmente con el conflicto armado porque este último tuvo un rol relevante en la capacidad, la decisión, el modo de ejecución y el objetivo de la conducta del presunto perpetrador, como indica la Sección de Apelación del Tribunal de Paz”.

En este punto no está de más destacar el fenómeno que la propia JEP documenta, sobre la

negativa de los postulantes a la justicia transicional, a reconocer los delitos de violencia sexual, bien por la circunstancia de que se trata de actos de lesa humanidad que no otorgan indulto ni beneficios punitivos o bien por considerar que estos actos son del exclusivo resorte de lo privado e individual, ajenos al contexto bélico y político que enmarca el trabajo del juez transicional.

La Corte Constitucional ha cuestionado de tiempo atrás la desestimación de la gravedad de la violencia sexual perpetrada en el conflicto armado y la nocividad que supone equiparar ese fenómeno al de la agresión sexual no determinada por factor alguno distinto al dolo del perpetrador directo. En el Auto 092 de 2008 recalcó que una faceta de suma gravedad de esa situación era la invisibilidad oficial y extraoficial y la impunidad de los perpetradores, aspectos que eran causados por múltiples factores, entre estos “la sub-valoración y distorsión de los crímenes perpetrados por parte de las autoridades encargadas de su reporte e investigación, clasificándolos como delitos ‘pasionales’ por su contenido sexual”, aunado a “la inexistencia de sistemas de formación para funcionarios públicos, que los sensibilicen frente al problema y frente a las necesidades especiales de atención de las víctimas de la violencia sexual”. De ahí la importancia de delimitar con claridad y contundencia, como lo anota la Sala de Reconocimiento de Verdad de la JEP, los casos en que la violencia sexual ha sido cometida con causa y con ocasión del conflicto.

Por ello, y correlativamente, el Auto de la JEP destaca que en el macrocaso 11 solo es posible abordar eventos donde exista conexión explícita entre el hecho perpetrado y los elementos contextuales del conflicto armado, vale decir,

³¹ Cita original: “Fiscalía General de la Nación. Protocolo de Investigación de Violencia Sexual, 2017, pág. 96”.

³² Se refirió concretamente al Auto 03 de 2023 [Caso 02].

causas donde se establezca que el crimen fue efectivamente cometido con causa o en relación directa o indirecta con ese conflicto, lo que además es determinante en la competencia de la Sala de Reconocimiento para adelantar la etapa referida en la providencia.

A ese respecto, subraya:

La Sala procede entonces siguiendo lo establecido por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz (en adelante SA) cuando plantea que, para determinar si las conductas objeto de investigación fueron perpetradas ‘por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado’ se deben estudiar dos parámetros: uno de carácter objetivo y otro de contenido subjetivo. En primer lugar, el carácter objetivo del nexo causa se refiere a que se hayan dado los hechos con ocasión o por causa del conflicto armado. En palabras del Tribunal: ‘cuando se analice el nexo de una conducta con el conflicto armado bajo el criterio ‘con ocasión’ debe comprenderse como una relación cercana y suficiente con su desarrollo. En lo que tiene que ver con la expresión ‘por causa del conflicto armado’ [...] se traduce en un juicio de causalidad que establezca si la conducta tuvo origen o no en el conflicto’. En segundo lugar, el carácter subjetivo busca determinar si la existencia del conflicto ha ‘influido’ en el ‘autor, partícipe o encubridor’ de la conducta punible. Por ejemplo, si el perpetrador se sirvió de las habilidades y recursos disponibles por el conflicto para tener los medios para cometer el crimen, y para seleccionar el objetivo que se pro-

pone con la realización del crimen³³.

Vale la pena poner de presente que, para el cumplimiento de estas pautas, es decir, para determinar el nexo entre el crimen perpetrado y el conflicto armado, la JEP anunció que emplearía los criterios trazados por la Corte Constitucional, la cual estableció, para determinados eventos y bajo puntuales condiciones, la posibilidad e incluso el deber de presumir esa relación.

Anota la JEP:

La jurisprudencia constitucional sobre el conflicto armado también es un referente para esta Sala al afirmar su competencia material. Así, la jurisprudencia de la Corte Constitucional reconoció la comisión de crímenes de violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano e incluso señaló que, bajo ciertos criterios, esta relación debe presumirse para el abordaje de las investigaciones. Ha señalado también que debe primar una presunción de que un acto de violencia sexual tiene una relación cercana y suficiente con el conflicto armado y su contexto más amplio de violencia cuando se presenten la ocurrencia de una agresión sexual junto con la presencia de actores armados en la zona en la cual ocurre la agresión³⁴. Así, la Corte señaló que muchos factores indican la relación con el conflicto armado, incluyendo: ‘factores tales como la calidad de combatiente del perpetrador, la calidad de no combatiente de la víctima, el hecho de que la víctima sea miembro del bando opuesto, el hecho de que el acto pueda ser visto como un medio para lograr los fines últimos de una campaña militar, o el hecho de que el

³³ Cita original: “Tribunal para la Paz. Sección de Apelación. Auto TP-SA 490 de 2020, Ver también: Auto TP-SA 019 de 2018. Párrafos 11.12 y 11.13”.

³⁴ Cita original: “Corte Constitucional, Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; emitido por la Sala Especial de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Reiterado recientemente en la Sentencia SU-599 de 2019”

acto haya sido cometido como parte de los deberes oficiales del perpetrador, o en el contexto de dichos deberes' (Corte Constitucional, Sentencia C-291 del 25 de abril de 2007. Pág. 56).

Ahora bien, por otro lado, el Auto pasa a exponer el abordaje del macrocaso en la fase de concentración y señala que la metodología de análisis comprende los siguientes “sub-casos”: i) violencia basada en género contra personas civiles cometida por miembros de las Farc-EP, donde se estudian los distintos patrones de criminalidad: “Patrón 1: Crímenes motivados por la orientación sexual, identidad y/o expresión de género diversa de personas de la población civil”³⁵; ii) violencia basada en género contra personas civiles

cometidas por miembros de la Fuerza Pública que según la JEP, “se concentra en los hechos que configuran violencias basadas en género contra las mujeres, niñas, adolescentes y población OSIEGD ocurridas durante el conflicto armado. En este sentido, se establece que las intenciones discriminatorias de los efectivos de la Fuerza Pública, contra mujeres, niñas y población OSIEGD, en razón a las imposiciones de los roles socialmente aceptados del género, se evidencian en las dinámicas del conflicto armado colombiano”³⁶. En el estudio de este subcaso se constató “la vulnerabilidad y la impunidad cuando se trataba de denuncias en contra de integrantes de la Fuerza Pública; al ir a interponer la denuncia, la víctima encontró

³⁵ En este punto es relevante la exposición de la Sala de Reconocimiento, en cuanto a que “Las organizaciones sociales que entregaron informes identificaron los tipos de finalidades y usos en que los grupos armados, motivados por los prejuicios y estereotipos sociales, seleccionan a sus víctimas. Los informes reiteran que en estos hechos “no son solo las características personales de un individuo las que lo convierten en objetivo de la comisión de un crimen con motivación discriminatoria, sino la forma en la que el responsable ve las características de esa persona y las asocia con un determinado grupo o sector de la sociedad”. En los relatos, la mirada de comunidades muchas veces respalda estos prejuicios y las personas agresoras logran legitimidad entre sus integrantes por la comisión de este tipo de violencia. Los informes presentan dos tipos de violencia: una con fines de excluir a quienes se considera “contrarios a la naturaleza” por su orientación sexual o su expresión de género. En estos casos, la violencia tiene el propósito de dar un mensaje de exclusión, donde ataca a la persona para eliminarla, desaparecerla, asesinarla o desplazarla. En el segundo tipo de violencia lo que se busca es castigar a la persona, al señalar con el acto de violencia a una víctima como distinta y “ponerla en su lugar” o “corregirla”.

³⁶ “Al respecto de los contextos del conflicto en que se produjeron estos hechos se han referido tanto las entidades del Estado como las organizaciones de víctimas que han analizado estas formas de macrovictimización. En primer lugar, la Fiscalía General de la Nación, en el “Informe 7 de Violencia Basada en Género cometida por Agentes del Estado”, identificó cinco categorías donde agrupó las formas en que ocurrieron los delitos: i) presencia transitoria y permanente de la Fuerza Pública, ii) operaciones militares, iii) en el desarrollo de acciones de convivencia entre agentes de estructuras paramilitares, iv) acciones individuales que llevaron a la victimización de niñas y mujeres en condición de vulnerabilidad y v) casos intrafilas. La agrupación compiló aquellos hechos que ocurrieron en el marco de la presencia continua y legítima de la tropa en el territorio por medio de batallones y bases militares, y aquellos en los que el constante movimiento de los integrantes del Ejército facilitó la selección, el acercamiento y la posterior victimización:

[...] agentes del Estado, especialmente miembros del Ejército Nacional han podido realizar actos de violencia sexual por la facilidad que les proporciona el cumplimiento de sus labores en diversas zonas, como mejor conocimiento de la zona, relación con la población civil y control social. Además, en todos estos hechos se puede observar cómo agentes del Estado abusan de sus funciones y del material de intendencia para acceder a las víctimas [...]. Las organizaciones que han hecho seguimiento al acceso a la justicia por parte de las víctimas advierten de la “persistencia de la impunidad” en casos de violencia por prejuicio, violencia basada en género y violencia sexual, cuando el perpetrador es integrante de la Fuerza Pública. Al respecto han señalado que, pese a los avances en la instrucción de estos delitos, los agentes del Estado se han beneficiado “de sentencias absolutorias por violencia sexual sin que la Fiscalía informe por qué tomó esa decisión”.

resistencia para recibirla y la afirmación de que no los podían detener porque eran militares”. Asimismo, se refirió que otra modalidad seguida por los agresores pertenecientes a las Fuerzas del Estado, identificada en los informes presentados a la JEP, consistió en que “los efectivos de la Fuerza Pública, motivados por la idea de castigar a las mujeres y niñas de la población civil, que percibieron como “propiedad del enemigo”, las atacaron, persiguieron y estigmatizaron, en zonas de disputa o confrontación legítima con actores armados ilegales. De acuerdo con el informe de la Fiscalía sobre violencia basada en género y violencia sexual cometidas por agentes del Estado, el 25% de los hechos registrados ocurrieron bajo esta modalidad”; iii) Violencia intrafilas: violencia sexual, reproductiva y otras violencias basadas en el género y por prejuicio al interior de la fuerza Pública y de las Farc EP.

Es importante destacar, por último, los criterios objetivos y subjetivos de impacto, que orientaron a la JEP a priorizar la selección e investigación de los eventos encuadrables en el macrocaso 11. Así, según la providencia, los criterios objetivos de impacto hacen referencia a los hechos victimizantes y de ellos se examina su gravedad, magnitud y representa-

tividad. A su vez, la “gravedad de los hechos lleva a priorizar hechos que, por su modalidad, duración, o sus efectos, afectan más gravemente los derechos fundamentales individuales y colectivos en términos de intensidad de la violencia, sistematicidad, masividad, y daños o impactos generados”³⁷, la magnitud de la victimización “lleva a priorizar casos que tienen un mayor impacto en términos de número de víctimas, duración en el tiempo de los hechos victimizantes, y extensión en un territorio determinado”³⁸ y la representatividad “lleva a priorizar los casos que tienen la capacidad de ilustrar el modus operandi relacionado con prácticas, políticas, planes o patrones criminales de competencia de la SRVR; su capacidad de contribuir a revelar las motivaciones de las violaciones cometidas en los territorios más afectados por el conflicto armado [...]; o los efectos restaurativos del caso y su impacto en la consolidación de la transición y la construcción de la paz”³⁹

Finalmente, los criterios subjetivos de impacto son descritos por la JEP como aquellos que se refieren en concreto a las personas involucradas en los hechos y son tales: (i) “la condición de vulnerabilidad de las víctimas debido a factores diferenciales; (ii) el impacto diferenciado en los pueblos indígenas, afro-

³⁷ El macrocaso 11 se prioriza, en relación con la gravedad de los hechos, por la denuncia que hace los informes de la FGN y de la sociedad civil de violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al DIH que no son objeto de amnistía de la JEP [...]. También por la afectación resultante del uso masivo e indiscriminado de armas de guerra prohibidas por el Derecho Internacional Humanitario o de armas permitidas usadas contra población protegida por el Derecho Internacional Humanitario.

³⁸ La magnitud se puede medir por el alto número de víctimas de los hechos inscritos en el RUV, Fiscalía o reportados en informes y bases de datos de derechos humanos estatales y no estatales; por la duración extendida en el tiempo de los hechos victimizantes o por la extensión del territorio nacional afectado.

³⁹ La representatividad se puede medir por los indicios de un plan o política criminal ordenando los hechos, la presencia de múltiples patrones criminales, la correspondencia con el modus operandi de la organización armada, la impunidad evidente del caso y violaciones claras del derecho al acceso a la justicia. También cuando el caso o situación tuvo un gran significado simbólico para el conjunto de la sociedad o para un sector amplio de esta y su priorización del caso representa una especial contribución [...]. En este marco la representatividad de los hechos de este macrocaso tiene por varios anclajes. Se trata de un fenómeno representativo del conflicto y con gran significado simbólico para un sector amplio de la sociedad, porque como se reportó también en la sección D de este auto, las organizaciones de derechos de las mujeres y de las personas LGBTIQ+ han manifestado de manera reiterada que las motivaciones basadas en género fueron definitivas para la violencia contra estos grupos de personas.

descendientes, Rrom y en sus territorios, así como el impacto diferenciado en otros sujetos colectivos; y (iii) la representatividad de personas presuntamente responsables”.

La JEP esboza algunas críticas al sistema tradicionalmente seguido en el escenario internacional -de forma particular en el ámbito judicial- para conjurar los efectos de la violencia sexual y otras violaciones de derechos humanos, en contextos de guerra. Los comentarios que al respecto esboza la Sala de Reconocimiento resultan, con amplitud, válidos para ser considerados en la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando le corresponda definir la modalidad de reparación para las víctimas en procesos de responsabilidad del Estado por comisión o facilitación de la violencia sexual en el conflicto armado.

En este punto, la JEP parte de cuestionar que, frente al fenómeno, se privilegie y se dé cabida casi única al recurso punitivo, pese a que el conjunto de crímenes refleja y es producto de un problema social que, como tal, no puede encontrar una solución genuina con el uso del aparato represor del Estado⁴⁰. Para la JEP, ese tipo de mecanismos no colman adecuadamente los propósitos de la justicia res-

taurativa, especialmente frente a la búsqueda de la verdad como medio de transformación y frente al objetivo de consolidación de la paz.

Agrega:

“[N]o hay evidencia empírica, a pesar de los esfuerzos investigativos, que sea la judicialización de la violencia sexual la que la previene en el conflicto armado, y que incluso el examen de lo sucedido en el conflicto armado en el Congo brinda evidencia empírica de su aumento desde que se inició la judicialización de la violencia sexual en el conflicto armado. Esto es alarmante en el contexto del mandato de la JEP de contribuir a la no repetición de la violencia y a la transformación de sus causas estructurales.

Con todo, advierte que esta crítica no puede llevar al inmovilismo de las autoridades ni a renunciar a hacer visibles las violencias sexuales y de género en el conflicto armado, en tanto no deja de ser claro que se trata de crímenes de guerra y de lesa humanidad que, ciertamente, deben ser investigados como parte de ese conflicto.

Siguiendo ese razonamiento, la JEP también hace énfasis en el hecho de que una

⁴⁰ Señala la JEP: “Entre estas críticas ha sido consistente el cuestionamiento a la solución punitiva de los problemas sociales, como lo es el sistema de dominación a la raíz de la violencia de género. Para la crítica, es contradictorio que se privilegie el uso del poder policivo y represor del Estado como la principal herramienta de cambio social. Esta crítica ha surgido desde el interior mismo de los movimientos por los derechos de las mujeres y las minorías sexuales, señalando cómo que el poder del Estado puede utilizarse para, en nombre de una defensa de los derechos, castigar y oprimir a los más pobres, que suelen ser quienes son judicializados sin cambiar las estructuras sociales, la distribución de recursos y la cultura patriarcal que están a la raíz de estos crímenes” [Se hacen en la providencia, las siguientes referencias: “Ver Janet Halley, Prabha Kotiswaran, Hila Shamir & Chantal Thomas, From the International to the Local in Feminist Legal Responses to Rape, Prostitution/Sex Work and Sex Trafficking: Four Studies in Contemporary Governance Feminism, 29 Harv. J.L. & Gender 335 (2006). Janet Halley, Rape at Rome: Feminist Inventions in the Criminalization of Sex-Related Violence in Positive International Criminal Law, 30 Mich. J. Int’l L. 1 (2009). Fionnuala Ní Aoláin, Dina Francesca Haynes, Naomi Cahn. Criminal Justice for Gendered Violence and Beyond. 11 Int’l Crim. L. Rev. 425 (2011). Bernstein, E. Carceral politics as gender justice? The “traffic in women” and neoliberal circuits of crime, sex, and rights. Theor Soc 41, 233–259 (2012) Elizabeth Bernstein y Ariadna Molinari Tato ¿Las políticas carcelarias representan la justicia de género? La trata de mujeres y los circuitos neoliberales del crimen, el sexo y los derechos. Debate Feminista Vol. 50 (octubre 2014), pp. 280-320. Anette Bringedal Houge, Kjersti Lohne End Impunity! Reducing Conflict-Related Sexual Violence to a Problem of Law and Society Review 2017 Volume 51 Issue 4 p755-789. Karen Engle The Grip of Sexual Violence in Conflict Stanford University Press 2020”].

de las causas que más contribuya a la exacerbación y sistematización del fenómeno sea la impunidad de los perpetradores, coonestada a su vez por el arraigo de los patrones de discriminación bajo los cuales cometen tales crímenes. A este respecto, la autoridad subraya la necesidad de que “la verdad sobre la impunidad de esta violencia en el conflicto armado, y en particular, la verdad sobre el daño causado a las víctimas contribuya no solo a la reparación, sino también a la prevención de la violencia de género en los conflictos armados, retos que requieren una transformación de los ejércitos”.

Por otro lado, la JEP insiste en que, en el abordaje de la violencia sexual en contextos de guerra, se procure no separar, precisamente, el hecho de la agresión con el escenario de conflicto armado donde fue perpetrada:

“La verdad sobre la impunidad de esta violencia en el conflicto armado, y en particular, la verdad sobre el daño causado a las vícti-

mas contribuya no solo a la reparación, sino también a la prevención de la violencia de género en los conflictos armados, retos que requieren una transformación de los ejércitos el énfasis de violencia sexual en investigaciones criminales puede descontextualizar la experiencia vivida por las víctimas, invisibilizando otras formas de violencia basadas en género y el impacto devastador de la guerra en la vida de las comunidades de las cuales son parte las víctimas de estos crímenes. Esta crítica ha señalado que la violencia sexual no siempre ocurre de la misma manera, sino que corresponde a distintos contextos violentos, donde la mayor gravedad de lo sucedido por las personas también varía. La Sala comparte la preocupación porque el hacer visible la violencia sexual no conlleve para la JEP dejar de ver los contextos reales de la guerra tal como ocurrió y tal como fue vivida por los civiles victimizados por la guerra o por las y los integrantes de las filas que sufrieron estas violencias al interior de las mismas”⁴¹.

⁴¹ Párr. 119.

Algunos insumos para una justicia contenciosa reparadora del daño

a) Criterios de la Corte Constitucional

Como se refirió líneas atrás, la justicia colombiana ha dado algunos pasos en materia de visibilidad, investigación y sanción de la violencia sexual perpetrada en el conflicto armado. La Corte Constitucional, en primer lugar, ha dictado providencias que recalcan no solo la ocurrencia del problema sino las obligaciones que le competen al Estado en esa materia. Al respecto es útil destacar el Auto 092 de 2008 -al que antes se hizo ya referencia-, expedido en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, en la cual, a su vez, se dispuso: “[deklarar] la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”.

Si bien la indicada sentencia T-025 no contiene una referencia concreta ni un análisis directo del fenómeno de la violencia sexual perpetrada contra víctimas del conflicto, en el Auto de seguimiento 092 de 2008 se visibilizó el fenómeno en forma expresa, al identificarse, entre otros riesgos de género, la ocurrencia de “factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina”, no padecidos por los hombres y consistentes en “violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado”.

Ya con el Auto 009 de 2015 -también proferido para hacer seguimiento a la sentencia

T-025 de 2004-, la Corte se ocupó directamente de las “las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento interno por la violencia”, y advirtió que, si bien el Estado colombiano había procurado cumplir con su deber internacional de “debida diligencia” en la materia expidiendo la Ley 1719 de 2014, ello no era suficiente para abordar íntegra y adecuadamente el problema.

A efectos de exponer las tareas aún pendientes en materia de investigación y juzgamiento de esos hechos, dijo la Corte:

[E]l Estado colombiano (...) ha proferido la Ley 1719 de 2014, por la cual se introducen nuevos tipos penales que buscan alcanzar los estándares internacionales del Estatuto de Roma, que, entre otras conductas relativas a la violencia sexual, comprende: la prostitución forzada, la esclavitud sexual, la trata de personas, el embarazo forzado, el aborto forzado, la esterilización forzada y la desnudez forzada. En este sentido, estas conductas punibles son introducidas al ordenamiento jurídico interno para complementar las ya proscritas en el Título III del Código Penal (...).

De acuerdo con a lo anterior, la Ley 1719 de 2014 también introduce tipos penales que reconocen los impactos diferenciados de la violencia sexual con ocasión al conflicto armado en los niños, niñas y adolescentes (...). Asimismo, esta Ley trae consigo una definición amplia de violencia o coacción, que restringe de manera positiva, la posibilidad de considerar o inferir la existencia de consentimiento de las mujeres víctimas respecto de los actos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y, finalmente, esta Ley reconoce que la violen-

cia sexual contra las mujeres, muchas veces no solo está orientada a lesionar los bienes jurídicos de integridad y libertad sexual, sino también a lesionar o restringir el ejercicio de los derechos políticos, en este sentido la Ley contempla un agravante cuando la conducta constitutiva de violencia sexual, se encuentra motivada en el ánimo de reprimir o silenciar a las mujeres lideresas.

Sin embargo, la Sala Especial considera que, aun cuando la Ley 1719 de 2014 representa un avance decisivo en el cumplimiento de esta obligación de debida diligencia, sobre todo si se tiene en cuenta que el Código Penal (Ley 599 de 2000) no abordaba la violencia sexual en todas sus modalidades, dimensiones y móviles; aún restan importantes correctivos a desarrollar en el ordenamiento jurídico vigente, a fin de incorporar los estándares internacionales establecidos por el Estatuto de Roma. De tal modo que, de un lado, es pertinente definir con claridad el crimen de lesa humanidad, y de otro, es necesario suprimir la referencia continua a que la agresión sexual no solo se debe presentar con “ocasión al conflicto armado”, sino también “en desarrollo de este”.

Respecto del primer correctivo, la Ley 1719 de 2014 tan solo hace referencia al crimen de lesa humanidad como verdad judicial, pero no brinda elementos conceptuales que permitan investigar, enjuiciar y sancionar la violencia sexual como crimen de lesa humanidad y respecto del segundo, exigir de manera adicional que los actos de violencia sexual se cometan “en desarrollo al conflicto armado”, puede conllevar a interpretaciones restric-

tivas que solo tipifiquen la violencia sexual como parte del conflicto armado, cuando los actos de violencia sexual concurren con las hostilidades, hipótesis fáctica que en el conflicto armado colombiano es discutible, toda vez que los actos de violencia sexual son también perpetrados por fuera de las hostilidades, sin que esto signifique la ruptura de su nexo próximo y suficiente con el conflicto armado, tal como fue explicado en la Sección II del presente Auto y se presumirá en la Sección VII del mismo. (Énfasis fuera de texto).

En dicha Sección VII del mismo Auto de seguimiento 009 de 2015, la Corte destacó que numerosos actos de violencia sexual referidos en los informes presentados a ese Tribunal ocurrieron en territorios controlados por grupos ilegales o actores posdesmovilización, lo que permitía concluir que la violencia sexual cometida en esas zonas estaba estrechamente relacionada con el conflicto armado. Con base en ello concluyó que las “autoridades judiciales y administrativas” estaban obligadas constitucionalmente a “aplicar el principio hermenéutico propersona en caso de dudas respecto de si un hecho victimizante se vincula o no con el conflicto armado”⁴².

Por otro lado, la Corte se ha ocupado en la reparación de las víctimas que hayan sido sometidas a violaciones de derechos humanos mientras eran miembros activos de grupos al margen de la ley. A este respecto, constituye insumo fundamental la Sentencia C-253 de del 29 de marzo de 2012, proferida en el marco de los procesos de Justicia y Paz y en la cual se examinó la exequibilidad de varias normas de la Ley 1448 de 2011, entre estas el artículo

⁴² Agregó: “En este sentido, la Sala Plena de esta Corporación, en la Sentencia C-781 de 2012 por medio de la cual declaró exequible la expresión “ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” del Artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, precisó que la expresión “con ocasión del conflicto armado,” tiene un sentido amplio que cubre múltiples situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. Un concepto estrecho de conflicto armado puede pasar por alto la complejidad de este fenómeno social en desmedro de los derechos de las víctimas a recibir atención, protección, asistencia y reparación por parte del Estado”.

3, parágrafo 2, que excluyó de la categoría de “víctimas”, allí delimitada para los efectos de esa normativa, a las personas que hubieran hecho parte de los grupos ilegales⁴³.

La Corte resolvió ese punto -cuestionado por el demandante- bajo el siguiente problema jurídico:

¿La exclusión de los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, del ámbito de la definición de víctima contenida en la ley, resulta contraria al concepto de universal de víctima; ¿comporta un tratamiento discriminatorio que carece de justificación y está en contravía con mandatos vinculantes de derecho internacional que imponen el deber de brindar protección, en el marco de un conflicto, a los integrantes de los grupos armados que se encuentre fuera de combate?

Expuso que la norma comentada no impli-

caba ni podía entenderse como si, quienes hubieran padecido daño como consecuencia de infracciones al DIH o a las normas internacionales sobre DDHH en circunstancias distintas a las del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, no tuvieran el carácter de víctimas o quedaran privados de la posibilidad de acudir a los distintos mecanismos judiciales y administrativos previstos en la ley para judicializar los delitos, establecer la verdad, sancionar a los responsables y reparar integralmente los daños causados a las víctimas, por lo que era necesario advertir que, “el sentido de la disposición es el de que, en razón de los límites o exclusiones que ella contiene, esas personas no tienen acceso a las medidas especiales de protección que se han adoptado en la ley, en el marco de un proceso de justicia transicional”.

Tras reiterar y enfatizar en ello⁴⁴, así como recalcar nuevamente la existencia de las vías or-

⁴³ “VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno [...]. // PARÁGRAFO 2º. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.

Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos”.

⁴⁴ Agregó la Corte: “[A] partir del contexto de la ley y del mismo artículo donde se inserta la expresión, así como de los antecedentes legislativos, se puede concluir que no se niega la posibilidad de que los integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley puedan, a su vez, en ciertas circunstancias, ser víctimas, y que el sentido del parágrafo demandado es el de contribuir a delimitar el universo de los destinatarios de las medidas especiales de protección contenidas en la ley, en los términos del primer inciso de su artículo 3º. // Así, como se ha dicho, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en el ámbito del derecho penal, tienen el carácter de víctima las personas respecto de las cuales se materializa la conducta típica [...]. // [E]l parágrafo 2º del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, en cuanto dispone que no serán considerados víctimas los integrantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, no es contrario a la Constitución, en la medida en que (i) no implica negar, de manera general, la condición de víctimas que pueden tener los integrantes de esos grupos como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de graves violaciones de las normas internacionales de Derechos Humanos en el marco del conflicto armado interno; por consiguiente, (ii) no los priva de la posibilidad de acceder, con la plenitud de las garantías, a las instancias ordinarias que el ordenamiento jurídico ha previsto para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación; ni, (iii) los sustrae del marco de protección previsto en el DIH y el DIDH y (iv) comporta, únicamente, su exclusión de un conjunto especial de medidas de protección, complementarias y de apoyo, que se han previsto en la ley en beneficio de quienes,

dinarias ofrecidas para que las personas afectadas puedan acceder a la verdad, la justicia y la reparación, señaló que la misma justicia transicional también había adoptado instrumentos orientados a obtener la desmovilización y reinserción de los alzados en armas, que incluían programas de apoyo destinados a “permitir la reconciliación nacional”, entre estos, medidas de reparación a víctimas⁴⁵.

b) Pronunciamientos de la Justicia Penal:

1) Sentencia de casación SP15512-2014 Radicación No. 39392 (Aprobado Acta No. 385) doce (12) de noviembre de dos mil catorce (2014). M.P. Fernando Alberto Castro Caballero. Tema relevante: la relación entre determinados actos de violencia sexual y el conflicto armado

Se procesó y condenó en dicho juicio a los

hermanos César y Clodomiro Niño Balaguera, excombatientes paramilitares, por los delitos de tortura, secuestro y varios de violencia sexual cometidos contra la joven Johana Milena Sandoval Rincón entre 2004 y 2008: se relata que los procesados, en compañía de otros miembros de su familia, irrumpieron en la casa de la víctima y sus padres, mataron a la madre y a la hermana de la joven y se la llevaron secuestrada. La víctima fue trasladada a varias partes del territorio nacional y luego a Venezuela, donde permaneció en cautiverio por varios años, sufriendo constantemente violaciones y otras agresiones por parte de César Niño Balaguera, quien antes había sido su compañero sentimental. Como consecuencia de esa cadena de hechos, la víctima quedó embarazada y tuvo un hijo que fue registrado con nombres de padres falsos, para evitar que

encontrándose dentro de la legalidad han sido víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de graves violaciones de las normas internacionales de Derechos Humanos en el marco del conflicto armado interno”.

⁴⁵ En el caso de los menores de edad integrantes de grupos ilegales, respecto de los cuales también se hicieron distinciones en el demandado artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 -solo considerarlos víctimas si abandonaron las filas antes de la mayoría de edad-, señaló la Corte: [L] a previsión conforme a la cual se reconoce a los menores de edad que hagan parte de organizaciones armadas organizadas al margen de la ley la condición de víctima, se ajusta a los estándares internacionales sobre la materia y constituye un desarrollo de las exigencias del ordenamiento superior en relación con el deber de protección de los menores. La condición para que resulte aplicable el marco de protección que se ha reseñado es precisamente la de ser menores de edad...

Cuando se sobrepase el límite de la minoría de edad, cambian las circunstancias que le imponen al Estado el deber de especial protección y por ello, resulta admisible que la ley de víctimas establezca como límite para acceder a las medidas de protección en ella consagradas el hecho de que la desmovilización haya ocurrido mientras las personas sean menores de edad. Se resalta que ello no quiere decir que a partir de ese momento las personas queden privadas de toda protección, porque, por una parte, en la propia ley se incluye un capítulo donde de manera amplia se consagran los derechos de los menores y, en particular se señala que una vez los niños, niñas y adolescentes cumplan la mayoría de edad, podrán ingresar al proceso de reintegración social y económica que lidera la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas. Por otra parte, al margen de esas previsiones, quienes se vincularon a los grupos armados siendo menores de edad, pueden, cuando sean adultos, acceder a los mecanismos ordinarios de verdad justicia y reparación, así como a los programas especiales de reinserción y de integración social que ha previsto el Estado...

El alcance de la ley es el de que los menores desmovilizados en condición de tales son reconocidos por se cómo víctimas. Cuando la desmovilización sea posterior a la mayoría de edad, no se pierde la condición de víctima, derivada, en primer lugar, de la circunstancia del reclutamiento forzado, pero en ese caso se impone acreditar ese hecho y acceder los programas especiales de desmovilización y de reinserción, en los cuales será preciso que se adelante una política diferencial, que tenga en cuenta la situación de los menores y las limitaciones que tienen para abandonar los grupos a margen de la ley.

las autoridades o la familia pudieran encontrar a la joven víctima y al menor.

En la sentencia penal apelada se desligaron del contexto de conflicto armado las conductas perpetradas por los enjuiciados, lo cual se pidió en la apelación que fuera reevaluado, ya que si bien hubo un historial de relación sentimental entre la víctima y uno de sus victimarios, los crímenes cometidos no podían considerarse simplemente pasionales, sino que fueron cometidos con ocasión del conflicto armado, especialmente por la máxima concreción de los riesgos de vulnerabilidad en que se encontraba la víctima, precisamente por ese contexto de guerra.

La Corte Suprema de Justicia, al analizar el caso, comenzó por reconocer y resaltar, en efecto, la existencia del conflicto armado interno y reseñó las normas que para esos escenarios fueron plasmadas en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y en el Protocolo II adicional a ellos. Se destacan, a partir de ello, las siguientes conclusiones de ese máximo Tribunal (los apartes entre comillas son extractos tomados de la sentencia penal):

-La Corte Constitucional, en sentencia C-291 de 2007, sostuvo entre otras cosas, que “[E]l requisito de que los actos del acusado estén relacionados de cerca con el conflicto armado no se incumple cuando los crímenes son remotos, temporal y geográficamente, de los combates como tales”; y que “las leyes de la guerra [pueden] frecuentemente abarcar actos que, aunque no han sido cometidos en el teatro del conflicto, se encuentran sustancialmente relacionados con este”.

-“En términos temporales, el derecho internacional humanitario se aplica desde la iniciación de tales conflictos armados, y se extiende más allá de la cesación de hostilidades hasta que se haya logrado una conclusión general

de la paz; o en caso de conflictos internos, cuando se logre un arreglo pacífico”.

-“En términos geográficos, el Derecho Internacional Humanitario se aplica tanto a los lugares en los que materialmente se desarrollan los combates u hostilidades armados, como a la totalidad del territorio controlado por el Estado y los grupos armados enfrentados, así como a otros lugares en donde, si bien no ha habido materialmente una confrontación armada, se han dado hechos que se relacionan de cerca con el conflicto armado. Así lo ha explicado el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia al precisar que ‘no existe una correlación necesaria entre el área donde se desarrollan los combates como tales, y el alcance geográfico de las leyes de la guerra’. La jurisprudencia internacional ha aceptado que para efectos de aplicar el Derecho Internacional Humanitario ‘no es necesario establecer la existencia de un conflicto armado dentro de cada municipio implicado. Es suficiente establecer la existencia del conflicto dentro de la región como un todo de la que forman parte dichos municipio’; que ‘no es necesario que un determinado municipio sea presa de la confrontación armada para que se apliquen allí los estándares del Derecho Internacional Humanitario’; que “no es necesario probar que hubo un conflicto armado en todas y cada una de las pulgadas cuadradas del área en general. El estado de conflicto armado no se limita a las áreas de combate militar efectivo, sino que existe a lo ancho de todo el territorio bajo control de las partes en guerra’; y así mismo, que, en el caso específico de los conflictos armados internos, el [DIH] se aplica desde su iniciación hasta el logro de un arreglo pacífico, en ‘todo el territorio bajo el control de una de las partes, sea que allí se desarrollen los combates como tales o no’. De tal manera, cuando se trata de hechos o situaciones que tienen lugar en lugares donde no se desarrollan directamente los combates, para la

aplicación del [DIH] ‘sería suficiente (...) que los crímenes alegados estuviesen relacionados de cerca con las hostilidades desarrolladas en otras partes de los territorios controlados por las partes del conflicto’”.

-“En términos materiales, para que un determinado hecho o situación que ha ocurrido en un lugar donde no se han desarrollado los combates armados quede cubierto bajo el ámbito de aplicación del [DIH], es necesario que tal hecho o situación guarde una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto. Así, no todos los hechos ilícitos que ocurren durante un conflicto armado se someten al derecho internacional humanitario; solo aquellos actos suficientemente relacionados con el desarrollo de las hostilidades están sujetos a la aplicación de este derecho (...). La jurisprudencia internacional ha proporcionado distintos criterios para determinar la existencia de un nexo cercano entre un determinado hecho o situación y el conflicto armado internacional o interno donde ha tenido lugar; así, ha señalado que tal relación cercana existe ‘en la medida en que el crimen sea moldeado por o dependiente del ambiente donde se ha cometido (...)’. Al determinar la existencia de dicha relación las cortes internacionales han tomado en cuenta factores tales como la calidad de combatiente del perpetrador, la calidad de no combatiente de la víctima, el hecho de que la víctima sea miembro del bando opuesto, el hecho de que el acto pueda ser visto como un medio para lograr los fines últimos de una campaña militar, o el hecho de que el acto haya sido cometido como parte de los deberes oficiales del perpetrador, o en el contexto de dichos deberes. También ha precisado la jurisprudencia, en casos de comisión de crímenes de guerra, que es suficiente establecer que ‘el perpetrador actuó en desarrollo o bajo la apariencia del conflicto armado’, y que ‘el conflicto no

debe necesariamente haber sido la causa de la comisión del crimen, sino que la existencia del conflicto debe haber jugado, como mínimo, una parte sustancial en la capacidad del perpetrador para cometerlo, en su decisión de cometerlo, en la manera en que fue cometido o en el objetivo para el que se cometió” (CSJ SP, 23 Mar. 2011, Rad. 35099).

-“Es del caso agregar (...) que es indispensable tener presente, entre otras circunstancias, la relativa a ‘la calidad de no combatiente de la víctima’ (...).

[N]o hay una definición legal expresa sobre lo que debe entenderse por población civil. Por ello, ha sido la jurisprudencia internacional y nacional la que se ha ocupado del punto, tomando como soporte los instrumentos internacionales (...)

La Corte Constitucional colombiana, en la sentencia C-291 de 2007... explicó el concepto partiendo del principio de distinción que opera en los conflictos armados no internacionales:

(Cita textual de la sentencia constitucional, hecha por la Sala Penal): ‘Para los efectos del principio de distinción en su aplicación a los conflictos armados internos, el término ‘civil’ se refiere a las personas que reúnen las dos condiciones de (i) no ser miembros de las fuerzas armadas u organizaciones armadas irregulares enfrentadas y (ii) no tomar parte en las hostilidades, sea de manera individual como “personas civiles” o “individuos civiles”, o de manera colectiva en tanto “población civil”. La definición de “personas civiles” y de “población civil” es similar para los distintos propósitos que tiene en el [DIH] en su aplicación a los conflictos armados internos, por ejemplo, se ha aplicado jurisprudencialmente la misma definición de “civil” para efectos de caracterizar una determinada conducta, en casos concretos, como un crimen de

guerra o como un crimen de lesa humanidad” (fin del extracto de la transcripción).

-“Personas civiles”. Una persona civil, para los efectos del principio de distinción en los conflictos armados no internacionales, es quien llena las dos condiciones de no ser miembro de las Fuerzas Armadas o de los grupos armados irregulares enfrentados y no tomar parte activa en las hostilidades (...).

El Tribunal Penal para la antigua Yugoslavia ha indicado que para efectos de determinar el carácter civil de las personas amparadas por las garantías que se consagran, entre otras, en el Artículo 3 Común –aplicable a los conflictos armados internos-, “es necesario demostrar que las violaciones se cometieron contra personas que no estaban directamente involucradas en las hostilidades”, para lo cual se debe aplicar el criterio establecido en el caso Tadic: “si, al momento de la comisión del hecho aludidamente ilícito, la supuesta víctima de los actos proscritos estaba tomando parte directamente en las hostilidades, hostilidades en el contexto de las cuales se dice haber cometido el hecho supuestamente ilícito. Si la respuesta a esta pregunta es negativa, la víctima goza de la protección de las proscripciones contenidas en el Artículo 3 común”. En consecuencia, la determinación del carácter civil de una persona o de una población depende de un análisis de los hechos específicos frente a los cuales se invoca dicha condición, más que de la mera invocación de su status legal en abstracto y teniendo en cuenta que —según se señaló anteriormente— la noción de “hostilidades”, al igual que la de “conflicto armado”, trasciende el momento y lugar específicos de los combates, para aplicarse según los criterios geográficos y temporales que demarcan la aplicación del Derecho Internacional Humanitario”.

Tras referirse la Corte, además, al concepto de “población civil” y otros enlistados en

las normas internacionales para fijar criterios de identificación de las víctimas como civiles o no combatientes, pasó a mencionar algunas reglas y principios en materia de procedimiento:

“[E]n las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional se prevé:

‘Regla 70. Principios de la prueba en casos de violencia sexual.

En casos de violencia sexual, la Corte se guiará por los siguientes principios y, cuando proceda, los aplicará:

a) El consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando la fuerza, la amenaza de la fuerza, la coacción o el aprovechamiento de un entorno coercitivo hayan disminuido su capacidad para dar un consentimiento voluntario y libre;

b) El consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando esta sea incapaz de dar un consentimiento libre;

c) El consentimiento no podrá inferirse del silencio o de la falta de resistencia de la víctima a la supuesta violencia sexual;

d) La credibilidad, la honorabilidad o la disponibilidad sexual de la víctima o de un testigo no podrán inferirse de la naturaleza sexual del comportamiento anterior o posterior de la víctima o de un testigo”.

La Corte Suprema recordó además los parámetros y presunciones fijados por la Corte Constitucional, a los cuales se hizo referencia anteriormente, y con base en ello, abordó el caso concreto, para lo cual partió de la siguiente base:

[S]i bien Johana Milena Sandoval Rincón hizo alusión a hechos anteriores a esa fecha, valga decir, a unos acaecidos el primero de noviembre de 2002, los cuales reflejan que

ella se fue a vivir con el procesado César Niño Balaguera en contra de la voluntad de sus padres y a su vez que se regresó al lado de su familia porque este la golpeaba, se reitera que el aspecto fáctico que aquí interesa, por ser el analizado en detalle en la acusación, es el desarrollado a partir del 27 de enero de 2004.

Así las cosas, se tiene que Johana Milena relató que, en esta última calenda, tras el asesinato de su madre Ana Rosa Rincón y de su hermana Nancy a manos de César Niño Balaguera y Clodomiro Niño Balaguera, estos se la llevaron por la fuerza (...)

Reseñó el restante relato de la víctima sobre los actos de agresión y crímenes a los que fue sometida durante su secuestro, incluyendo el hecho de haber quedado embarazada de su victimario. A continuación, refirió in extenso los testimonios relacionados con la presencia de grupos armados en la región, para la época de los hechos, y seguidamente, pasó al análisis concreto del caso con las siguientes precisiones y conclusiones:

“[H]asta aquí se tiene que en la Región del Catatumbo, para la época en que tuvieron ocurrencia los hechos que aquí son materia de juzgamiento, en efecto se desarrollaba el conflicto armado interno que aqueja al país, es decir que frente al caso particular, concurren las condiciones de índole “espacial” y “temporal” que de acuerdo con la Sala, acogiendo el criterio de la Corte Constitucional [y de] los Tribunales Internacionales, son necesarias para predicar un nexo causal entre el conflicto y los delitos, en este caso, de acceso carnal violento y tortura, ambos en persona protegida, (...) que le son imputados a los procesados CÉSAR NIÑO BALAGUERA y CLODOMIRO NIÑO BALAGUERA.

De otra parte, en cuanto hace a las condiciones de índole “material”, la primera circunstancia que concurre para predicar su existen-

cia es que la víctima era parte de la población civil, mientras que los procesados fueron señalados de ser integrantes de un grupo armado al margen de la ley.

Adicionalmente, es necesario recordar que como esta Sala ha señalado, con fundamento en la doctrina, en punto de las condiciones de índole material, a efectos de saber si se está ante un delito que atenta contra el derecho internacional humanitario, que (...) la sola constatación de que la conducta se produjo en el seno de un conflicto armado no es suficiente para calificar el delito como violatorio del derecho internacional humanitario, sino que probatoriamente tiene que acreditarse que la misma está vinculada con el conflicto, porque su existencia juega un papel sustancial en la decisión del autor de realizar la conducta prohibida, en su capacidad de llevarla a cabo o en la manera de ejecutarla (...)

Visto el caso particular, se tiene que el hecho de que CÉSAR NIÑO BALAGUERA y CLODOMIRO NIÑO BALAGUERA hicieran parte de un grupo al margen de la ley, fue determinante para que pudieran cometer los delitos de acceso carnal violento y tortura de la forma que lo hicieron, pues gracias al control que ejercían en la región en conflicto donde tuvieron lugar los hechos, lograron, no solo agotar por largo tiempo dichas conductas punibles, sino evitar que las autoridades pudieran conjurar la situación, pues, de una parte, consiguieron que los familiares de JOHANA MILENA SANDOVAL RINCÓN se mantuvieran al margen de lo sucedido, so pena de llevar la misma suerte que la madre y la hermana de la citada, pero además, que le perdieran el rastro, para lo cual incluso le cambiaron su identidad.

Por tanto, le asiste razón a la demandante al afirmar que el conflicto armado fue determinante en la decisión de los procesados CÉSAR NIÑO BALAGUERA y CLODO-

MIRO NIÑO BALGUERA de cometer los delitos de acceso carnal violento y tortura, en tanto controlaban la región donde se desarrollaron los hechos, como también que no era posible concluir que la relación entre CÉSAR y JOHANA MILENA SANDOVAL RINCÓN era consentida por esta, por cuanto fue gracias a las permanentes amenazas de muerte dirigidas a ella y a su familia y los maltratos físicos a que fue sometida, que el primero, prevalido de su pertenencia al grupo armado ilegal, consiguió la sumisión de ella.

Igualmente, la recurrente acertó al afirmar que el conflicto armado fue determinante en la “capacidad”, “decisión” y “forma” de cometer los delitos, pues siempre medió la coacción a través de las armas por parte de los implicados CÉSAR NIÑO BALAGUERA y CLODOMIRO NIÑO BALAGUERA, coacción que se aseguró por pertenecer al grupo armado al margen de la ley que dominaba la región.

Ahora, si bien el Tribunal afirmó que no existía prueba del nexo causal entre los delitos de acceso carnal violento y tortura con el conflicto armado interno, ello obedeció a que dejó de lado, en relación con tales delitos, que los procesados CÉSAR NIÑO BALAGUERA y CLODOMIRO NIÑO BALAGUERA integraban el grupo armado ilegal que ejercía control sobre el lugar donde ocurrieron los hechos, pero además, que gracias a esa circunstancia, consiguieron la impunidad temporal y que los familiares de JOHANA MILENA SANDOVAL RINCÓN no pudieran tener contacto con ella, ni esta con aquellos, pues amenazados como estaban de hacerlo unos y otros, no les quedó alternativa distinta que resignarse por más de tres años a no hacer nada”.

2) Sentencia de casación SP15901-2014 - Radicación 41373 (Aprobado acta 397) del 20 de noviembre de 2014. M.P. José Luis Barceló Camacho

En este caso se trató de las mismas circunstancias de hecho en que resultó víctima la joven Johana Milena Sandoval Rincón, pero aquí fueron procesados la mamá y otros familiares de César Niño Balaguera por varios delitos (secuestro simple, tortura y acceso carnal violento).

Reseñó la Corte Suprema las sentencias de primera y segunda instancia, al señalar que el juzgador de primer grado “admitió la configuración de las conductas comunes de tortura psicológica y acceso carnal en perjuicio de Johana Milena Sandoval Rincón, pero no encontró acreditado su vínculo con el conflicto armado, de modo que no se tipificaron los delitos de tortura en persona protegida ni el acceso carnal en persona protegida. Señaló que para que se configuren dichos delitos el conflicto debe tener un papel relevante en la decisión del autor de realizar las conductas, en el entendido de que no todo crimen contra la población civil se enmarca en el [DIH]”, por lo que concluyó el primer juez de la causa, que lo ocurrido a la familia Sandoval no había tenido nexo con el conflicto, ya que entre víctimas y victimarios no hubo antagonismos armados ni ideológicos.

Continuó la Corte reseñando los fallos de instancia:

Asimismo, tras preguntarse [el juez de primer grado] si acaso la ofendida no huyó de su captor, pudiendo hacerlo, por padecer del síndrome de Estocolmo, reconoció la configuración del delito de secuestro simple, pues debido a las amenazas en su contra y a su personalidad dependiente, probada en un dictamen siquiátrico, aquella no pudo oponerse al cautiverio. // No obstante lo anterior, el juzgador desestimó la responsabilidad de los procesados en el delito de secuestro: así, apreció que la presencia de Juan Carlos Balaguera y Jesús María Aguilar Parada en el lugar donde se encontraba la víctima fue

apenas circunstancial e irrelevante para tenerlos como cómplices del delito; que no era creíble el relato de Johana Milena Sandoval sobre las amenazas de que supuestamente fue víctima durante su secuestro por parte de Germán Balaguera; y que Rosalía Balaguera actuó bajo una causal excluyente de responsabilidad, particularmente en protección a la vida de su hijo César Niño Balaguera, pues este era víctima de persecución //. Tampoco se configuró el concierto para delinquir agravado, toda vez que alias El Chacal, un reconocido integrante de las autodefensas, negó que los Balaguera pertenecieran a ese grupo, lo cual le permitió calificar de temerarias las imputaciones de la familia Sandoval; así mismo, cuestionó si fuese lógico que los procesados, personas sin ninguna preparación, se asociaran para organizar un grupo armado que le hiciera competencia a la organización armada irregular (...).

[E]l ad quem avaló las consideraciones del aquo [y concluyó que] la joven Johana Milena Sandoval y sus familiares “acudieron a todos los medios para cobrar el daño sufrido a toda la familia Balaguera (...) siendo asesorados por organismos de protección de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, para que calificaran las conductas denunciadas como cometidas contra personas civiles, protegidas como víctimas del enfrentamiento armado vivido en la región y en toda Colombia, así como se siguió sosteniendo por sus apoderadas” (énfasis fuera de texto).

Según lo consignado en la sentencia de la Corte Suprema, el casacionista formuló, entre otros, el cargo de falso raciocinio -cuestionando que los sentenciadores excluyeran los hechos del contexto del conflicto armado pese a haber reconocido la existencia del mismo en la zona en que se perpetraron los crímenes- y el de falso juicio de identidad

-pues para el recurrente, “el ad quem le otorgó un valor distinto a las pruebas que evidencian que los procesados (...) conformaron y participaron en un grupo paramilitar que tenía control sobre el municipio de Sardinata y sus alrededores; como consecuencia de dicho yerro los absolvió por el delito de concierto para delinquir agravado”.

En las consideraciones, la Corte Suprema advirtió que, si bien el recurso de casación no se ajustaba plenamente a los requisitos decantados por la jurisprudencia, evidenciaba que el fallo impugnado era ilegal, porque “el juzgador no advirtió el contexto constitucional protector de los Derechos Humanos, la perspectiva de género con que debe abordarse el asunto, así como los instrumentos internacionales aplicables al caso, yerro que lo condujeron a adoptar la absolución recurrida”:

“Para elaborar el marco jurídico dentro del cual debe abordarse el estudio de los hechos es preciso advertir de antemano que, en la persona de la ofendida, Johana Milena Sandoval Rincón, confluyen de manera simultánea dos categorías inescindibles o, si se quiere, una sola que se compone de dos aristas, cual es la condición de mujer víctima del conflicto, la cual trae consigo la necesidad de relieves la especial situación de vulnerabilidad en que se sitúa frente a los hechos vividos”

En ese contexto reseñó las conclusiones adoptadas por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008 en cuanto a los riesgos de género en el conflicto armado y refirió algunos instrumentos internacionales que le imponían al Estado colombiano obligaciones sobre el particular. Más adelante y luego de cuestionar los limitados imaginarios sociales que han permeado el criterio de los jueces en detrimento de las mujeres, especialmente las víctimas del conflicto armado, recalcó:

“Las falencias reseñadas en precedencia han conducido, a su vez, a un análisis sesgado y parcializado de las situaciones en las que se ven comprometidos los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado, desde la perspectiva de la equidad de género; lo anterior ha generado que en la solución de los casos particulares se adopte un concepto muy restringido de lo que significa ser víctima del conflicto armado, en el entendido de que no solamente lo es quien interviene directamente en él como contendiente, sino quien en el ámbito de su vida cotidiana ve menoscabados sus derechos fundamentales por el clima generalizado e insuperable de coacción que proviene del conflicto armado y la presencia de sus agentes”.

A continuación, reconoció la existencia del conflicto colombiano y describió su contexto en la región de ocurrencia de los hechos, en similares términos a los expuestos en la sentencia anterior y con réplica de algunas exposiciones hechas por la Corte Constitucional en varias providencias. Luego anotó:

[E]s preciso recordar que, frente a la complejidad de determinar cuándo una conducta se halla inserta o tiene vínculos con el conflicto armado, en los términos antes reseñados, la Corte Constitucional (sentencia C-253A de 2012, que trata sobre la constitucionalidad de los artículos 3º y 75 de la Ley 1448 de 2011) ha dicho que: “probada la existencia de una afectación grave de derechos humanos o una infracción de las normas del derecho humanitario, en caso de duda sobre la inserción de la conducta lesiva en el marco del conflicto, deba darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima”, según las características de cada caso en particular. En conclusión, resulta procedente e inevitable el análisis de este caso desde la perspectiva de género por la condición de la ofendida y, a la vez, como mujer víctima del conflicto armado...

Al replicar los criterios expuestos en la sentencia antes analizada, la Corte Suprema cuestionó que el Tribunal de segunda instancia desconociera el impacto diferencial que el conflicto armado supone para la mujer, así como el hecho de que su evidente exposición a la violencia sexual era justamente consecuencia de la presencia de actores armados en la zona. Agregó que, si bien no todos los delitos cometidos por alzados en armas ocurrían con ocasión del conflicto, no era menos verdad que en el caso concreto, la posición dominante de los agresores y su pertenencia al grupo ilegal Águilas Negras fue decisivo para llegar a los abusos sexuales y demás crímenes cometidos contra la joven Johana Sandoval Rincón. Asimismo consideró que, en contrapartida, “la comisión de las conductas en perjuicio de la víctima difícilmente se hubieran concretado si aquella hubiera tenido alguna posibilidad de acudir a su entorno familiar, a la protección de las autoridades o de sobreponerse al ambiente de violencia imperante, lo que evidentemente no pudo hacer porque el conflicto armado, más exactamente la condición de actor del mismo de su compañero y de los demás miembros de la familia Balaguera, y la vulnerabilidad de su propia condición, se lo impidió (sic)”. Con base en ello, concluyó que no existía duda de que todas las conductas allí juzgadas sí guardaron relación estrecha con el conflicto, ya que este proporcionó “el sustrato de coacción, terror e indefensión que las hizo posibles”.

En soporte de sus conclusiones, la Corte discurreó en lo siguiente:

“Resulta desenfocado, por decir lo menos, el razonamiento del juzgador encaminado a desestimar la protección que en este caso concreto le concedía a la ofendida Sandoval Rincón el [DIH], por no estar ella o sus familiares directamente involucrados en las hostilidades o en una pugna ideológica, pues, como ya se

ha dejado visto, el DIH también ampara a los civiles que no participan directamente en el conflicto pero, como consecuencia de la presencia de los actores armados en la zona, son también víctimas del mismo (...).

La aparente dificultad para sostener que en este caso se trata de conductas cometidas contra una persona amparada por el DIH, proviene de considerar que la víctima Johana Milena Sandoval hacía vida marital con César Balaguera y, de una u otra manera, hacía vida doméstica también con los parientes de aquel. Se diría, entonces, que esa particular situación desdibujaba la especialidad del delito, de manera tal que las conductas cometidas se quedan en el ámbito del maltrato doméstico o de las diferencias familiares.

Pero la dificultad queda superada si se analizan los hechos en su verdadero contexto y se entroncan en sus antecedentes fácticos: así, se sabe que César Niño Balaguera dio muerte a la hermana y madre de la ofendida Johana Milena Sandoval Rincón y, como consecuencia de ello, huyó llevándola consigo de manera forzada, no obstante que aquella rechazaba la relación sentimental que mantenía con el victimario de sus familiares, debido a los insufribles maltratos a los que la sometía.

De allí en adelante es evidente que la convivencia entre la víctima y su victimario no fue voluntaria, como así lo asegura el ad quem, sino signada por la coacción, el maltrato, la desprotección y el clima de terror generado por la presencia del grupo armado y sus agentes en la zona. Por tanto, resulta del todo desfasado reducir los hechos a simples desavenencias conyugales o domésticas, pues la relación sentimental y la vida doméstica no eran tales, sino apenas una fachada encaminada a aparentar alguna normalidad, a la que subyacía el clima de terror característico del conflicto armado (...).

[E]l conflicto armado y, en particular, los objetivos del grupo ilegal (consistentes en el mantenimiento y expansión de su control territorial a través de atentados contra la población civil y el negocio del narcotráfico) pudo no ser determinante en la decisión de los procesados de cometer los delitos contra Johana Milena Sandoval. Puede aceptarse que el móvil para la realización de dichos delitos fue subjetivo, pero lo cierto es que esto no excluye que su ejecución haya tenido lugar gracias al clima de violencia, sometimiento y coacción que naturalmente generaba la presencia del grupo irregular y la de sus agentes debido al conflicto armado.

Por eso se dice que en este caso los delitos fueron cometidos no en desarrollo del conflicto sino con ocasión del mismo, pues evidentemente los hechos, aun cuando no fueron consecuencia directa del combate, guardan una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto.

Dicho riesgo, en este caso, se concretó con el secuestro, abuso sexual y tortura de Johana Milena Sandoval por parte de César Niño Balaguera, con la decidida y dolosa colaboración de [los allí procesados] Rosalía Balaguera Pérez, Germán Balaguera, Juan Carlos Balaguera Pérez y Jesús María Aguilar Parada” (resaltados fuera de texto).

3) Sentencia de segunda instancia en el marco de la Ley de Justicia y Paz del 5 de diciembre de 2018. Radicación 50236. M.P. Eugenio Fernández Carlier. Temas relevantes: patrones de macrocriminalidad; enfoque diferencial étnico; responsabilidad por esos delitos, en el marco del conflicto, por cadena de mando.

En esta tercera providencia, la Corte Suprema relató los orígenes de los grupos paramilitares en el Chocó, su historia, sus transformaciones, sus distintos bloques y subgrupos, así

como su proceso de desmovilización en 2005. Luego de reseñar, igualmente los antecedentes procesales de la causa, señaló lo acontecido en la audiencia de formulación y aceptación de cargos que ante la Sala de Justicia y Paz se adelantó respecto de los postulados Rodrigo Alberto Zapata Sierra, Luis Omar Marín Londoño, Carlos Mario Montoya Pamplona y otros integrantes del Bloque Pacífico y del frente Suroeste de las AUC del Chocó.

La Corte refirió la multiplicidad de delitos imputados a cada procesado en el marco de la Ley de Justicia y Paz, al tiempo que hizo énfasis en los patrones de criminalidad, empleados durante la recopilación de información propia del proceso investigativo⁴⁶. Posteriormente, y tras examinar otros delitos materia del múltiple juicio en lo relativo a la violencia sexual, suministró y analizó los siguientes datos relevantes (...):

“[L]a Sala mantendrá la sentencia de primera instancia en cuanto identificó un patrón de macrocriminalidad que identificó como “de violencia sexual étnica y de género”.

Véase, en primer lugar, que, de acuerdo con la información provista por la Fiscalía, al 76.3% de los casos de violencia sexual registrados en el entorno nacional en relación con el conflicto les subyace como consideración relevante “el estatus de poder del perpetrador”. La construcción mental y social de dicho estatus debe entenderse, como primera línea de razonamiento, a partir de la existencia de estructuras heteropatriarcales, cuya preservación se sustenta en la construcción de masculinidades hegemónicas, que se identifican por la violencia hacia lo no masculino – lo gay y femenino -.

⁴⁶ “[N]o debe perderse de vista que el establecimiento de un nuevo modelo investigativo con la entrada en vigencia de la ley 1592 de 2012, busca esclarecer la verdad- como uno de los componentes fundamentales de la justicia transicional- a través de la construcción de un patrón de criminalidad que da cuenta del accionar de los grupos organizados al margen de la ley, sus prácticas y modus de actuación desarrollados de manera sistemática en un determinado territorio y de los que se puede develar sus políticas, planes, estrategias y motivos.

Ahora bien, la tarea de identificación de los patrones es designada a la Fiscalía General de la Nación, quien en orden a los parámetros de orden constitucional, legal y los lineamientos administrativos de su Jefatura y de conformidad con una ardua investigación, recoge la información brindada por los postulados en la versión libre como de las víctimas en sus diferentes relatos, así como también se provee de informes de policía judicial en los que se definen los contextos [análisis general del entorno delictivo] y finalmente, los complementa con diversas herramientas investigativas, a fin de conocer la forma en que se materializó y desarrolló el accionar criminal en determinada zona.

Obtenido el compendio investigativo, el Fiscal lo presenta a la Sala de Conocimiento de Justicia y Paz en la audiencia respectiva, quien deberá hacer un control material y participar en su estructuración, para finalmente robustecer la teoría sin apartarse per se de la situación fáctica divulgada en las diligencias, así como también fundamentado en la labor investigativa, que contienen muestras tanto cualitativas como cuantitativas a partir de las cuales se establece que ese conjunto de actividades criminales se desarrolló de manera repetida en el territorio donde operaba el grupo armado ilegal.

Frente a la metodología correcta que debe ser aplicada en la elaboración de un patrón de criminalidad, la Sala ha sostenido que «es un método esencialmente inductivo de construcción de verdad porque determina las políticas, los planes y el modus operandi de la organización criminal...» [...] la Corte Interamericana de Derechos Humanos describe el patrón de macro criminalidad como una serie de delitos de carácter sistemático o generalizado, violatorios de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así lo precisó en el caso Perozo y otros vs Venezuela, donde señaló como se involucran patrones o sistematicidad en la comisión de una conducta ilegal, asociado a «prácticas sistemáticas y masivas», «patrones» o «políticas estatales».

En ese sentido, la investigación empírica ha detectado que la construcción de la identidad paramilitar tuvo por eje resaltar «valores masculinos de honor y valentía, y promovió la venganza como forma de resolución de conflictos» y, en ese contexto, «la hipersexualidad masculina es entonces aceptada como una ley natural en los grupos paramilitares, lo cual implica una visión objetivizante de las mujeres».

Nótese cómo, de acuerdo con lo declarado por D.L.M.U., durante el evento de violencia sexual que sufrió, los agresores – dos hombres - «se reían, se burlaban», y la penetraron (...) con «una botella de vidrio», lo cual denota que su comportamiento no estuvo orientado, al menos únicamente, por la satisfacción delictiva de la pulsión sexual, sino también por el propósito destructivo de la corporalidad femenina. Ello se hace particularmente obvio al constatar que la totalidad de los casos de violencia sexual atribuidos a miembros de la estructura paramilitar comandada por el postulado fueron cometidos contra mujeres, y que en algunos casos se les injuriaba con expresiones típicamente utilizadas por el sistema de pensamiento patriarcal para subordinar, controlar y apropiarse de la sexualidad, como “perra” o “usted es mía” (...).

De otro lado, que esos hechos tienen también un ingrediente de discriminación étnica es algo que la Sala infiere de distintas circunstancias, todas ellas acreditadas en la actuación.

En primer lugar, se tiene que de los treinta casos de violencia sexual auscultados por la Fiscalía y el a quo – veintiséis de ellos no imputados y cuatro imputados y confesados por Zapata Sierra -, todos fueron perpetrados contra mujeres afrodescendientes y, si bien es cierto que la población en la región sobre la cual el Bloque Pacífico ejerció influencia es predominantemente de raza negra, también lo es – como se sigue de los informes de Poli-

cía Judicial allegados al trámite – que en esa región del país existe presencia importante de otros grupos humanos y etnias. En efecto, la población indígena estimada en el Departamento del Chocó para 2011 era de 54 009 individuos y en varios municipios existen grupos de blancos y mestizos significativos e, incluso, en algunos de ellos, «los mestizos descendientes de antioqueños...conforman el grupo más representativo» de las comunidades humanas presentes.

En ese entendido, que el ciento por ciento de los casos de agresión sexual se hayan realizado en perjuicio de mujeres negras sería estadísticamente imposible – o cuando menos altamente improbable - si el factor racial no hubiese sido una consideración relevante en la elección de las víctimas para los perpetradores.

En segundo lugar, la información copiada indica que el 81.2% de los individuos señalados como responsables de las agresiones sexuales documentadas no eran de raza negra, sino blancos o mestizos (...).

Dicha relación entre las características étnicas de víctimas y victimarios – en la que se reprodujo mayoritariamente el patrón de sometimiento de las mujeres negras a los hombres blancos y mestizos-, hace imposible aprehender el verdadero alcance del patrón de violencia sexual atribuido al Bloque Pacífico sin consideración a las aristas de etnia que tales interacciones criminales envuelven. Téngase presente, a ese efecto, que la gama de imágenes estereotípicas de la mujer negra – lo que involucra una asociación necesaria entre el género y la raza – apareja un alto contenido de cosificación e hipersexualización, cuyo origen puede rastrearse a la época colonial (...)” (énfasis fuera de texto).

En el estudio de legalidad de la imputación de delitos a cada enjuiciado, la Corte se refirió a

la posibilidad de imputar la conducta no solo al autor material sino al facilitador, bien desde la posición de garante o desde la responsabilidad por cadena de mando:

“La Sala, para atribuir la autoría de uno o más delitos a personas distintas de quienes los ejecutan materialmente, ha desarrollado y aplicado la tesis de la responsabilidad por cadena de mando – a la que, en adelante, y para evitar confusiones, se denominará autoría mediata en aparatos organizados de poder por dominio de la voluntad - derivada de los planteamientos que en la doctrina penal alemana y, específicamente, en la obra de Claus Roxin, se han consolidado.

Tal construcción conceptual tiene aplicación a los casos en que las conductas punibles objeto de reproche son cometidas por miembros de una estructura organizada, pero se busca atribuir responsabilidad por las mismas no solo a aquéllos – los autores materiales -, sino también a quienes ejercen control sobre la jerarquía organizacional, así no hayan tenido «injerencia directa sobre aquellos que materializan o ejecutan las acciones ilícitas en el grupo», en cuanto hayan contribuido sustancialmente a la perpetración de los ilícitos”.

Luego dijo que, si bien no podía atribuir al procesado Rodrigo Alberto Zapata ningún delito sexual por autoría directa ni por posición de garante, sí lo haría por cadena de mando. Dijo:

“[L]a definición de ‘violación’ ofrecida en el numeral 1º del precepto recién transcrito [Art. 8 del Estatuto de Roma] coincide sustancialmente con la que del concepto de ‘acceso carnal’ contiene el artículo 212 de la Ley 599 de 2000, según la cual, ‘se entenderá por acceso carnal la penetración del miembro viril por vía anal, vaginal u oral, así como la penetración vaginal o anal de cualquier otra parte del cuerpo humano u otro objeto’; (b) el ele-

mento de violencia definido en el instrumento internacional es consistente con el que, en el derecho colombiano, permite calificar el acceso carnal como violento; (c) los hechos de violencia sexual imputados a ZAPATA SIERRA ocurrieron en el curso de un conflicto armado no internacional, según es ampliamente conocido y reconocido por diferentes estamentos académicos y estatales; (d) resulta imposible que los perpetradores materiales de los accesos carnales violentos, en tanto eran combatientes de una fuerza armada, desconocieran la existencia del conflicto armado (...).

Las pruebas aportadas por la Fiscalía demuestran que ZAPATA SIERRA, además de fungir formalmente como comandante militar del Bloque, ejercía sobre sus fuerzas mando y control efectivo, de modo que contaba con la capacidad material, real y efectiva de haber prevenido, reprimido o castigado los delitos (...).

El Tribunal tuvo por demostrados todos los elementos de la responsabilidad del superior atrás referidos, pero concluyó que el comportamiento omisivo de RODRIGO ALBERTO ZAPATA fue negligente, no doloso, y, como ‘el delito de acceso carnal violento en persona protegida no consagra la modalidad culposa, ni puede sancionarse a título de culpa’, no es posible atribuirle responsabilidad por los hechos imputados.

La Sala estima, en contrario, que en la actuación obra información permisiva de colegir razonablemente que el postulado estaba al tanto de la recurrente ocurrencia de casos de violencia sexual cometidos por miembros del Bloque que comandaba y que, a pesar de ello, resolvió abstenerse de tomar medidas para prevenirlos o reprimirlos, de suerte que su comportamiento cae en el ámbito del dolo.

Dígase, en primer lugar, que si bien a ZAPATA SIERRA solo le fueron imputados

cuatro delitos sexuales (porque solo esos confesaron ‘por línea de mando’), la Fiscalía, en el curso del proceso, presentó un total de 30 casos atribuibles al Bloque Pacífico – Héroe del Chocó, y fue a partir de ese grupo de hechos que, en el caso concreto, el ente acusador elaboró los patrones de macrocriminalidad que fueron objeto de análisis en el fallo de primer grado. En ese orden, aun cuando la posible responsabilidad penal del postulado está circunscrita únicamente a los hechos por los que se le formuló imputación, todo el universo fáctico subyacente al patrón de violencia sexual es susceptible de apreciación a efectos de establecer, inferencial o evidenciarmente, el elemento subjetivo del comportamiento omisivo atribuido a ZAPATA SIERRA”.

4) Sentencia de apelación de Justicia y Paz del 23 de octubre de 2019, exp. N° 53.125. M.P. José Francisco Acuña Vizcaya. Tema relevante: indemnización (en esta sentencia no se indemniza a las víctimas, pero se propone para este análisis porque se deja abierta la puerta para que, en casos similares, la indemnización para víctimas excombatientes de grupos ilegales se dé en esta jurisdicción).

Esta cuarta providencia fue dictada en segunda instancia, en juicio seguido contra Fredy Rendón Herrera y otros 27 postulados más, en aplicación de la Ley 975 de 2005 o de Justicia y Paz. Los enjuiciados eran integrantes del Bloque Élmer Cárdenas, de

las AUC. En su decisión, la Corte Suprema reseñó la historia del grupo ilegal mencionado y el proceso de desmovilización de los enjuiciados, así como el hecho de haberseles imputado, en fallo de primer grado, varios crímenes condenados por el derecho internacional humanitario, entre estos el de violencia sexual en persona protegida.

Recalcó igualmente que, pese a esos reconocimientos hechos por el sentenciador de primera instancia, este “denegó la indemnización solicitada a favor de las víctimas LEAS y KJRG por el delito de acceso carnal violento agravado en persona protegida. Sus argumentos se basaron en que las mencionadas habían perdido la posibilidad de ser reconocidas como víctimas directas, toda vez que se desvincularon de la organización al margen de la ley cuando ya eran mayores de edad”.

Según el fallo, la apoderada de tales denunciante consideró desacertado el fallo de primer grado, porque, si bien se indicó en él que todos los casos de violencia basada en género fueron documentados, se terminó concluyendo que las víctimas en concreto no debían ser indemnizadas por los crímenes sexuales imputados, al no ser consideradas víctimas, en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, por no haberse desvinculado del grupo ilegal después de alcanzar la mayoría de edad, según el parágrafo 2 del mismo artículo⁴⁷.

⁴⁷ Indica la norma: “VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno [...]. // PARÁGRAFO 2º. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.

Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos”.

Consideró la Corte:

“[E]n un conflicto armado como el que ha vivido Colombia, es evidente la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres, especialmente en zonas dominadas por grupos armados ilegales, circunstancia que ha producido graves consecuencias humanitarias debido a los actos desproporcionados cometidos en contra de ellas, como la violencia sexual que se traduce en una práctica que restringe y menoscaba sus libertades y derechos.

La violencia de índole sexual ejercida en contra de la mujer ha sido entendida como una forma de discriminación que en la mayoría de las ocasiones se produce en circunstancias de indefensión....

Lo primero que advierte la Corte es que no se desconoce que KJRG y LEAS tienen la calidad de víctimas del delito de acceso carnal violento agravado en persona protegida.

Sin embargo, atendiendo que las precitadas continuaron vinculadas al grupo armado con posterioridad a que cumplieran la mayoría de edad, concluye la Sala que se trata de militantes que continuaron en su adultez integrando la organización armada, circunstancia que las excluye de indemnización en el marco del proceso de Justicia y Paz, sin que se desconozca que las mismas tienen la calidad de víctimas y que pueden solicitar indemnización administrativa por las vías ordinarias, tal como lo precisó la Corte Constitucional en sentencia C-253 A del 29 de marzo de 2012” (énfasis fuera de texto).

5) sentencia de apelación ley de justicia y paz, dictada el 25 de mayo de 2022, radicación 58238. m.p. Luis Antonio Hernández Barbosa. Tema de interés: patrones de violencia basada en género.

Proceso adelantado contra 30 desmovilizados del Frente Héctor Julio Peinado Becerra de

las AUC, por 482 hechos delictivos.

En lo relativo a los delitos de violencia sexual, la Corte constató que el patrón de violencia basado en género estaba conformado por 23 hechos criminales y comprendía, “un extenso rango de acciones físicas y psicológicas de contenido sexual y no sexual cometido con base en el género de la víctima (...), en las dinámicas violentas que tuvieron lugar en Ocaña, Aguachica y otros municipios controlados por el Frente Héctor Julio Peinado Becerra, con ocasión de las normas de conducta que el grupo quiso imponer a niñas, niños, adolescentes, mujeres y miembros de la población LGBTI en el territorio en que operaba”.

Señaló que las pruebas e informes conocidos durante el juicio evidenciaban que en Ocaña se había desplegado, en forma grave, una oleada de violencia sexual que principalmente se dirigió contra mujeres y niñas, y que comprendió no solo accesos carnales violentos, sino también maternidad forzada, compañía forzada y actos de tortura con connotación sexual. Asimismo, subrayó que las demás conductas asociadas o relacionadas con las de violencia sexual y que hacían parte de la violencia de género, así como también los actos cometidos antes o después de aquella, también permitían observar el ejercicio de poder y dominación sobre la población, especialmente sobre las mujeres.

Agregó que las prácticas propias del patrón criminal de violencia de género consistieron primordialmente en: “i) violencia física, que incluye actos de tortura, lesiones personales, tráfico de personas y violencia doméstica; ii) violencia sexual referida a situaciones de acoso, acceso carnal, explotación sexual, prostitución forzada, entre otras; iii) violencia emocional o psicológica, que alude a las humillaciones y al abuso verbal; iv) violencia socioeconómica, que hace referencia a actos de explotación y de discriminación basados en el

género; v) prácticas tradicionales de violencia de género, tales como la ablación del clítoris o el matrimonio a temprana edad”.

Se resaltan, con respecto a lo anterior y de cara al caso concreto abordado por la Corte, las siguientes conclusiones:

“[T]ratándose de delitos sexuales cometidos en desarrollo del conflicto armado, los comandantes de los grupos organizados al margen de la ley, en los eventos en que no los ejecutaron directamente (como autores o coautores), responden con fundamento en i) la autoría mediata por la línea de mando o, ii) por la responsabilidad del superior por omisión, según las condiciones específicas de cada caso (...).

Para atribuir la autoría de uno o más delitos a personas distintas de quienes los ejecutan materialmente, la jurisprudencia ha desarrollado y aplicado la tesis de la responsabilidad por cadena de mando –autoría mediata en aparatos organizados de poder por dominio de la voluntad, surgida en la doctrina penal alemana a partir de la obra de Claus Roxin.

Esa construcción conceptual aplica a los casos en que las conductas punibles objeto de reproche son cometidas por miembros de una estructura organizada y se orienta a atribuir responsabilidad por las mismas no solo a los autores materiales, sino también a quienes ejercen control sobre la jerarquía organizacional, así no hayan tenido «injerencia directa sobre aquellos que materializan o ejecutan las acciones ilícitas en el grupo», en cuanto hayan contribuido sustancialmente a la perpetración de los ilícitos” (CSJ AP. 3/08/16, rad. 33663).

c) La Jurisdicción Contenciosa

En honor a la verdad, la Sección Tercera del Consejo de Estado solo ha proferido una sentencia en la que expresamente se juzgó un evento de violencia sexual en el contexto del conflicto armado. Ante la fundamental pregunta de por qué estos casos de considerable gravedad no son tan frecuentes en la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, a pesar de un conflicto de más de 70 años de existencia, cabría destacar lo que se ha señalado hasta aquí, esto es, el carácter relativamente reciente de las normas que fijan medidas directas desde el derecho internacional y el DIH, así como el de los pronunciamientos expresos hechos por los tribunales y organismos de derecho internacional, sin desconocer, por supuesto, como lo afirmó la Comisión de Esclarecimiento la Verdad, que el silencio en sede judicial sobre estos hechos está mediado por el miedo ante la sistematicidad y estructuralidad de los abusos de poder por parte de actores armados y el arraigo de los sesgos machistas y patriarcales⁴⁸, que justamente se exacerbaban y agravan en el conflicto, ocasionando en las víctimas el temor a represalias, el cual también se acentúa al evidenciarse el pobre tratamiento institucional, que igualmente adolece de conductas discriminatorias y de revictimización.

No se deja de subrayar que, sin perjuicio de lo que se acaba de anotar y del hecho de que la situación descrita debe revisarse seriamente en esta jurisdicción, el Consejo de Estado sí se ha pronunciado en relación con la responsabilidad del Estado por hechos de violencia sexual⁴⁹. Mención especial puede ha-

⁴⁸ Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición, Hay futuro si hay verdad – informe final, tomo: Mi cuerpo es la verdad, experiencia de mujeres y personas LGTBTIQ+ en el conflicto armado, Bogotá, julio de 2022, p. 198 a 200.

⁴⁹ Ver, entre otras, la sentencia proferida por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección B, el 13 de diciembre de 2017, expediente 50001-23-31-000-2009-00335-01 [42070]. C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En esta oportunidad se abordó, con perspectiva de género,

cerse de la sentencia de tutela dictada el 16 de noviembre de 2023 por la Sección Cuarta de la Corporación⁵⁰, fallo al que se hará referencia más adelante.

Ahora bien, la sentencia dictada por el Consejo de Estado en torno a la responsabilidad estatal por la violencia sexual en el conflicto armado es del 9 de octubre de 2014, y fue proferida por la Sección Tercera – Subsección B⁵¹. En ella se hicieron algunos análisis que dejan abiertos importantes interrogantes acerca de la impunidad en materia de responsabilidad patrimonial del Estado en este tipo de eventos y sobre la necesidad de aplicar enfoques diferenciales al decidirse sobre reparación integral del daño.

En la providencia citada se estableció que, en la noche del 4 de septiembre de 1999, una joven de 18 años se encontraba con otras personas en la plazoleta “Lanceros” del municipio de Tame, Arauca. De regreso a su casa fue abordada por dos sujetos a bordo de una motocicleta, quienes la obligaron a subir en el vehículo, bajo amenaza con arma de fuego. Durante el trayecto se presentó un accidente con el automotor, lo que fue aprovechado por los captores para arrastrar a la joven a un lado de la vía, despojarla de sus ropas y violentarla sexualmente.

Los agresores fueron identificados como suboficiales del Ejército Nacional⁵². Se encontraban en la población recogiendo víveres y aten-

diendo una cita de ortodoncia, por orden de su comandante, pero luego fueron a consumir alcohol, pidieron prestada una motocicleta y regresaron con lesiones aparentemente ocasionadas por el accidente. El arma con la que amenazaron a la víctima era de dotación oficial. El Juzgado Único Promiscuo del Circuito de Saravena condenó a los suboficiales a 15 y 12 años de prisión, al encontrarlos penalmente responsables por los delitos de secuestro agravado y acceso carnal violento.

En el proceso Contencioso, en primera instancia, el Tribunal Administrativo de Arauca negó las pretensiones de la demanda, por considerar que se había configurado la culpa personal de los militares como causal eximente de la responsabilidad del Estado. No obstante, en segunda instancia, el Consejo de Estado determinó la existencia de nexos con el servicio, lo que comprometía la responsabilidad de la entidad pública demandada, dado que el arma empleada en el ilícito era de dotación oficial y había sido asignada a uno de los suboficiales autores del hecho, además de lo cual, la motocicleta estaba al servicio de la estación de policía de Tame y los uniformados se encontraban allí, porque habían recibido una orden por parte de uno de sus superiores, aunque la incumplieron.

Una cuestión relevante de la sentencia de cierre -de cara a la relación entre el hecho y el contexto del conflicto armado- es que dejó

un caso de reparación directa por privación injusta de la libertad, donde obró como demandante un miembro de la Fuerza Pública acusado de haber agredido sexualmente a una menor de edad después de provocarle estado de embriaguez. Si bien el actor demandó en reparación directa porque el proceso penal fue resuelto a su favor bajo el principio de in dubio pro reo, le fueron denegadas las pretensiones de la demanda por determinarse que obró con dolo y culpa grave, al ejecutar efectivamente el hecho por el que fue penalmente procesado. Asimismo, se dispuso la adopción de medidas a favor de la víctima de la agresión sexual y se formularon varias exhortaciones a la Fiscalía General de la Nación, en relación con el acceso a la justicia de las mujeres sometidas a tales ataques.

⁵⁰ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta. Sentencia del 16 de noviembre de 2023, acción de tutela 11001-03-15-000-2023-05139-00. C.P. Wilson Ramos Girón.

⁵¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 9 de octubre de 2014, rad. 29033, C.P. Ramiro de Jesús Pazos. Demandante bajo reserva y demandado: Nación- Ministerio de Defensa, Ejército Nacional.

⁵² En concreto, pertenecientes al Batallón de Ingenieros 18 “General Rafael Navas Pardo”, de contraguerrilla.

establecido que los militares actuaron prevalecidos de su condición de autoridades y que una vez la víctima advirtió de su calidad de funcionarios, estos aparentaron ser miembros de la guerrilla. En todo caso, durante la ejecución del delito, el superior amenazó a su inferior para que cometiera el crimen y este informó a la víctima que, de no obedecer, la matarían.

Se precisó que esta era una acción típica de la guerra; el hecho fue cometido en una zona de conflicto armado y con ocasión de este, específicamente cuando la víctima advirtió la condición de uniformados de sus agresores y cuando estos aparentaron ser miembros de la guerrilla. Por ello, la sentencia reconoció que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional e internacional, una circunstancia como esa era suficiente para establecer la relación⁵³, bien porque “se actuó en desarrollo o bajo la apariencia del conflicto armado”⁵⁴, o porque “el conflicto no debe necesariamente haber sido la causa de la comisión del crimen, sino que la existencia del conflicto debe haber jugado, como mínimo, una parte sustancial en la capacidad del perpetrador para cometerlo, en su decisión de cometerlo, en la manera en que fue cometido o en el objetivo para el que se cometió”⁵⁵. En el caso concreto, para la Sala de segunda instancia, tanto la presencia del Ejército Nacional en la zona de ocurrencia del daño como el hecho de que los autores fueran miembros de la contraguerrilla y adujeran después ser parte de

filas ilegales, surgieron por la existencia del conflicto armado en la región, todo lo cual, “influyó de manera sustancial en la manera como fue cometido el delito, dado que sin la situación de conflicto los victimarios no habrían tenido un contendiente a quien culpar de su acción criminal”.

De esa manera, el Consejo de Estado encontró establecido que el Ejército Nacional no cumplió con el deber general de prevención de las violaciones de derechos humanos ni con su obligación particular de control y disciplina sobre los agentes a su cargo, en tanto el comandante perdió contacto con sus subalternos por más de 21 horas y se limitó a hacer llamadas telefónicas sobre su paradero. Por otro lado, recalcó que la agresión sexual cometida contra la víctima hizo parte de un contexto más general de violencia contra la mujer en el marco del conflicto armado interno; en el departamento de Arauca, durante ese año (1999), la violencia sexual había dejado más de treinta víctimas, en su mayoría mujeres, de manera que dicho riesgo general contribuyó, sin duda, a definir las características de previsibilidad y evitabilidad del riesgo particular.

La Sala de cierre subrayó los deberes internacionales que le competen al Estado en materia de respeto y garantía⁵⁶ de los derechos humanos y que estos se tornan en “obligación reforzada” cuando se trata de proteger a la mujer contra cualquier forma de violencia o discriminación en

⁵³ Estos lineamientos fueron recogidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-291 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La traducción es de la Corte.

⁵⁴ Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, Fiscal vs. Dragoljub Kunarac et. al, caso IT-96-23 & IT-96-23/1-A, sentencia de 12 de junio de 2002, Sala de Apelaciones, párr. 58.

⁵⁵ Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, Fiscal vs. Enver Hadžihanović y Amir Kubura, caso n.º IT-01-47-T, sentencia de 15 de marzo de 2006, párr. 16; Fiscal vs. Sefer Halilović, caso IT-01-48-T, sentencia de 16 de noviembre de 2005, párr. 29.

⁵⁶ Art. 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Deber de respeto en el sentido que ningún agente estatal puede vulnerar directamente alguno de los derechos establecidos en la convención y deber de garantía, en que a pesar de que el autor de la vulneración no sea de carácter oficial, el Estado debe darle un debido tratamiento, en términos de prevención, investigación, sanción y reparación.

su contra, en atención al artículo 7 de la Convención de Belém do Pará⁵⁷.

Finalmente, advirtió y reprochó las irregularidades cometidas en el trámite de la denuncia y en la investigación penal y que evidenciaron la persistente discriminación por género. Así se demostró que la oficina de la Policía Nacional se negó a recibir en un primer momento la denuncia debido a la condición de militares de los perpetradores y adujo además que solo la víctima o su madre podrían denunciar, al tiempo que exigió un examen previo de medicina legal que confirmara la agresión. En punto de ello, recordó que la CIDH ha señalado la necesidad de ir más allá de lo físico y testimonial en casos como el descrito⁵⁸ y que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado esa clase de respuestas como un enfoque limitado, cuestionando además la exigencia de acreditar la resistencia física para establecer la vulneración a la autonomía sexual⁵⁹. En cuanto a la investigación penal, el Consejo de Estado reprochó a la Fiscalía el que indagara sobre la vida privada de la víctima, “situación ajena al hecho investigado”. La Corte Constitucional ha considerado este tipo de intromisiones irrazonables, innecesarias y desproporcionadas de su vida íntima⁶⁰. “Es oportuno agregar que, en el derecho penal internacional, no son admisibles las pruebas del comportamiento sexual anterior o ulterior de la víctima para determinar la existencia de un acceso carnal violento”⁶¹. Desde

el punto de vista de las relaciones de género, este tipo de actitudes reproduce y consolida estereotipos y prejuicios sociales de naturaleza patriarcal y se convierten en una justificación del hecho violento.

En torno a la reparación integral del daño, la Corporación determinó que no era aplicables los parámetros del daño moral por lesiones, porque no era un asunto de pérdida de capacidad laboral sino de “afectación grave de otras esferas del ser humano de igual o incluso de mayor importancia: la autonomía personal y el derecho a un desarrollo sexual y afectivo libre de interferencias violentas”. Por ello concedió los máximos de 100 SMLMV a la víctima y a su madre, y 50 SMLMV a sus hermanos. Por daño a la salud, se concedieron 400 SMLMV, al considerar la experiencia traumática que implica una violación sexual en cuanto a sus consecuencias físicas, emocionales y ultraje deliberado a la dignidad de las personas. Adicionalmente, se ordenaron medidas de rehabilitación consistentes en atención psicológica, psiquiátrica y farmacológica para la víctima.

Por último, como medidas de justicia restaurativa, se ordenó la adopción de un programa de capacitación en género, en especial en conflicto armado, para los miembros del Ejército Nacional en el departamento de Arauca, así como la publicación de la sentencia y conminación a la Policía y a la Fiscalía en cuanto a la investigación

⁵⁷ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras [“Campo Algodonero”] vs. México, cit., párr. 258.

⁵⁸ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, op. cit., párr. 138.

⁵⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Aydin vs. Turquía, demanda 23178/94, sentencia de 25 de septiembre de 1997, párr. 108.

⁶⁰ Corte Constitucional, sentencia T-453 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶¹ Organización de Naciones Unidas. Reglas de procedimiento y prueba para la aplicación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, informe de la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, suscrito en Nueva York el 30 de junio de 2000. U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.1 (2000). Regla 71. Estas Reglas fueron aprobadas en Colombia mediante la Ley 1268 de 2008.

de esta modalidad de delitos, además de vigilancia especial de la Procuraduría para cumplimiento de la sentencia.

Se advierte de esta manera que, si bien la sentencia analizada es el único avance registrado hasta el momento en esta jurisdicción, en materia de responsabilidad estatal por violencia sexual en el conflicto armado, hace uso de los criterios que han sido fijados desde el derecho internacional y desde la Corte Constitucional, para abordar esos hechos en sede judicial.

Son varios los desafíos que en esta materia están trazados para los jueces de lo contencioso administrativo:

1) Es necesario visibilizar, dentro de la competencia de la jurisdicción, la violencia sexual en el conflicto armado, enmarcando su carácter complejo que, al abarcar múltiples eventos, puede dar lugar a que se simplifiquen indebidamente sus connotaciones y consecuencias y a que se desligue del contexto de guerra, al contrariar las directrices impartidas por el bloque de constitucionalidad.

2) Se evidencia también que el paso del tiempo puede impedir que se demanden y, por tanto, que se reparen e indemnicen los casos de violencia sexual en el conflicto armado, lo que debe llevar a que se considere en la jurisprudencia un tratamiento especial y diferencial en materia de caducidad.

Existen antecedentes de este tipo por otras graves violaciones de derechos humanos y derecho humanitario, como es el caso de la desaparición forzada de personas, tema donde la no caducidad de la acción se estableció inicialmente por vía jurisprudencial y luego

pasó a ser objeto de consagración normativa en el inciso segundo, literal i, del artículo 164 del CPACA. Ahora, respecto de la caducidad frente a hechos de violencia sexual también se pronunció la Sección Tercera, Subsección B, en auto de 24 de noviembre de 2017, en un caso de agresión cometida por miembros de un grupo subversivo en el municipio de Barbosa, Antioquia, hecho que se presentó el 6 de octubre de 1994 mientras que la demanda fue interpuesta el 29 de julio de 2015, cuando se habían superado los dos años establecidos por la ley para ejercer la acción de reparación directa⁶².

En este caso, la Sala determinó que debía acudir a los principios *pro actione* y *pro damato*, por cuanto la gravedad de la violencia basada en género en el contexto del conflicto armado implicaba la responsabilidad penal nacional e internacional de sus perpetradores y su comisión podía dar lugar a un crimen de lesa humanidad. La providencia señaló que esa circunstancia no era una mera especulación sino aterradora realidad, en cuanto a los dos requisitos requeridos de generalidad y sistematicidad:

Con base en esta información, la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, la señora Radhika Coomaraswamy, ha señalado que la violencia sexual perpetrada por grupos armados, “se ha hecho habitual en medio de un conflicto que se degenera paulatinamente”⁶³, en tanto que la Corte Constitucional ha indicado que “la violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto arma-

⁶² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto de 24 de noviembre de 2017, rad. 59648, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁶³ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, señora Radhika Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/49 de la Comisión de Derechos Humanos, misión a Colombia, 1º al 7 de noviembre de 2001, párr. 42.

do colombiano”⁶⁴. Por su parte, algunas organizaciones de mujeres han afirmado como hipótesis que “en Colombia se han cometido crímenes de lesa humanidad de violencia sexual y que la violencia sexual ha sido una forma de tortura dirigida particularmente contra las mujeres por ser mujeres”⁶⁵.

Se podría criticar que esa postura ya fue superada por la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 29 de enero de 2020⁶⁷, en el sentido de que la caducidad en este tipo de crímenes se somete al conteo ordinario de términos. Sin embargo, es claro que, por su gravedad, los eventos de violencia sexual en escenario de guerra ameritan un tratamiento diferenciado al estilo de la desaparición forzada de personas.

Vale la pena referir, en este punto, el reciente pronunciamiento de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que en sentencia del 16 de noviembre de 2023⁶⁸, amparó los derechos fundamentales invocados en demanda de tutela por una mujer víctima de agresión sexual y otros daños perpetrados por delincuentes armados. Así, se trataba de una lideresa social del departamento del Quindío que, después de haber sido amenazada de muerte en varias oportunidades y haber solicitado medidas de protección ante distintos organismos del Estado, fue sometida a desplazamiento forzado en junio de 2014, agredida sexualmente en abril de 2015 y atacada con ácido en febrero de 2016. Si bien interpuso demanda de reparación directa por esa cadena de hechos y le fue resuelta favorablemente en primera ins-

tancia, el Tribunal de segundo grado declaró la ocurrencia de la caducidad frente a los hechos ocurridos en 2015 y 2016, y solo concedió indemnización por el perjuicio moral derivado del desplazamiento forzado. Contra esa decisión, la víctima interpuso acción de tutela resuelta favorablemente por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que reprochó tal declaratoria de caducidad sobre la base de, entre otros, los siguientes planteamientos:

[L]a decisión acusada no tuvo en cuenta los criterios orientadores que se han fijado [en instrumentos internacionales señalados en la misma sentencia] para incluir la perspectiva de género en los asuntos que involucran violencia contra la mujer, tal y como ocurre en este caso. La decisión acusada pasó por alto el entorno social donde se desarrolló la situación expuesta en la demanda de reparación directa (...).

Para la Sala, conforme con los criterios fijados por la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial, en especial, el de ‘Analizar los hechos y los derechos en disputa, el entorno social y cultural donde se desarrollan y la vulneración de los derechos de las mujeres de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad’, la situación fáctica [demostrada en el proceso] permite, en primer lugar, identificar que se trata de un caso donde debió aplicarse un enfoque diferencial y de género, pues gira en torno a una mujer (sujeto de especial protección constitucional) en estado de vulnerabilidad, que acudió ante el Estado en busca de protección a su vida e integridad, pero que no

⁶⁴ Auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, párr. III.1.1.1.

⁶⁵ Luz Piedad Caicedo, Gravedad penal de la violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado colombiano, p. 3 Disponible en http://www.humanas.org.co/archivos/humanas_documento_pon_48Ponencia_Gravedad_penal_de_la_Violencia_Sexual.pdf

⁶⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto de 24 de noviembre de 2017, rad. 59648, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁶⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, Sentencia de unificación de 29 de enero de 2020, rad. 61033, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁶⁸ Radicación 11001-03-15-000-2023-05139-00. C.P. Wilson Ramos Girón.

obtuvo las medidas idóneas que requería, a tal punto que fue accedida carnalmente, atacada con ácido y desplazada de su lugar de origen. Sin duda, el entorno social donde se desarrollaron los hechos demuestra la vulneración de los derechos de una mujer líder social, víctima de violencia sexual a quien la Constitución le otorga una especial protección. En segundo lugar, conforme con el criterio orientador de “ubicar los hechos en el entorno social que corresponde, sin estereotipos discriminatorios y prejuicios sociales” debía incorporarse la perspectiva de género al decidir sobre la caducidad de la acción de reparación directa (...).

Si el tribunal demandado hubiese ubicado los hechos en el entorno social que correspondía, no habría dividido cada hecho dañoso que padeció la actora para efectos de contar la caducidad ni mucho menos sugerir implícitamente que la actora, a pesar de la condición de vulnerabilidad en la que se encontraba, debía presentar diferentes demandas de reparación directa por cada agresión de la que fue objeto (...).

La observación de los hechos y de las pruebas bajo una perspectiva integral resulta esencial en situaciones en las que los perjuicios se derivan de una causa común, como ocurrió en este caso, donde la actora imputó las amenazas, los atentados, las agresiones físicas, verbales y psicológicas, a título de falla del servicio por omisión en el deber de protección. La apreciación conjunta de los hechos y las pruebas permite comprender la conexión intrínseca entre ellos: fueron las amenazas y las agresiones las que obligaron a la demandante (líder social) a desplazarse de su lugar de origen, desplazamiento que como lo reconoció

el propio tribunal aún no ha terminado (...).

Bajo esa línea, la Sección Cuarta del Consejo de Estado accedió al amparo solicitado por la víctima accionante, por lo que dispuso dejar sin efectos la sentencia objeto de tutela y ordenar al Tribunal Administrativo accionado la expedición de un fallo de reemplazo, donde tuviera en cuenta las indicadas consideraciones sobre aplicación del enfoque diferencial de género en materia de caducidad.

3) La protección y el respeto a la intimidad de las víctimas en casos de violencia basada en género debe ser la regla general. En los casos que ha conocido por violación de derechos humanos -incluido el pronunciamiento que se acaba de referir-, el Consejo de Estado ha dispuesto la debida reserva de los nombres de las víctimas y de los demandantes, pues la revelación de sus nombres puede constituir, en la mayoría de los casos, una forma de revictimización⁶⁹.

4) Es imperativo que se reconozca, como punto de partida en cada juicio, que los casos de violencia sexual en contexto de conflicto armado entrañan un abuso de poder por parte de los miembros de la Fuerza Pública involucrados en ellos, de suerte que podría reputarse no admisible cualquier duda de que sean cometidos “con ocasión del servicio” o de que exista nexo causal con este. Así lo razonó el Consejo de Estado en un caso de violación a una mujer por parte de un agente del Ejército Nacional cuando cumplía la labor de centinela; en esa ocasión la entidad demandada adujo la eximente de responsabilidad de culpa personal del agente, frente a lo cual la Corporación aclaró⁷⁰:

⁶⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 9 de julio 2021, rad. 46885, C.P. Martín Bermúdez Muñoz. En el mismo sentido, subsección A, sentencia de 16 de agosto de 2018, rad. 56181, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁷⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 9 de julio 2021, rad. 46885, C.P. Martín Bermúdez Muñoz. En el mismo sentido, Subsección B, sentencia de 9 de octubre de 2014, rad. 40411, C.P.

“[S]e confirmará la sentencia de primera instancia que declaró la responsabilidad del Ejército Nacional porque está demostrado que uno de sus agentes causó el daño antijurídico y que dicho daño le es imputable porque fue causado con ocasión del servicio. La Sala rechazará la excepción de culpa personal de la agente formulada por la parte demandada: el hecho de que el agente obre con dolo y se aparte absolutamente de las reglas legales a las que está sujeto no releva de responsabilidad a la entidad pública que responde por su conducta en los términos del artículo 90 de la C.P. Lo que prevé dicha norma es que en tal caso el agente que causó el daño debe reintegrar lo pagado como consecuencia de la repetición que en su contra debe adelantar la entidad. Esa es la decisión que se adoptó en este mismo proceso mediante llamamiento en garantía, y no fue objeto de recurso.

(...)

De los sistemas anteriores, es claro que el acogido por nuestra Constitución Política fue el de permitir que la víctima de los daños únicamente se dirigiera contra el Estado y que este tuviese la obligación de repetir contra el agente, conforme al artículo 90, cuando este obrara con dolo o culpa grave. Por tal razón la prueba del dolo del agente no exonera de responsabilidad a la administración, sin que en nuestro sistema sea admisible la fórmula según la cual cuando este obra de ese modo, su actuación se desprende del servicio”.

Reparación integral del daño en casos de violencia sexual en conflicto armado.

Resulta evidente en este tipo de casos la necesidad de un trato diferencial en materia de violencia basada en género, que se concreta en una mayor precisión en el tipo de derechos que se quiere indemnizar, en las medidas a tomar dirigidas a recuperar la dignidad de las víctimas, su rehabilitación y la garantía de no repetición de este tipo de graves violaciones a los derechos humanos. Además de reconocimientos por encima de los topes establecidos en materia de daño moral y daño a la salud, la Sala ha ordenado en no pocos casos medidas de justicia restaurativa a través del reconocimiento del daño a bienes constitucional y convencionalmente protegidos, ya sea por vulneración al principio de la dignidad humana o de los derechos sexuales y reproductivos de las víctimas, en no pocos casos esa violencia se dirige contra niñas y niños, sujetos de especial protección constitucional por vía del artículo 44 de la Constitución Política⁷¹. Así lo ha señalado la Sala en su jurisprudencia más antigua, en un caso de una mujer que fue violada sexualmente por 22 soldados del ejército⁷²:

Desde el punto de vista filosófico, la Sala se encuentra frente a un verdadero atentado a la dignidad de la persona humana, que degrada nuestra civilización y deshonra más a sus autores que a la víctima misma. Olvidaron los soldados que tan mal procedieron, que ella es intangible, y que todos los poderes del Estado están obligados a respetarla y protegerla... En esta materia vale recordar que tratadistas como Federico de Castro, citado por Jesús González Pérez en su obra

Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

⁷¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 9 de julio de 2021, rad. 46885, C.P. Martín Bermúdez Muñoz. En el mismo sentido, Subsección B, sentencia de 9 de octubre de 2014, rad. 40411, C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero. Subsección C, sentencia de 22 de enero de 2014, rad. 27076, C.P. Olga Melida Valle De la Hoz. Subsección C, sentencia de 26 de febrero de 2015, rad. 30924, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 26 de mayo de 2010, rad. 18195, C.P. Gladys Agudelo Ordóñez.

⁷² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de septiembre de 1990, rad. 1990-N6085, C.P. Julio César Uribe Acosta.

la Dignidad de la Persona, enseñan que no debe dudarse en catalogar entre los principios generales del derecho tradicionales, el de la preeminencia de la dignidad humana, con todas las consecuencias que ello comporta en el ordenamiento jurídico.

El marco de reparación descrito evidencia que la reparación de víctimas de violencia sexual requiere un trato diferencial. Esto se revela en las políticas públicas de reparación administrativa de víctimas del conflicto armado, a partir de la Ley 1448 de 2011, en la que se creó una Unidad y un Fondo Reparaciones destinado a ese propósito. En un informe reciente de Dejusticia⁷³, se establecieron serios obstáculos para la ejecución de esa política, como es el hecho de la continuación del conflicto armado en el país⁷⁴ que da prioridad a la atención de emergencias humanitarias; el que se confunda las medidas de reparación, en especial las de justicia restaurativa, con otro tipo de políticas sociales -como serían las de salud, educación o vivienda-; el subregistro o la dificultad para determinar un universo cierto de víctimas, lo que impide una adecuada planeación de recursos. Por último, la debilidad de las fuentes de financiación de esas reparaciones, como es el caso de los bienes aportados por grupos armados ilegales desmovilizados.

Si bien Colombia ha reconocido a la violencia sexual como grave violación de derechos humanos, ha diseñado políticas públicas de re-

paración y ha establecido en ellas varios componentes diferenciados -como ha sucedido con el Programa de Atención Psicosocial y de Salud Integral para las Víctimas (PAPSIVI)-, lo cierto es que el país no ha desarrollado herramientas específicas para poder analizar la reparación de la violencia sexual, que tomen en cuenta el enorme subregistro y la gran dificultad para que las víctimas denuncien, por lo que resulta necesario hacer un seguimiento que permita desagregar esta violación, para hacer los balances requeridos, hacer un seguimiento de lo realizado y hacer los ajustes necesarios, lo cual puede ayudar a generar mejores insumos de política pública.

En todo caso, la reparación de víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, como se ha reiterado a lo largo de este escrito, pasa por su reconocimiento como violación grave a los derechos humanos, su impacto desproporcionado en las mujeres y el subregistro que la suele acompañar, todo lo cual hace necesario mejorar los sistemas de información y desagregar su manejo en toda política de reparación de víctimas. Ello no resulta muy diferente de las acciones afirmativas, que requieren una adecuada política de igualdad de género que busque la igualdad material de las mujeres y la transformación cultural y social para una convivencia libre de discriminaciones⁷⁵.

Reparación simbólica, avances y tareas pendientes en la jurisdicción contenciosa:

⁷³ Diana Esther Guzmán, et al., *Las reparaciones ¿Es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia*, Dejusticia, Bogotá, 2023, p. 60 a 71.

⁷⁴ En el informe de la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición, *Hay futuro si hay verdad – informe final*, tomo: *Mi cuerpo es la verdad, experiencia de mujeres y personas LGTBTIQ+ en el conflicto armado*, Bogotá, julio de 2022. P. 190, se expresa una especial preocupación por la reacomodación de los grupos armados ilegales en zonas donde las FARC se desmovilizaron, por los acuerdos de 2016, y la persistencia y agravamiento de prácticas de esta índole.

⁷⁵ Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición, *Hay futuro si hay verdad – informe final*, tomo: *Mi cuerpo es la verdad, experiencia de mujeres y personas LGTBTIQ+ en el conflicto armado*, Bogotá, julio de 2022, p. 203 y ss.

En cuanto al papel puntual del juez contencioso administrativo es innegable que debe consolidarse el enfoque de género para juzgar bajo su prisma cada uno de los casos de violencia sexual perpetrada en el conflicto armado. En ese ámbito, y ya en el ejercicio diario de impartición de justicia, el juez debe partir de la probabilidad de que sea alta tanto la insuficiencia probatoria del daño como la insuficiencia en el relato de los hechos, dadas las múltiples dificultades a las que se ve sometida la víctima del ataque, para denunciar el caso y demostrar su ocurrencia, así como la circunstancia de que las víctimas prefieren reservarse los detalles del evento, o expresarlos únicamente en ámbitos altamente privados, como la consulta personal con profesional de la salud. Por ello, le corresponde al juzgador, bajo la perspectiva de género, construir indicios y hacer inferencias a partir del contexto donde haya acontecido el daño, oyendo también a quienes pertenezcan al círculo de la persona afectada, a fin de garantizar una reparación efectiva, la cual también entraña la derrota del silencio al que la víctima ha sido históricamente condenada, a fin de que ella no se derrote a sí misma.

El juez contencioso administrativo debe acudir, entonces, a un sólido ejercicio probatorio que involucre la construcción del indicio, como se anotó, especialmente a la hora de establecer el nexo de causalidad, que de suyo reviste grandes dificultades, particularmente para determinar la falla del servicio, tanto por acción como por omisión. Para el caso de la falla por omisión, un obstáculo evidente es la tradicional exigencia de prueba del aviso previo a las autoridades sobre la posible ocurrencia del daño, lo que en materia de violencia sexual presenta probabilidades casi nulas, dados los riesgos, peligros y los obstáculos que enfrentan las víctimas por el hecho de denunciar. Es pre-

ciso entonces, en aras de establecer ese nexo o relación causal y la falla del servicio, un razonable y profundo examen del contexto, a la luz de las fuentes e insumos jurídicos dados por las normas internacionales que obligan al Estado a implementar medidas para evitar y reparar esos hechos, obligaciones cuyo cumplimiento debe, por consiguiente, verificarse y evaluarse en cada juicio de reparación.

Ahora bien, como se ha visto, la reparación integral del daño en casos de violencia sexual perpetrada en el conflicto armado, si bien debe pasar por las medidas económicas, físicas y psicológicas, especialmente en atención personal a la víctima directa, ha de trascender esos ámbitos, porque el fenómeno debe abordarse, precisamente, desde el ámbito del conflicto y mirando las múltiples variables que asocian el crimen con el contexto de guerra donde fue perpetrado. Si, entonces, la ofensa no puede ser vista de forma limitada ni restringiéndose al ámbito físico de su comisión, tampoco puede reducirse a ello su reparación.

Se reitera la importancia de trascender el marco punitivo del resarcimiento del daño, ante la evidencia de que las medidas de tipo carcelario poco han aportado a reparar a las víctimas y a reducir el fenómeno, mientras que, por el contrario, han acentuado su sistematización. Es preciso entonces, estimar la mayor eficacia que puede derivarse de consolidar y reforzar los mecanismos de condena pecuniaria al Estado y si estos pudieran contribuir a que el aparato público, en todas sus ramas, avance en el convencimiento de que es necesario estructurar políticas públicas para evitar la repetición y perpetuación del fenómeno.

Adicionalmente, y en línea con este análisis, es conveniente acudir a las demás modalidades orientadas a la reparación integral, entre estas, la reconocida categoría de la reparación

simbólica⁷⁶, cuya adopción también es obligación impartida al Estado. Así, aun cuando en el plano nacional, el Consejo de Estado ha sido tradicionalmente firme en la declaratoria de responsabilidad estatal por violaciones a los derechos humanos, con todo, la reparación integral se ha centrado de manera preponderante en el ámbito patrimonial y físico de la víctima y de sus deudos, mientras que el contexto sociopolítico de los hechos solo ha sido tomado para fijar los regímenes de imputación de la responsabilidad, afianzar, aumentar o disminuir el alcance de la responsabilidad estatal, precisar conceptos tales como el de “terrorismo” y establecer la responsabilidad de terceros, pero no para evidenciar la necesidad de restablecer los derechos a la verdad, la memoria y la dignidad, aspectos éstos que solo han comenzado a ubicarse dentro la cobertura de la justicia contenciosa a partir de las primeras décadas del presente siglo. De igual manera, la garantía de no repetición, aunque está orientada al despertar de la conciencia colectiva, suele abordarse en el ámbito judicial como si solo hubiera de centrarse en el concepto de víctima, en su individualidad y en su relación aislada con el ofensor o perpetrador, lo que puede resultar contraproducente en el propósito estatal de la búsqueda de la paz y en la garantía de la no repetición

-que pasa por el redescubrimiento de los actores del conflicto y su relación con la zona de ocurrencia de los hechos, que suele coincidir con la región en que nacieron, crecieron y establecieron sus más profundas raíces personales, familiares y culturales-.

El papel de la jurisprudencia en materia de reparación simbólica no está llamado a ser definitorio de ella. La reparación simbólica, para que sea tal, requiere de múltiples actores y no toma lugar en el estrado, sino en el mismo espacio de ocurrencia de los hechos y en el resto de su entorno⁷⁷. Sin embargo, dado que la jurisprudencia tiene un papel fundamental en la evolución del derecho –;es la que va transformando la forma de interpretar y aplicar la norma rígida-, tiene por tanto un rol activo en cuanto a la reparación de las víctimas y del grupo social en donde se han perpetrado violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, la jurisprudencia puede ofrecer pautas para esa reparación, por lo cual debe reevaluarse primero a sí misma y reevaluar la sociedad, los conceptos jurídicos y su concepción de los elementos ajenos a lo jurídico pero relevantes para el proceso de reparación.

En la jurisprudencia colombiana, el conocimiento y la aplicación de las medidas de reparación simbólica son relativamente

⁷⁶ El artículo 69 de la Ley 1448 de 2011 establece la reparación simbólica como una de las modalidades de resarcimiento del daño perpetrado a las víctimas del conflicto. Cabe resaltar lo que al respecto enseña la academia: “Un símbolo es la [r]epresentación sensorialmente perceptible de una realidad, en virtud de rasgos que se asocian con esta por una convención socialmente aceptada’ (DRA, 2001:1403), es decir que se trata de la representación de una idea o concepto sin que exista la mediación de la escritura silábica entre emisor y receptor [...]. Las reparaciones simbólicas son medidas específicas de carácter no pecuniario ni indemnizatorio que buscan subvertir las lógicas de olvido e individualidad en las que suelen caer las sociedades en donde se perpetraron violaciones a derechos humanos, ampliando hacia la comunidad el dolor de las víctimas, a través de una mirada crítica de lo pasado que trasciende al futuro. Así, los símbolos reparadores unen a la comunidad con la víctima” (PATIÑO, A. Las reparaciones simbólicas en escenarios de justicia transicional. En: Revista Latinoamericana de Derechos Humanos. Volumen 21 N. ° 2. Universidad Nacional de Costa Rica – Instituto de Estudios Latinoamericanos, Costa Rica, 2010. Recuperado del enlace: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/1928>)

⁷⁷ Como lo señala GUILIS [2010:7], “...el acto reparatorio abre un ‘trabajo de simbolización’, entendido como proceso, que en la medida en que es absolutamente íntimo y singular, no dependerá exclusivamente del accionar de la justicia, ni es determinado por ella”.

recientes, a pesar de la antigüedad del conflicto armado y de la penosa tradición que ha caracterizado al país en materia de violación a los derechos humanos. El camino hacia el cambio ha sido trazado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁷⁸, la primera de América en poner de relieve la importancia de la reparación simbólica en la investigación y sanción de tales crímenes, al punto de servir como precedente para la jurisprudencia nacional⁷⁹, la cual ha venido discerniendo, por cuenta de los pronunciamientos del órgano interamericano, que deben ser más amplios los derroteros empleados para fijar con alguna eficacia la reparación integral de las víctimas y, concretamente, la adopción de medidas de reparación simbólica, en especial porque estas últimas han de tener la auténtica virtualidad de reivindicar los derechos que la integran y de garantizar que los hechos victimizantes no se repitan en la sociedad o comunidad donde se produjeron.

Para el caso colombiano son importantes los avances que en este aspecto ha mostrado el Consejo de Estado. De significación es la sentencia del 20 de febrero de 2008 (Exp. 19.996), que recaló la necesidad de incorporar a la reparación integral “medidas simbólicas y conmemorativas, que propenden por la restitución del núcleo esencial del derecho o derechos infringidos”⁸⁰. Se rescata igualmente este pronunciamiento en cuanto recalca las nuevas facultades que el DIH y el derecho internacional les otorgan a los jueces para fijar las formas de reparación integral, y hace énfasis en la posición dinámica que deben asumir los operadores judiciales frente a la protección de los derechos humanos.

La evolución jurisprudencial del Consejo de Estado en materia de reparación simbólica también se puede ver reflejada en la sentencia del 26 de junio de 2014 (Exp. 26.029), en la cual la corporación reconoció que la muerte del activista –cuyo homicidio dio origen al proceso– no solo

⁷⁸ Se resalta en este punto la sentencia del 26 de agosto de 2021, dictada en el caso “Bedoya Lima y otra Vs. Colombia”, referente a la violencia sexual cometida contra la periodista Jinet Bedoya, y a la inactividad del Estado colombiano frente a lo sucedido. En el fallo, la CIDH resaltó el contexto de conflicto armado donde se cometió la múltiple agresión, los riesgos de género en ese específico conflicto, durante los años 90, particularmente para las mujeres miembros de la prensa, y a título de reparación, ordenó al Estado colombiano no solo adelantar las investigaciones del caso y disponer la protección personal de la víctima, sino también disponer medidas tales como garantizar por cinco años la difusión del programa tras-media “No es hora de callar”, producido por la periodista, crear “el ‘Centro Investigativo No es Hora de Callar’, centro de memoria y dignificación de todas las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y del periodismo investigativo con un reconocimiento específico a la labor de las mujeres periodistas”, crear un fondo de financiación de programas dirigidos a la prevención, protección y asistencia de mujeres periodistas víctimas de violencia basada en el género y diseñar e implementar de manera inmediata “un sistema de recopilación de datos y cifras vinculadas a los casos de violencia contra periodistas, así como de violencia basada en género contra mujeres periodistas”.

⁷⁹ Ello puede obedecer, entre otras cosas, a que la reparación simbólica ha sido asociada de manera prevalente a los procesos de justicia transicional, en los cuales Colombia solo comenzó a adentrarse a partir de la Ley de Justicia y Paz [Ley 975 de 2005].

⁸⁰ Sin embargo, allí también se pretendió asemejar el efecto de la reparación simbólica al objeto de la indemnización y de la restitución, al señalarse que su finalidad era “el restablecimiento del statu quo”. Es necesario modificar esta postura, puesto que la dimensión simbólica de la reparación, si bien propende en efecto por la recomposición del núcleo esencial del derecho lesionado, no está encaminada a que las cosas vuelvan al estado anterior sino que busca precisamente a lo contrario: que cambien los paradigmas que dieron origen al conflicto, que se superen sus causas y que los efectos del episodio victimizante sean redirigidos hacia un cambio positivo en el futuro, brindándole una nueva dimensión al hecho mismo y a la condición personal de los involucrados.

comportó la desaparición de un ser querido de su seno familiar y la pérdida patrimonial padecida por sus deudos, sino que causó un “daño colectivo” a los defensores de derechos humanos y al partido político en el cual militaba la víctima. En un reconocimiento más claro de los derechos a la verdad, la memoria y la dignidad, evidenció la necesidad de involucrar a la población donde ocurrió el crimen, en el conocimiento de los hechos, el aprendizaje de la historia del partido político y la apropiación de todo lo acontecido, junto con sus implicaciones.

En general, puede señalarse que, a partir de que el aparato judicial no es el que determina ni garantiza la efectiva reparación simbólica, pero sí se erige como facilitador y participante de sus dinámicas, los aportes de la jurisprudencia pueden iniciar con una mayor formación y capacitación de los operadores judiciales, a fin de que logren precisar con acierto el contenido de los derechos y garantías de la reparación simbólica, y que sus sentencias guarden coherencia entre la definición general de tales elementos y las medidas concretas frente a cada uno de ellos.



Capítulo 14

EL HECHO EXCLUSIVO Y DETERMINANTE DEL TERCERO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO, A LA LUZ DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

Análisis jurídico de Nicolas Yepes Corrales¹

Tradicionalmente se ha determinado que cuando el hecho lesivo frente al cual se predica la obligación de indemnizar es atribuible exclusiva y determinadamente a la actuación de un tercero, no puede erigirse responsabilidad alguna a la Administración en tanto no fue ella quien lo causó. Sobre este particular, la doctrina ha señalado que por tercero debe entenderse “[...] cualquier persona diferente al deudor o causante del daño y que no tenga dependencia jurídica con el demandado” (Tamayo, s. f., p. 130 – 131).

El hecho de un tercero supone, entonces, la actuación exclusiva y determinante de una persona ajena al juicio de responsabilidad en la realización del injusto sobre el cual se pre-

tende la obligación resarcitoria (Sentencia del 23 de octubre de 2020, Rad. 49574). Sobre este particular, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sido uniforme al señalar que el hecho exclusivo y determinante del tercero se configura siempre y cuando se demuestre que el hecho dañoso se causó por una actuación de un agente externo a la relación que existe entre la víctima o sujeto del daño y aquel a quien pretende atribuírsele. Además, que esa actuación, causa eficiente del hecho lesivo, es completamente ajena al servicio, de modo que el agente estatal no se encuentra vinculado fáctica ni jurídicamente con la afectación cuyo resarcimiento se pretende (Sentencia del 18 de febrero de 2010, Rad. 17179).

¹ Abogado de la Universidad del Rosario. Especialista en Derecho Comercial de la Universidad de los Andes y en Derecho Financiero y Bursátil de la Universidad Externado de Colombia. Se ha desempeñado como abogado de la Subdirección de Derecho Público y Privado del Banco de la República; asistente de la Vicepresidencia Internacional y Subgerente Regional de Bogotá de la Corporación Financiera de Caldas; asesor de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; asesor del Despacho del Viceministro del Ministerio de Justicia y del Derecho; Secretario General y Secretario privado del Ministerio del Interior; abogado independiente de la firma Abogados Yepes Asociados y Cía. S. en C.; abogado asesor del Despacho del Señor Procurador asignado a la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública; Procurador Once Judicial Administrativo II ante la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Procurador Primero delegado ante la Sección Tercera del Consejo de Estado. Actualmente es magistrado de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Es así que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado que para la prosperidad de esta causal de exoneración de responsabilidad, de ruptura del nexo causal o ajenización de la causa, deben confluír tres requisitos, a saber, que el hecho del tercero: i) sea la causa exclusiva y adecuada del daño, motivo por el cual la entidad demandada tiene la carga y el deber procesal de acreditar que no hay ningún vínculo o relación causal entre la conducta del ente demandado y el daño ocasionado; ii) que sea ajeno al servicio, es decir, que el tercero no esté vinculado a la persona de derecho público demandada ni realice actividades vinculadas con el servicio público y iii) que sea imprevisible e irresistible para la entidad a quien se le pretende atestar el daño (Sentencia del 8 de mayo de 2019, Rad.: 46858; Sentencia del 11 de marzo de 2019, Rad.: 43512; Sentencia del 21 de noviembre de 2018, Rad.: 40350; Sentencia del 28 de enero de 2015, Rad.: 32912^a, Sentencia de 13 de febrero de 2013, Rad.: 18148).

En desarrollo de lo anterior, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado que no es determinante ni se requiere que el tercero haya actuado con culpa en razón a que la relación causal es un aspecto de carácter meramente objetivo; además, que para efectos de que opere la exclusión de responsabilidad por una causa extraña, en el caso que nos ocupa, el hecho del tercero, se requiere que dicha conducta sea irresistible, imprevisible y externa, y sea la causa adecuada o determinante del hecho lesivo (Ibídem).

Desde el anterior contexto, tanto la doctrina como la jurisprudencia del Consejo de Estado² han señalado que para efectos de acreditar el hecho exclusivo o determinante de un tercero es necesario que confluyan los

siguientes presupuestos: i) la irresistibilidad del hecho, esto es, que una vez acaecido, el ofensor se encuentre en tal situación que no pueda actuar sino del modo como lo ha hecho; ii) que el hecho sea imprevisible, en tanto el suceso escape de las previsiones normales, es decir, que ante la conducta adoptada por quien lo alega, resultare imposible pronosticarla o predecirla y iii) que el hecho sea exterior, en tanto está dotado de una fuerza destructora abstracta, cuya realización no es determinada, ni aun indirectamente por la actividad del ofensor (Sentencia el 26 de febrero de 2004, Rad.: 13833).

Así, se tiene que la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 31 de julio de 1989 advirtió que el hecho del tercero supone una causal exonerativa de responsabilidad de la Administración, siempre y cuando se acredite que dicho tercero es completamente ajeno al servicio y, que su actuación no vincula de manera alguna a este último, produciéndose claramente la ruptura de la relación causal (Rad. 1989-2852).

En un pronunciamiento posterior, la misma Corporación estimó que para que el hecho del tercero pueda configurarse como una causal eximente de responsabilidad, es indispensable que pueda tenersele como causa exclusiva del daño, producida en tales circunstancias que sea imprevisible e irresistible para que reúna las características de una causa extraña y ajena a la conducta de quien ocasionó el daño. Así, reiteró que el hecho del tercero debe ser imprevisible, puesto que si puede ser prevenido o evitado por el ofensor le debe ser considerado imputable conforme con el principio según el cual “no evitar un resultado que se tiene la obligación

² En esta sentencia se reiteraron los conceptos sobre exterioridad, irresistibilidad e imprevisibilidad que decantó la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 13 de noviembre de 1962; Sentencia

del 19 de octubre de 2011, Rad.: 20135 y Sentencia del 15 de febrero de 2012, Rad.: 21270.

de impedir, equivale a producirlo” y debe ser irresistible; si el causante del daño puede válidamente oponerse a él y evitarlo, luego no puede alegarlo como una causal de exoneración. Finalmente, concluyó que los supuestos de imprevisibilidad e irresistibilidad deben ser suficientemente acreditados por quien alega el hecho del tercero como eximente de responsabilidad (Sentencia del 24 de agosto de 1989, Rad. 1989-5693).

A idéntica conclusión llegó la misma Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia del 31 de agosto de 2006 donde afirmó que, en cuanto la conducta de un tercero siendo exclusiva y determinante en la producción del daño antijurídico, esta rompe el nexo de causalidad, porque tiene entidad suficiente para liberar de responsabilidad a la persona a quien en principio se le imputan los hechos, a cuyo cargo está demostrar esa causa extraña. (Sentencia del 31 de agosto de 2006, Rad. 14868).

Finalmente, frente a los requisitos que deben reunirse para que el hecho del tercero tenga entidad de causal exonerativa de responsabilidad, la Sección Tercera del Consejo de Estado reiteró en la Sentencia del 7 de octubre de 2009 Rad. 18824, que el hecho del tercero será causa extraña que exonere de responsabilidad a la entidad demandada cuando se satisfagan las siguientes condiciones:

- I. Que el hecho del tercero sea la causa exclusiva del daño, porque si tanto el tercero como la entidad estatal concurren en la producción del daño existirá solidaridad entre éstos frente al perjudicado, en los términos del artículo 2344³ del Código Civil.
- II. Que el hecho del tercero sea completa-

mente ajeno al servicio, es decir, que ese tercero sea externo a la entidad demandada, de modo que no se encuentre dentro de su esfera jurídica y, además, que la actuación de ese tercero no se encuentre de ninguna manera vinculada con el servicio, porque si el hecho del tercero ha sido provocado por una acción u omisión del agente público, dicha actuación será la verdadera causa del daño y, por ende, el tercero no será ajeno al demandado.

- III. Que la actuación del tercero sea imprevisible e irresistible a la entidad, porque, de lo contrario, el daño le sería imputable a la entidad pública a título de falla del servicio o bajo la óptica de la responsabilidad objetiva en el entendido de que la Administración teniendo el deber legal de hacerlo no previno o resistió el suceso.

En este orden de ideas, se puede concluir que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido uniforme y pacífica al señalar que para que se configure el hecho exclusivo y determinante de un tercero como causal eximente de responsabilidad de la Administración no se requiere que la entidad demandada aparezca plenamente identificada en el proceso ni que hubiere actuado con culpa, por ser la relación causal un aspecto netamente objetivo; lo determinante en todo caso es establecer que el hecho del tercero fue imprevisible e irresistible para la entidad demanda, que su actuación no tuvo un vínculo con el servicio y que fue causa exclusiva o eficiente en la producción del daño (Sentencia del 7 de octubre de 2009, Rad. 18824).

Pues bien, definido el concepto del hecho exclusivo del tercero y sus efectos en el plano de la responsabilidad extracontractual

³ “Si de un delito o culpa ha sido cometido por dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable de todo perjuicio procedente del mismo delito o culpa, salvo las excepciones de los artículos 2350 y 2355”.

del Estado, es menester esbozar algunas conclusiones a las que recientemente ha llegado la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre esta cuestión, particularmente en el marco de la responsabilidad del Estado por actos terroristas y homicidas cometidos por grupos al margen de la ley, así como algunas medidas que ha adoptado con ocasión del “Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz establecida y duradera” suscrito por el Gobierno de Colombia y las Farc.

En tal virtud es menester traer a colación la sentencia del 21 de octubre de 2021, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la que al analizarse la responsabilidad patrimonial del Estado por la detonación de un artefacto explosivo por parte del frente 37 de las Farc, que provocó a la muerte de una civil y la destrucción del inmueble de su propiedad y los bienes y enseres que se encontraban dentro, realizó las siguientes consideraciones:

Frente a la imputación del daño estableció que los medios de prueba obrantes en el proceso permitieron constatar que se acreditó la configuración del hecho exclusivo y determinante de un tercero, que consistió en la detonación de un artefacto explosivo en la vivienda correspondiente al lote 6 de la manzana 60 del barrio El Socorro de la ciudad de Cartagena, el cual tuvo la magnitud suficiente para destruir la casa de habitación de la víctima y aquellas contiguas, localizadas en los lotes 5 y 7 de la misma manzana, así como para cercenar la vida de 6 personas y dejar heridas a 24 personas más; acto este, que resultó atribuible al actuar del frente 37 de las Farc.

De otra parte, evidenció que la actuación del tercero (Farc) como causante del daño, por

sí misma, fue causa eficiente, apta y adecuada para su concreción y en ella no medió intervención alguna de la Administración, ni directa, ni indirecta, ni activa, ni omisiva, por lo que tal hecho devino como ajeno a las entidades demandadas, imprevisible e irresistible, dada la ausencia de conocimiento en cabeza de las autoridades y el elemento sorpresa que caracteriza este tipo de ofensivas (Sentencia del 21 de octubre de 2021, Exp. 42644).

En similar sentido se tiene que la misma Subsección, en sentencia del 13 de diciembre de 2021⁴, cuando examinó la responsabilidad del Estado por la muerte de un edil de la Junta Local de Sumapaz que había recibido amenazas por parte de las Farc, advirtió lo siguiente:

Con fundamento en la institución del hecho del tercero como exclusivo y determinante del daño, determinó que este requería de prueba que permitiera acreditar que fue la causa adecuada del menoscabo sufrido, que no existía vínculo alguno entre la conducta de las entidades demandadas y dicho daño, y que el hecho había sido ajeno al servicio público y que era imprevisible e irresistible para la Administración (Sentencia del 13 de diciembre de 2021, Exp. 46793).

Así determinó que los medios de prueba decretados y practicados en el proceso permitieron reportar como un hecho notorio que la autoría del homicidio del edil Guillermo Alberto Leal Mariño fue públicamente reconocida por las Farc, lo cual sucedió en la instalación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Distrito Capital de Bogotá, llevado a cabo el 27 de agosto de 2020 en la Localidad de Sumapaz, con participación de la Alcaldesa Mayor de Bogotá y de la presidenta de la JEP, en don-

⁴ Esta posición fue reiterada en las sentencias: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias del 25 de mayo de 2022, Exp. 51795 y 11 de julio de 2022, Exp. 54375.

de los excombatientes – hoy senadores de la República – Julián Gallo y Griselda Lobo pidieron perdón a Carmenza Adriana López Ruiz por el asesinato de su esposo y edil de la Localidad- Guillermo Alberto Leal Mariño.

En virtud de en lo anterior, la Corporación concluyó que la actuación del tercero – Farc como causante del daño, por sí misma, fue causa eficiente, apta y adecuada para su concreción y en ella no medió intervención alguna de las entidades demandadas, ni directa, ni indirecta, ni activa, ni omisiva. De manera que tal hecho devino como ajeno a la Administración, imprevisible e irresistible, dado el efecto sorpresivo que traen consigo este tipo de ataques terroristas, máxime, cuando en el asunto objeto de examen se desconoció el *modus operandi* del victimario en la causación del daño y sobre el cual las víctimas reclamaron justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición en marco de lo previsto en el Acuerdo de paz.

En otra oportunidad, la Sección Tercera del Consejo de Estado reiteró en las sentencias del 30 de marzo de 2022, al examinar la responsabilidad del Estado por la detonación de unos explosivos en el municipio de Cali (Valle del Cauca)⁵ y el municipio de Carmen de Bolívar (Bolívar)⁶ por miembros de un grupo subversivo, que los artefactos fueron detonados por terceros y que en esos hechos no intervino la administración por acción u omisión y, por tanto, resultaba imprevisible e irresistible para esta; las autoridades no tenían conocimiento del actuar criminal desplegado por el grupo subversivo, precisamente, porque en este tipo de actos, la insurgencia se vale

del elemento sorpresa o súbito para lograr la consecución de sus ilegales fines.

En consonancia con lo anterior, en un reciente caso en el que el Consejo de Estado⁷ analizó la responsabilidad del Estado por la amputación del miembro inferior de un miembro de la fuerza pública, la cual, según alegaron los demandantes se debió a una omisión en el traslado oportuno del soldado a un centro médico asistencial, la Corporación advirtió que las lesiones físicas sufridas por el uniformado fueron causadas por la activación de una mina antipersona instalada por las Farc y, que, en razón a lo anterior, en dichos hechos no había intervenido la Administración por acción u omisión, y que fue imprevisible e irresistible a esta, dado que las autoridades no tenían conocimiento que el día y en el lugar donde ocurrieron los hechos existía una mina letal instalada por el referido grupo subversivo, pues, justamente, estos actos discriminados y transgresores de derechos humanos e infractores al derecho internacional humanitario traen consigo el elemento sorpresa como mecanismo de zozobra y terrorismo.

A su turno, en otra oportunidad, la Sección Tercera del Consejo de Estado⁸ estudió la responsabilidad de la Administración por la destrucción de un bien inmueble y los bienes y enseres que encontraban al interior de este producto de la detonación de un explosivo durante un enfrentamiento armado entre la fuerza pública y miembros de las Farc en el municipio de Nariño (Antioquia), en donde concluyó que el acto terrorista que ocasionó la destrucción del inmueble de la víctima

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de marzo de 2022, Exp. 48726.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de marzo de 2022, Exp. 54161.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 3 de noviembre de 2022, Exp. 54663.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de noviembre de 2022, Exp. 44042.

fue realizado por terceros y fue imprevisible, irresistible y externo a la entidad demandada, dada la ausencia de conocimiento en cabeza de las autoridades de que se estaba fraguando una incursión guerrillera que hubiera podido ser evitada y dado el elemento sorpresa por medio del cual se realizó la toma armada por parte de las Farc en el municipio de Nariño (Antioquia). Al efecto, advirtió que, si bien existían rumores sobre una posible incursión del grupo armado, la Administración no sabía cuándo ocurriría esta y, sin embargo, a pesar de ello, la Policía Nacional adoptó todos los medios y medidas que estaban a su alcance a fin de preparar a sus agentes para repeler una posible incursión guerrillera en el municipio.

Asimismo, estimó que la destrucción del inmueble de la víctima fue (i) irresistible para la Administración por la imposibilidad objetiva de evitarla; la incursión armada que condujo a la destrucción del inmueble provino de una actuación ilegal y deliberada de un grupo armado ilegal; (ii) imprevisible, porque no fue posible contemplar el hecho con anterioridad a su ocurrencia y (iii) exterior respecto de la entidad demandada, por cuanto la causa adecuada provino de una conducta de un tercero, esto es, el acto terrorista cometido por miembros de un grupo insurgente en contra la población de Nariño (Antioquia).

Finalmente, se tiene un caso en que la Sección Tercera del Consejo de Estado⁹ llegó a idéntica conclusión; al estudiar la responsabilidad patrimonial del Estado por el derribamiento de un helicóptero por parte de un grupo subversivo y la muerte de sus tripulantes, reiteró que la muerte de estos no resultó atribuible a la entidad accionada, ni siquiera bajo un título objetivo de atribución jurídica de responsabilidad; el acto terrorista que ocasionó el

derribamiento de la aeronave y la consecuente muerte de los uniformados fue realizado por terceros y resultó imprevisible, irresistible y externo a la entidad pública, dada la ausencia de conocimiento en cabeza de las autoridades de que se estaba fraguando un atentado de tal naturaleza que hubiera podido ser evitado y habida cuenta el elemento súbito e inesperado por medio del cual se realizó el acto de derribamiento de la aeronave.

Adicionalmente, precisó que la muerte de los uniformados resultó (i) irresistible a la Administración por la imposibilidad objetiva de evitarla; el derribamiento de la aeronave (acto terrorista) que condujo a la muerte de los uniformados provino de una actuación ilegal y deliberada de un grupo insurgente; (ii) imprevisible, porque no fue posible contemplar el hecho con anterioridad a su ocurrencia y (iii) exterior respecto de la entidad demandada, por cuanto la causa adecuada provino de una conducta de un tercero, esto es, el acto terrorista cometido por miembros de un grupo insurgente en contra del helicóptero de la Fuerza Aérea Colombiana.

Según lo expuesto, entonces, se advierte que en la actualidad el hecho exclusivo y determinante de los actores armados no estatales en el marco del conflicto armado interno se ha erigido como una causal exonerativa de responsabilidad, en tanto, dicho hecho generador supone un acto ajeno al servicio y, además, por regla general ha resultado imprevisible, irresistible y externo a la Administración, donde, siendo la conducta de estos exclusiva y determinante en la producción del daño antijurídico cuyo resarcimiento se pretende, rompe el nexo de causalidad, porque tiene entidad suficiente para liberar de responsabilidad a la persona a quien en principio se le

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 5 de diciembre de 2022, Exp. 49072. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 3 de diciembre de 2022, Exp. 50812.

han imputado los hechos dañosos.

Es así que, en ciertos eventos en donde no ha podido predicarse responsabilidad al Estado por aquellos actos terroristas u homicidas cometidos por terceros en el marco del conflicto armado, en tanto se configuró una causal exonerativa o liberativa de la obligación resarcitoria, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha dispuesto que en casos suscitados dentro del marco del conflicto armado interno de conocimiento de la Justicia Especial para la Paz (JEP), les sea remitida una copia de la sentencia para lo de su competencia y en aras de aportar al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición.

Esto, porque en el Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno de la República de Colombia y las Farc, las partes reconocieron la reparación de las víctimas como unos de sus principios angulares de la siguiente

forma: “[...] El reconocimiento de responsabilidad: Cualquier discusión de este punto debe partir del reconocimiento de responsabilidad frente a las víctimas del conflicto. No vamos a intercambiar impunidades”¹⁰.

Así, en armonía con los compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos, el Acuerdo de paz trascendió a los simples efectos políticos y tiene una decidida repercusión jurídica relevante de cara al restablecimiento de los derechos de las víctimas como ciudadanos titulares de derechos, efecto jurídico internacional e interno del que goza el Acuerdo final como lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado (Santofimio, 2017, pp. 166 – 193).

En efecto, la Sentencia C-630 de 2017¹¹ proferida por la Corte Constitucional, que examinó la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017¹², precisó que i) debe existir una conexidad entre las normas y las leyes de

¹⁰ Acuerdo de Paz. Punto 5. “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto”, p. 124. Páginas adelante las partes reiteran ese compromiso al referirse al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, así: “El Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, sobre la premisa de no intercambiar impunidades, teniendo en cuenta además los principios básicos de la Jurisdicción Especial para la Paz, entre los que se contempla que “deberá repararse el daño causado y restaurarse cuando sea posible”. Acuerdo Final, Acápito 5.1 “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, p. 127. Y en desarrollo de tal idea rectora el párrafo segundo del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017 prescribe: “El Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición” [...].

¹¹ A la fecha de esta decisión, la Corte no ha publicado oficialmente el texto íntegro de la Sentencia, por lo que las glosas anotadas se elaboraron con base en el Comunicado de Prensa No. 51 de 11 de octubre de 2017 de esta Corporación.

¹² Acto Legislativo 02 de 11 de mayo de 2017. Artículo 1. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así: Artículo transitorio xx. En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de

implementación con el Acuerdo Final y concordancia con los fines que este persigue; ii) existe la obligación de implementar e incorporar al derecho interno el Acuerdo de Paz, siendo esa una “obligación de medio, esto es, de llevar a cabo los mejores esfuerzos para cumplir con lo establecido en el Acuerdo Final, entendido como política de Estado (...)”, iii) el deber de guardar coherencia implica que el Estado de cumplimiento de buena fe con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, para lo cual “goza de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad” y iv) la incorporación del Acuerdo Final al ordena-

miento jurídico “exige su implementación normativa por los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución para ello”.

En similar sentido, el Consejo de Estado en la providencia de 2 de agosto de 2017 se pronunció la legitimidad del Acuerdo de paz a la luz del derecho internacional y determinó que le correspondía al juez de lo contencioso administrativo como juez de convencionalidad asumir tres ejercicios hermenéuticos en relación con ese Acuerdo: i) Interpretación conforme, ii) Integración normativa y iii) Prevalencia de los principios, estándares y mandatos convencionales¹³.

implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

¹³ “4.3.- De lo expuesto, deviene inexorable considerar los aspectos regulados en el *Acuerdo Final* a la luz de la estructura de derecho internacional que se invoca como fuente de justificación y legitimidad de cuanto se ha pactado allí; esa referencia copiosa, además, opera como parámetro de validez normativa que vincula y se extiende a las autoridades estatales que en el marco de los procedimientos de implementación, interpretación o aplicación del *Acuerdo Final* tengan interacción con alguno de tales tópicos.

4.4.- Expresión concreta, más allá de lo retórico, encuentra en los siguientes criterios: *(i) Interpretación conforme*. Deber de otorgar a las disposiciones del *Acuerdo Final* aquella interpretación que de mejor manera se ajuste a los principios, estándares y mandatos convencionales, lo que, correlativamente, impone ajustar los sentidos interpretativos que pugnan con aquellos, pues la protección jurídica de los derechos y libertades a la luz del *Acuerdo* no puede ser inferior a aquellos; de ser así ese déficit de protección debe ser superado por vía de la interpretación conforme a cargo del operador jurídico, permitiendo que el efecto útil de los principios, estándares y mandatos convencionales opere, como se sigue de las reglas de interpretación dispuestas en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; *(ii) integración normativa*. Asumir como solución a las lagunas que se adviertan en el *Acuerdo Final* la aplicación de los principio, estándares, y mandatos convencionales con el fin de lograr la plena eficacia de los derechos tutelables, la coherencia y solución armónica de las cuestiones abordadas en el mencionado Acuerdo; *(iii) prevalencia de los principios, estándares y mandatos convencionales* Privilegiar, en situaciones de antinomia entre el texto del *Acuerdo Final* y los principios, estándares y mandatos convencionales, las prescripciones que emanan de este último, en tanto que es precisamente el sistema de referencia sobre el que se ha estructurado el *Acuerdo*, siendo verdad que su pretensión de legitimidad emana más que de las formalidades a las que fue sometido a su capacidad para responder, a la luz de las exigencias convencionales, como herramienta jurídica al servicio de la consolidación de los deberes generales de respeto y garantía de los derechos y libertades, como base razonable para la adopción de disposiciones de derecho interno que hagan efectivo el goce de aquellos y como acuerdo político capaz de establecer cimientos sólidos para la adopción de mecanismos de justicia transicional en el marco de una sociedad que ha sufrido el conflicto y graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Decisión de Ponente de 2 de agosto de 2017, Expediente 25000-23-26-000-2017-00025-01 [Habeas Corpus].

Si, es que dada la naturaleza de las obligaciones estatales de prevención, protección y garantía de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, visto el efecto jurídico del Acuerdo final, el reconocimiento genérico de responsabilidad que en él han realizado los actores del conflicto armado, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo afirmó que en casos por transgresiones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario el pronunciamiento que haga el operador judicial sobre la responsabilidad del Estado debe comprender, al tiempo, la que le corresponda al Grupo Armado Insurgente Farc por la comisión de dichas violaciones.

Se trata de concretar, entonces, en cada caso, el alcance de ese reconocimiento jurídico de responsabilidad por las acciones adelantadas en el marco del conflicto armado interno; las Farc se reconoció como organización o sujeto colectivo, de facto, susceptible de soportar reproche jurídico por los actos violatorios de las normas de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Precisamente, el Acuerdo final reconoció a las Farc como un colectivo u organización que, trascendiendo a la individualidad de sus integrantes, con intereses intersubjetivos compartidos por esa agrupación, respondía a una organización jerárquicamente dispuesta, con cierta permanencia en el tiempo y un considerable tamaño en cuanto hace el número de sus integrantes y presencia territorial; colectivo al que se le han reconocido, por virtud de ese Acuerdo final, ciertos derechos o beneficios dirigidos al cese definitivo del conflicto armado en Colombia.

No obstante, el Acuerdo final tiene un marcado enfoque de protección de los derechos

de las víctimas y esa consideración no puede ser ajena a ninguna de las partes del conflicto. En ese orden de ideas, consecuencia de lo estipulado en el Acuerdo final, se puede pregonar que las Farc, como organización y parte firmante del Acuerdo de paz, es sujeto pasible de imputación de responsabilidad, no solo en términos individuales –cuestión de la que se ocupará la Jurisdicción Especial para la Paz como componente de justicia del SIVJRNR creado en el Acuerdo-, sino también como sujeto colectivo que, por la vía de acciones intencionales en el conflicto armado interno, actuó como un aparato organizado de poder irregular e ilegal, puesto que las acciones violentas desplegadas por quienes pertenecían a esa organización no obedecían a un querer *motu proprio* de cada miembro, sino a diversos planes dispuestos o fijados por los mandos o dirigentes medios y altos de esta para el logro de sus cometidos comunes por la vía del alzamiento en armas bajo la instrumentalización de ejecutores materiales, habitualmente fungibles.

Esta postura sustentó en el margen de apreciación del que gozan las autoridades¹⁴ respecto de la implementación, interpretación y aplicación del Acuerdo Final, se ajusta al derecho a la verdad que le asiste a todas las víctimas; estas cuentan con el derecho inalienable a conocer, con fuerza de verdad judicial, en la mayor medida de las posibilidades, quiénes fueron los partícipes, cuáles fueron los móviles y los pormenores que rodearon la violación a sus derechos; también se corresponde con el derecho a la justicia, en tanto que por esa vía, la autoridad judicial no solo identifica la totalidad de los actores que, por acción u omisión, intervinieron en la violación de derechos humanos, sino que, aún más importante, declara que son jurídicamente responsables por tales conductas o, lo que es lo

¹⁴ Al que refiere la Corte Constitucional en la Sentencia C-630 de 2017.

mismo, se impone un reproche jurídico a la conducta de los responsables por ser violatorio del orden jurídico convencional, constitucional o legal, integralmente considerado; por contera, lo dicho también se aviene al derecho a obtener justas reparaciones, de cuenta de los responsables.

Una declaración en tal sentido no implica trasgresión alguna de las competencias que corresponden a otras autoridades, por cuanto no pretende tener el efecto ni el alcance propio de un juicio de reproche penal, pues i) no se trata de un pronunciamiento de responsabilidad personal, sino colectivo, ii) no se están empleando, al efecto, las categorías dogmáticas propias del derecho penal, sino que su fundamento normativo se ubica en el derecho internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y iii) naturalmente a la declaración de responsabilidad que se hace no se sigue la imposición de una pena o sanción; el deber de indemnizar que surge con la declaratoria de responsabilidad civil o administrativa no se asemeja a un castigo, sino a la justa expectativa que se desprende de haberse comprobando a un sujeto ser partícipe o causante de los daños inferidos a una persona que fue víctima de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.

Y, si bien la persecución contra la impunidad debe hacerse por “todos los medios legales disponibles”, en palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resulta poco menos que desafortunado considerar que la justiciabilidad de los derechos de las víctimas del conflicto armado se extinga con la muerte de quien (o quienes) se dicen son los presuntos penalmente responsables de tales violaciones. Sobre este punto debe destacarse que si bien la muerte pone fin a la persecución de la responsabilidad penal, lo cierto es que esa situación

no impide que se imparta justicia a la organización dentro de la cual se consintió, planeó y ejecutó el acto transgresor, como testimonio de la necesidad de hacer justicia ante las graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario; no permitir escenarios de estas, asegurar la rendición de cuentas y reafirmar el deber que sigue pesando sobre dicha colectividad a fin de reparar integralmente a las víctimas; se insiste, la gravedad de los actos por los cuales se responsabiliza a esa organización corresponden a acciones ideadas y materializadas en razón a los fines ideológicos, políticos o económicos de la colectividad, a tal punto que a falta de dicha organización, ninguna de tales violaciones resultaría posible de ejecutar e, inclusive, carecería de sentido, siquiera, planear su realización.

Ello es así, adicionalmente, por cuanto la implementación de programas administrativos de reparación de víctimas a cargo del Estado o la declaratoria judicial de responsabilidad patrimonial y administrativa del Estado, en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, tampoco eliminan la obligación jurídica de responder y resarcir a quienes se vieron agraviados con la ejecución de tan viles crímenes, máxime si se considera, como ya se dijo, que esas violaciones han ocurrido dentro de un contexto de conflicto armado interno no siendo actos anecdóticos o accidentales.

Debido a su importancia conviene subrayar que si bien el Estado adquiere obligaciones especiales para con las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracción al Derecho Internacional Humanitario, a las que bajo ninguna consideración puede renunciar, dichos deberes de ningún modo pueden sustituir aquellos que pesan sobre el agente violador o infractor de derechos humanos respecto de su víctima; como conforme se previó en el Acuerdo final: “En el mar-

co del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición todos quienes hayan causado daños con ocasión del conflicto deben contribuirlo a repararlos¹⁵, de ahí que compete a cada responsable asumir las consecuencias por sus actos violatorios, bien sea a nivel colectivo o personal¹⁶.

En virtud de lo anterior, la reparación a las víctimas resulta trascendental no solo por las ya resaltadas finalidades que pretende el Acuerdo final, sino también por la suerte de convalidación, por parte del Estado, respecto de los actos desplegados por las Farc, al haber acordado por la vía de la negociación, la transformación de esa organización de una agrupación insurgente a una organización política ubicada en el marco de legalidad.

Lo dicho anteriormente no supone, entonces, que con ese acto el Estado deba asumir la responsabilidad que le puede corresponder a esa organización por la comisión de sus actos transgresores, pero sí que ello le involucra jurídicamente en lo que atañe a asegurar a las víctimas su plena reparación, en el marco de ese régimen jurídico de transición, mediante instrumentos legales conducentes a exigir de las Farc su responsabilidad y la consiguiente reparación de los reprochables daños causados por ella, como organización.

Dicho de otro modo, el paso a la luz de la legalidad de las Farc no la desvincula jurídicamente, en manera alguna, de sus actos pasados y el conjunto de violaciones a las víctimas;

bajo ninguna consideración el Acuerdo final puede ser considerado como un “reparto de impunidades”, como bien lo consignaron las partes en el punto quinto del acuerdo (Sentencia del 7 de mayo de 2018, Rad. 33948).

- Justamente, por lo anterior, en aquellos casos en que no se ha predicado la responsabilidad del Estado, precisamente por tratarse de actos terroristas y homicidas perpetrados por las Farc o flagrantes violaciones a derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidos por esta y cuando los medios de convicción decretados y practicados en el proceso han permitido evidenciar que los hechos debatidos en dichos procesos contenciosos corresponden a aquellos suscitados dentro del marco del conflicto armado interno de reconocimiento de la Jurisdicción Especializada para la Paz (JEP), la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo ha ordenado remitir copia de seis de sus providencias¹⁷ al mencionado Tribunal para lo de su competencia, en aras de aportar al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición.

Sí, es que debe recordarse que el Acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera carece de valor normativo en sí mismo, en los estrictos términos que fijó la Corte Constitucional en la sentencia C-332 de 2017, pero su carácter vinculante y sus

¹⁵ Acuerdo Final. Punto 5.1.3.2. “Acciones concretas de contribución a la reparación”, pág. 178.

¹⁶ “la impunidad debe ser erradicada mediante la determinación de las responsabilidades tanto generales –del Estado– como individuales – penales y de otra índole de sus agentes o de particulares-. En cumplimiento de esta obligación, el Estado debe remover todos los obstáculos, de facto y de jure, que mantengan la impunidad”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Anzualdo Castro Vs Perú, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, párr. 125. En el mismo sentido Caso Radilla Pacheco Vs México, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 212.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias del 21 de octubre de 2021, Exp. 42644, Sentencia del 13 de diciembre de 2021, Exp. 46793, Sentencia del 14 de septiembre de 2022, Exp. 63989, Sentencia del 3 de noviembre de 2022, Exp. 54663, Sentencia del 30 de noviembre de 2022, Exp. 44042, y Sentencia del 31 de noviembre de 2022, Exp. 50812.

efectos jurídicos no dependen exclusivamente de su implementación normativa frente a las partes que lo suscribieron.

No en vano el Acuerdo final para la paz se suscribió “[...] por el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP), como Acuerdo especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, para efectos de su vigencia internacional”.

Además, el mismo Acuerdo señala que las partes que lo suscribieron:

Se han ceñido al espíritu y alcances de las normas de la Constitución Nacional, de los principios del Derecho Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario (Convenios y Protocolos), de lo mandado por el Estatuto de Roma (Derecho Internacional Penal), de los fallos proferidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativos a los conflictos y su terminación, y demás sentencias de competencias reconocidas universalmente y pronunciamientos de autoridad relativos a los temas suscritos.

En otras palabras, el Acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera tiene efectos jurídicos y resulta vinculante para las partes que lo suscribieron y, por lo tanto, es posible hacerlo exigible frente a ellas, en los mismos términos en los que se firmó.

Por todo lo anterior, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en su rol de juez de convencionalidad y como operador judicial garante de la plena reparación de las víctimas, a la fecha ha ordenado remitir copias de seis

providencias¹⁸ a la JEP, para que de con su competencia se logre aportar al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, una vez acreditados las posibles conductas violatorias de los derechos humanos atribuibles a las Farc, en tanto en los procesos de reparación directa adelantados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo exclusivamente se examinó la responsabilidad del Estado derivada de los hechos lesivos atribuidos a la Administración, pero escapa al enjuiciamiento para reclamar la responsabilidad que asiste por la comisión de delitos violatorios a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario que pudo cometer el directo perpetrador de los actos terroristas y homicidas.

En síntesis, debe resaltarse que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido uniforme y pacífica al considerar que el hecho del tercero supone una causal liberatoria de responsabilidad del Estado, siempre y cuando se pruebe que dicho tercero es completamente ajeno al servicio y que su actuación no vincula de manera alguna a este último, produciéndose claramente la ruptura de la relación causal; además, que en este hecho deben confluír los elementos de imprevisibilidad, irresistibilidad y exterioridad, a fin que de pueda considerársele como una causa extraña que excluya de responsabilidad a la Administración.

A su turno, resulta importante colegir que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha determinado que en aquellos eventos de responsabilidad del Estado por actos terroristas y homicidas cometidos por grupos al margen de la ley, no puede atribuirse responsabilidad alguna a la entidad pública demandada en tanto los hechos generadores

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias del 21 de octubre de 2021, Exp. 42644, Sentencia del 13 de diciembre de 2021, Exp. 46793, Sentencia del 14 de septiembre de 2022, Exp. 63989, Sentencia del 3 de noviembre de 2022, Exp. 54663, Sentencia del 30 de noviembre de 2022, Exp. 44042, y Sentencia del 31 de noviembre de 2022, Exp. 50812.

del daño obedecieron a un actuar ilegal y deliberado de los grupos subversivos y, por tanto, ajenos a la Administración, aunado a que fueron imprevisibles, irresistibles y externos a ella, configurando así la causal exonerativa de responsabilidad del hecho exclusivo y determinante del tercero.

Finalmente, debe concluirse que en marco de lo establecido en el Acuerdo de paz para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y las Farc, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha dispuesto en aquellos casos en que no se ha configurado la responsabilidad del Estado, justamente por tratarse de actos terroristas y homicidas perpetrados por las Farc o flagrantes violaciones a derechos humanos e infracciones al Dere-

cho Internacional Humanitario cometidos por esta, remitir copia de sus providencias¹⁹ a la Jurisdicción Especial para la Paz para lo de su competencia, en aras de aportar al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, en tanto en los procesos de reparación directa tramitados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo exclusivamente se examina la responsabilidad del Estado derivada de los hechos lesivos atribuidos a la Administración, pero escapa al enjuiciamiento para reclamar la responsabilidad que asiste por la comisión de delitos violatorios a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario que pudo cometer el directo perpetrador de estos actos.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias del 21 de octubre de 2021, Exp. 42644, Sentencia del 13 de diciembre de 2021, Exp. 46793, Sentencia del 14 de septiembre de 2022, Exp. 63989, Sentencia del 3 de noviembre de 2022, Exp. 54663, Sentencia del 30 de noviembre de 2022, Exp. 44042, y Sentencia del 31 de noviembre de 2022, Exp. 50812.

REFERENCIAS

- ACNUR. (2009). *Violencia de género y mujeres desplazadas*. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Violencia_de_genero_y_mujeres_desplazadas.pdf?view=1
- ACNUR [s. f]. *Exilio y destierro, ¿qué significan?* <https://eacnur.org/es/exilio-y-destierro-que-significan#:~:text=El%20exilio%20es%20la%20separaci%C3%B3n,la%20expatriaci%C3%B3n%20por%20motivos%20pol%C3%ADticos>.
- Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 5.1.3.2. “Acciones concretas de contribución a la reparación”, p. 178.
- Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 5. “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto”, p. 124.
- Agencia de Prensa Rural (2014). *570 víctimas de “falsos positivos” en Huila y Caquetá durante los últimos 10 años*. 14 de febrero de 2014. <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article13365>
- Alston, P (2010). *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. 14 periodo de sesiones. Tema 3 de la agenda. https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/a.hrc.14.24.add.2_sp.pdf
- Alianza Cinco Claves [s. f.]. *Un caso nacional de violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes. Motivados en la sexualidad de la víctima. Una medida necesaria y urgente*. <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/09/Caso-Nacional-2.pdf>
- Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (ILGA Mundo) y Colombia Diversa (2022). *Derechos LGBT y el conflicto armado en Colombia. Reporte para el Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/sexualorientation/cfi-report-ga77/ngos/2022-11-10/ILGA%20World-Colombia-Diversa-and%20the-Center-of_Reproductive-Rights.pdf
- Caracol Radio (2005). *Combates en el Meta han dejado más de 70 muertos. Los enfrentamientos completan 20 días*. 19 de febrero de 2005. https://caracol.com.co/radio/2005/02/19/judicial/1108799280_145039.html
- Caso Radilla Pacheco Vs México, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 212.
- Centro de Investigación y Educación Popular (2011). *Noche y Niebla. Deuda contra la humanidad. 23 años de falsos positivos: 1988 a 2011*. https://www.nocheyniebla.org/wp-content/uploads/u1/casotipo/deuda2/DEUDA2_web.pdf
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2020). *Anexo N° 03. Diccionario general de las bases de datos observatorio de memoria y conflicto*.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2014). *Desaparición forzada tomo IV: Balance de la acción del Estado colombiano frente a la desaparición forzada de personas*. Bogotá: Imprenta Nacional
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2020). *Anexo N° 03. Diccionario general de las bases de datos observatorio de memoria y conflicto*.

- Centro Nacional de Memoria Histórica [2013]. *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá, Julio 2013.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2021]. *Estudio de Violencia Sexual en Colombia*.
<https://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/wpcontent/uploads/2022/03/Estudio-VS-OMC-20211209-v2.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2020]. *Anexo N° 03. Diccionario general de las bases de datos observatorio de memoria y conflicto*.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2017]. *La guerra inscrita en el cuerpo: informe nacional sobre violencia sexual en el conflicto armado*.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2013]. *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá.
- CIDH, Sentencia del 15 de septiembre de 2005.
- CODHES [1996]. *Sistema de información de hogares desplazados por la violencia Sides*, Bogotá.
- Colombia Diversa [2020]. *Los órdenes del prejuicio: Los crímenes cometidos sistemáticamente contra personas LGBT en el conflicto armado colombiano*. <https://colombiadiversa.org/colombiadiversa2016/wp-content/uploads/2020/07/LI-BRO-WEB-1.pdf>
- Colombia Diversa, Caribe Afirmativo y Santamaría Fundación [2015]. *Cuerpos excluidos rostros de impunidad. Informe de violencia hacia las personas LGTB en Colombia*. <https://colombiadiversa.org/ddhh-lgbt/Informe-Violencia-LGBT-Colombia-DD-HH-2015.pdf>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. *Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas*. Tomo 4.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. *Mi cuerpo es la Verdad. Experiencias de mujeres y personas LGBTIQ+ en el conflicto armado*. Tomo 7.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. *Anexo estadístico Mi Cuerpo Es La Verdad mujeres LGTBIQ+*. <https://www.comisiondelaverdad.co/anexo-estadistico-mi-cuerpo-es-la-verdad-mujeres-lgbtqi>
- Comisión de la verdad [2022]. *Caso Violencias sexuales y reproductivas intrafilas. En la guerrilla de las FARC-EP*. Capítulo de Mujeres y personas LGBTIQ. <https://www.comisiondelaverdad.co/caso-violencias-sexuales-intrafilas-farc>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. *Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas*, tomo 4, agosto de 2022.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. *La Colombia fuera de Colombia las verdades del exilio*, tomo 10, agosto de 2022.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. *Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas*, tomo 4.
- Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario [2009]. *Observatorio de Derechos Humanos. Dinámica Reciente de la violencia reciente en la Costa Pacífica Nariñense y Caucana y su incidencia sobre las Comunidades Afrocolombianas*. <https://derechoshumanos.gov.co/Observatorio/SNIDH/Publicaciones/Paginas/Biblioteca.aspx>
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 23 de octubre de 2020, Rad. 49574.

- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 18 de febrero de 2010, Rad. 17179.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 8 de mayo de 2019, Rad.: 46858
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 11 de marzo de 2019, Rad.: 43512.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 21 de noviembre de 2018, Rad.: 40350
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 28 de enero de 2015, Rad.: 32912^a
- Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección A. Sentencia de 13 de febrero de 2013, Rad.: 18148.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia el 26 de febrero de 2004, Rad.: 13833;
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 19 de octubre de 2011, Rad.: 20135
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 15 de febrero de 2012, Rad.: 21270.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 31 de julio de 1989, Rad. 1989-2852.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 24 de agosto de 1989, Rad. 1989-5693.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2006, Rad. 14868.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 7 de octubre de 2009, Rad. 18824.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 21 de octubre de 2021, Exp. 42644.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 13 de diciembre de 2021, Exp. 46793.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias del 25 de mayo de 2022, Exp. 51795 y 11 de julio de 2022, Exp. 54375.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de marzo de 2022, Exp. 48726.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de marzo de 2022, Exp. 54161.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 3 de noviembre de 2022, Exp. 54663.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de noviembre de 2022, Exp. 44042.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 5 de diciembre de 2022, Exp. 49072.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 3 de diciembre de 2022, Exp. 50812.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Acto Legislativo 02 de 11 de mayo de 2017. Artículo 1. Decisión de Ponente de 2 de agosto de 2017, Expediente 25000-23-26-000-2017-00025-01 [Habeas Corpus].
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 7 de mayo de 2018, Rad. 33948.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 21 de octubre de 2021, Exp. 42644.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 13 de diciembre de 2021, Exp. 46793
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 14 de septiembre de 2022, Exp. 63989

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 3 de noviembre de 2022, Exp. 54663
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de noviembre de 2022, Exp. 44042
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 31 de noviembre de 2022, Exp. 50812.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 11 de septiembre de 2013, Exp. 20601.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 22 de febrero de 2019, Exp. 40256.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 9 de diciembre de 2021, Exp. 45843.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad.: 36.386.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 4 de marzo de 2019, Exp. 49878.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 4 de marzo de 2019, Exp. 49878.
- Consejo de estado, Sección Tercera, Sentencia de unificación de 19 de abril de 2012, Exp. 21515.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 20 de febrero de 1989 y de 13 de julio de 1993, Exp. 8.163.
- Consejo de Estado, sentencia de 30 de marzo de 1990, Exp. 3510.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 19 de julio de 2022, Exp. 53938.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 5 de diciembre de 2022, Exp. 56466.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 29 de julio de 2022, Exp. 50924.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 14 de diciembre de 2022, Exp. 54873.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 14 de septiembre de 2022, Exp. 55685.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia 19 de noviembre de 2021, Exp. 54097.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 28 de febrero de 2023, Exp. 62882.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Exp. 32988.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 13 de agosto de 2008, Exp. 16533.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 29 de octubre de 2012, Exp. 19062.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de mayo de 2016, Exp. 38757.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 21 de noviembre de 2022, Exp. 57738.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 10 de marzo de 2005, Exp. 27946.
- Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de 30 de enero de 1998, Exp. 8661.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencias de 21 de noviembre de 2022, Exp. 57738, Exp. 5168.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 26 de enero de 2006, expediente. AG 00213-01.
- Consejo de Estado, Sentencia de 27 de enero de 2016. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, expediente: 43957.
- Consejo de Estado, Sentencia de 18 de febrero de 2010. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Exp. 18.436; Sección Tercera, sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, Exp. 61.033.
- Consejo de Estado, Sentencia del 21 de noviembre de 2022 Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, expediente: 57738.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945
- Consejo de Estado, Sentencia del 11 de noviembre de 1999. Sección Tercera., Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867.
- Consejo de Estado, Sentencia de 18 de mayo de 2017. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección C. Rad.: 36.386.
- Consejo de Estado, Sentencia de 17 de julio de 2022. Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera, Subsección C, expediente: 44839 [A]
- Consejo de Estado, Sentencia de 29 de julio de 2022, expediente: 50924
- Consejo de Estado, Sentencia de 3 de noviembre de 2022, expediente: 45681.
- Consejo de Estado, sentencia de 29 de julio de 2022, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, expediente: 50924
- Consejo de Estado, Sentencia de 3 de noviembre de 2022, expediente: 45681
- Consejo de Estado, Sentencia de 26 de julio de 2021, expediente: 53441
- Consejo de Estado, Sentencia de 13 de agosto de 2021, expediente: 49571.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 19 de abril de 2012, rad.: 21515,
- Consejo de Estado, Sentencia de 23 de agosto de 2012, rad.: 23219.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 13 de julio de 1993, Rad.: 8163
- Consejo de Estado. Sentencia del 10 de marzo del 2011, Rad: 17.738; Subsección A,
- Consejo de Estado. Sentencia del 25 de julio de 2019, Rad.: 50315.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 8 de abril de 1998, Rad.: 11837.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 11 de septiembre de 2011, Rad.: 22745.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 3 de febrero de 2000, Rad.: No. 14787.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 11 de septiembre de 2011, Rad.: 22745.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 26 de enero de 2006. Exp. 25000-23-26-000-2001-00213-01[AG]B.
- Consejo de Redacción [2023]. *Kankuamo, el pueblo indígena de la Sierra Nevada al que señalaron de ser guerrillero*. <https://consejoderedaccion.org/sello-cdr/investigacion/kankuamo-el-pueblo-indigena-de-la-sierra-nevada-al-que-senalacion-de-ser-guerrillero>
- Córdoba Triviño, Jaime. [1994]. *El Defensor del Pueblo y la desaparición forzada*, en Su Defensor, No. 16, noviembre.
- Córdoba, J. [1995]. *Un hecho injusto y conmovedor*. Su Defensor, No. 21, abril de 1995.
- Corte Constitucional [2015]. *Sentencia en materia de desplazamiento forzado*, Auto 009/15.

- Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017. Comunicado de Prensa No. 51 de 11 de octubre de 2017. <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2051%20comunicado%2011%20de%20octubre%20de%202017.pdf>
- Corte Constitucional, Sentencia C-254 de 2003.
- Corte Constitucional, Sentencia C-285 de 2002.
- Corte Constitucional, Sentencia C-022 de 23 de enero de 1996.
- Corte Constitucional, Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004.
- Corte Constitucional, Sentencia C-225 de 1995.
- Corte Constitucional, Sentencia T-630 de 15 de agosto de 2007
- Sentencia C-372 de 2009.
- Corte Constitucional, sentencia T-268 de 27 de marzo de 2003.
- Corte Constitucional, sentencia T-630 de 2007.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 1º de julio de 2006.
- Serie C. 148:
- Cosso, B. [2009] *Responsabilità della Pubblica Amministrazione*, en obra colectiva *Responsabilità Civile*, a cargo de Pasquale Fava, p. 2407, Giuffrè Editore, 2009, Milán, Italia.
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Entre enero de 2022 y julio de 2023, la Defensoría del Pueblo recibió 370 declaraciones sobre desaparición forzada de 423 personas*. <https://www.defensoria.gov.co/-/entre-enero-de-2022-y-julio-de-2023-la-defensoria-del-pueblo-recibi%C3%ADa-de-370-declaraciones-sobre-desaparici%C3%B3n-forzada-de-423-personas>
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Informe Analítico 2022*. Rendición de Cuentas.
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Informe Defensorial Violencia sexual contra niñas y niños, adolescentes en Colombia. Análisis de la respuesta estatal*.
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Informe Analítico 2022*. Rendición de Cuentas.
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Informe de Riesgo N° 008-03 sobre Putumayo-Sibundoy y otros*. 31 de enero de 2023. <http://www.sindhep.org/informes-sat/>
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Informe sobre movilidad humana forzada en Colombia*. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Defensoría Delegada para Derechos de la Población en Movilidad Humana, funciones*. <https://www.defensoria.gov.co/derechos-de-la-poblacion-en-movilidad-humana>
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Alarmantes cifras de desplazamiento forzado: más de 15.000 personas afectadas en los primeros cinco meses del 2023, según Defensoría*, 31 de mayo de 2023.
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Informe Analítico 2022*. Rendición de cuentas.
- Defensoría del Pueblo [2022]. *Boletín primer semestre de 2022*, Observatorio de Derechos Humanos.
- Defensoría del Pueblo [2022]. *Boletín primer semestre de 2022*, Observatorio de Derechos Humanos.
- Defensoría del Pueblo [2021]. *Vigésimo octavo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, informe de gestión 2020*.
- Defensoría del Pueblo [2021]. *Vigésimo octavo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, informe de gestión 2020*.
- Defensoría del Pueblo [2021]. *Vigésimo octavo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, informe de gestión 2020*.

- Defensoría del Pueblo [2021]. *Horizonte de justicia para las víctimas: informe del estado de cumplimiento de las sentencias de la corte interamericana de derechos humanos contra Colombia 2020*.
- Defensoría del Pueblo [2021]. *Defensoría del Pueblo impulsará los 16 principios para la búsqueda de personas desaparecidas de la ONU*.
- Defensoría del Pueblo [2021]. *Informe Defensorial MBU y EJPD*.
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Informe Defensorial. El posacuerdo en los territorios étnicos: Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Un encuentro con el Pueblo 2016-2020*.
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Protocolo de recolección de información preliminar para la ubicación de posibles lugares de inhumación clandestina de cadáveres*.
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Informe Defensorial. El posacuerdo en los territorios étnicos: Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Un encuentro con el pueblo. Carlos Alfonso Negret Mosquera-Defensor del Pueblo 2016-2020*.
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Un encuentro con el pueblo. Carlos Alfonso Negret Mosquera-Defensor del Pueblo 2016-2020*.
- Defensoría del Pueblo [2019]. *Guía defensorial para la atención integral a mujeres sobrevivientes de violencia sexual*. Organización internacional para las migraciones (OIM) y agencia de estados unidos para el desarrollo internacional (USAID).
- Defensoría del Pueblo [2018]. *Informe Defensorial “Violencias Basadas en Género y Discriminación”*.
- Defensoría del Pueblo [2018]. *Alerta Temprana No. 062-18 sobre Soacha (Cundinamarca)*.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Vigésimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Grupos Armados Ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Grupos_Armados_ilegales_y_nuevos_escenarios_de_riesgo_en_el_posacuerdo.pdf; p. 168.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Vigésimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Grupos Armados Ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Grupos_Armados_ilegales_y_nuevos_escenarios_de_riesgo_en_el_posacuerdo.pdf. p. 168.
- Defensoría del Pueblo-Contraloría General de la República-Procuraduría General de la Nación y Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas [2017]. Cuarto informe al Congreso de la República - 2016-2017. Resumen ejecutivo. Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo*, Bogotá, julio de 2017,
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Vigésimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá, diciembre de 2017.

- Defensoría del Pueblo (2017). *Grupos armados ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo* https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Grupos_Armados_ilegales_y_nuevos_escenarios_de_riesgo_en_el_posacuerdo.pdf; p. 168.
- Defensoría del Pueblo (2016). *Vigésimo tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo (2016). *Vigésimo tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo (2016). *Vigésimo tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo (2015). *Voces Ignoradas: La situación de personas con orientación sexual e identidad de género diversa en el conflicto armado colombiano*. Documento elaborado por Magda Cárdenas y Carolina Tejada. <http://www.colombia-diversa.org/2015/11/voces-ignoradas-la-situacion-de.html>
- Defensoría del Pueblo (2014). *El Conflicto armado y el riesgo para la mujer rural. Sistema de Alertas Tempranas -SAT. Estudios de caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Santander y Caquetá*. Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/El_conflicto_armado_y_el_riesgo_para_la_mujer_rural.pdf
- Defensoría del Pueblo (2014). *Los riesgos de reclamar la tierra: vulneración y amenazas a los derechos humanos de personas y comunidades. Estudios de caso de los Municipios de Tumaco (Nariño); Montería, Valencia, San Pedro de Urabá y Arboletes (Urabá Cordobés); Tibú (Norte de Santander), y Vistahermosa (Meta)*. Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH. Sistema de Alertas Tempranas [SAT]. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Los_riesgos_de_reclamar_la_tierra._Vulneracion_y_amenazas_a_los_Derechos_Humanos_de_personas_y_comunidades.pdf
- Defensoría del Pueblo (2012) *Decimonoveno informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo (2012). *Decimonoveno informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo (2012). *Defensor pide agilizar investigaciones y sancionar a los responsables*. 07 de abril de 2012. <https://defensoria.gov.co/-/defensor-pide-agilizar-investigaciones-y-sancionar-a-los-responsables>
- Defensoría del Pueblo (2012). *Defensor pide agilizar investigaciones y sancionar a los responsables*. <https://defensoria.gov.co/-/defensor-pide-agilizar-investigaciones-y-sancionar-a-los-responsables-1>
- Defensoría del Pueblo (2011). *Decimooctavo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*,
- Defensoría del Pueblo (2011). *Situación de riesgo e impacto diferencial del conflicto armado*. Informe temático. Defensoría delegada para la evaluación del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado. Sistema de Alertas Tempranas [SAT]. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Situacion_de_riesgo_e_impacto_diferencial_del_conflicto_armado_en_las_mujeres_del_distrito_de_Cartagena.pdf
- Defensoría del Pueblo (2011) *Violencia contra las mujeres en el Distrito de Buenaventura*. Informe temático. Defensoría delegada para la evaluación del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado, Sistema de Alertas Tempranas [SAT]. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Violencia_contra_las_mujeres_en_el_Distrito_de_Buenaventura.pdf

- Defensoría del Pueblo [2011]. *Violencia sexual contra las mujeres en Nariño y la situación de derechos de las mujeres víctimas en Pasto*. Informe temático. Defensoría delegada para la evaluación del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado Sistema de Alertas Tempranas (SAT). https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Violencia_sexual_contra_las_mujeres_en_Narino_y_la_situacion_de_derechos_de_las_mujeres_victimas_en_Pasto.pdf
- Defensoría del Pueblo [2011]. *Decimooctavo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo y ACNUDH [2010]. *Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, Volumen I y II, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo y ACNUDH [2010]. *Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, Volumen I y II, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo y ACNUDH [2010]. *Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, Volumen I y II, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2009]. *Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2009]. *Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2009]. *Desaparición forzada ¿qué es y qué hacer?*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2009]. *Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2008]. *Informe de Riesgo N° 032-08* del 24 de diciembre de 2008.
- Defensoría del Pueblo [2008]. *Decimoquinto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2008]. *Informe de Riesgo N° 032-08 del 24 de diciembre de 2008*, Sistema de Alertas Tempranas.
- Defensoría del Pueblo [2008]. *Decimoquinto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2007]. *Decimocuarto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2007]. *Decimocuarto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2007]. Porque el conflicto golpea... pero golpea distinto. Herramientas para la apropiación de los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para el monitoreo del conflicto armado. [https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Porque_el_conflicto_golpea..._pero_golpea_distinto_\[1\].pdf](https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Porque_el_conflicto_golpea..._pero_golpea_distinto_[1].pdf)
- Defensoría del Pueblo [2007]. *Decimocuarto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2006]. *Décimo Tercer Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/1394391/13_informe_al_congreso.pdf/6a114bb4-6da0-ab89-24f8-2653b1aa496b?t=1650925818713
- Defensoría del Pueblo [2006]. *Décimo Tercer Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/1394391/13_informe_al_congreso.pdf/6a114bb4-6da0-ab89-24f8-2653b1aa496b?t=1650925818713

- Defensoría del Pueblo [2006]. *Décimo Tercer Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/1394391/13_informe_al_congreso.pdf/6a114bb4-6da0-ab89-24f8-2653b1aa496b?t=1650925818713
- Defensoría del Pueblo [2005]. *Duodécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2005]. *Duodécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2005]. *Duodécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2004]. *Undécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República* 2003.
- Defensoría del Pueblo [2004]. *Undécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República* 2003.
- Defensoría del Pueblo. [2004]. *Undécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia. 2003*.
- Defensoría del Pueblo. [2003]. *Resolución Defensorial No. 027* Sobre la Problemática de la Desaparición Forzada en Colombia.
- Defensoría del Pueblo. [2003]. *Décimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2003]. *Décimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2003]. *Décimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2002]. *Noveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 2000*
- Defensoría del Pueblo [2002]. *Alerta Temprana No. 37*, 19 de abril del 2002.
- Defensoría del Pueblo [2002]. *Noveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo. [2002]. *Noveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 2000*
- Defensoría del Pueblo [2001]. *Octavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2001]. *Octavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 2000*
- Defensoría del Pueblo. [2001]. *Octavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia 2000*
- Defensoría del Pueblo. [2000]. *Séptimo Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1999-2000*.
- Defensoría del Pueblo [2000]. *Séptimo Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1999-2000*.
- Defensoría del Pueblo. [2000]. *Séptimo Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1999-2000*.
- Defensoría del Pueblo. [1999]. *Sexto Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de de la República 1998*.
- Defensoría del Pueblo. [1999]. *Sexto Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1998*.
- Defensoría del Pueblo. [1999]. *Sexto Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1998*.
- Defensoría del Pueblo [1998]. *Derechos humanos para vivir en paz. Informe presentado al Congreso de la República sobre la situación de Derechos Humanos en los cinco años de la Defensoría del Pueblo*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [1998]. *Derechos humanos para vivir en paz*. Informe presentado al Congreso de la República sobre la situación de Derechos Humanos en los cinco años de la Defensoría del Pueblo. Bogotá, agosto de 1998.

- Defensoría del Pueblo [1998]. *Derechos humanos para vivir en paz. Informe presentado al Congreso de la República sobre la situación de Derechos Humanos en los cinco años de la Defensoría del Pueblo*. Bogotá, agosto de 1998.
- Defensoría del Pueblo [1997]. *Cuarto Informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [1997]. *Cuarto Informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo. [1997]. *Cuarto Informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [1996]. *Tercer Informe anual del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [1996]. *Tercer Informe anual del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo. [1996]. *Tercer Informe anual del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [1994]. *Primer informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Serie de Documentos 7, Bogotá, marzo de 2014, pág. 23.
- Defensoría del Pueblo [1994]. *Primer informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Serie de Documentos 7, Bogotá, marzo de 2014, p. 23.
- Defensoría del Pueblo [1994]. *Primer informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia*, Serie de Documentos 7, Bogotá, marzo de 2014, p. 23.
- Defensoría del Pueblo. [1992]. *Informe del Defensor del Pueblo para el Gobierno, el Congreso y el Procurador General de la Nación*. Estudio de casos de homicidios de miembros de la Unión Patriótica y Esperanza Paz y Libertad.
- Departamento Nacional de Planeación [1995]. *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*.
- De Cupis, A [1975]. *Teoría General de la Responsabilidad*. Traducido por Ángel Martínez Sarrión. 2ª ed. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A.1975, p. 90.
- El Colombiano [2012]. *La guerra que desangró a Medellín*. https://www.elcolombiano.com/historico/la_guerra_que_desangro_a_medellin-DFec_201277
- Fundación Ideas para la Paz [2014]. *La crisis de Buenaventura la vive todo el Pacífico*. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2014-05/no-70-la-crisis-de-buenaventura-la-vive-todo-el-pacifico>
- Gómez, M. [2000]. *La Inactividad de la Administración*, Aranzadi editorial, Madrid, p,58.
- Heyns, C [2012]. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. 20 periodo de sesiones. Tema 3 de la agenda. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9692.pdf>
- Hinestrosa, F. [2017]. *Devenir del derecho de daños*. Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 32, enero-junio de 2017, 5-26, p. 6.
- Jurisdicción Especial para la Paz [2023]. *Comunicado 112. La JEP abre macrocaso 11, Violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano*. 27 de septiembre de 2023. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-la-jep-abre-macrocaso-11-que-investiga-la-violencia-basada-en-genero-incluyendo-violencia-sexual-y-reproductiva-y-crime.aspx>

- Jurisdicción Especial para la Paz [2023]. *Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas, auto Subcaso Antioquia – 062*, Bogotá, 30 de agosto de 2023. Caso 03 Asesinatos y desapariciones forzadas ilegítimamente presentados como bajas en combate por agentes del Estado – Subcaso Antioquia I. <https://www.jep.gov.co/Notificaciones/Estado%20No.1014.2023%20SRVR%20Caso%2003%20Auto%20SUB%20D-SUBCASO%20ANTIOQUIA-062%20de%202023.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz [2023]. *Infografía Macrocaso 03. Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado*. <https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso03.html>
- Jurisdicción Especial para la Paz [2023]. *Víctimas de ‘falsos positivos’ en Valledupar relatan a la JEP los duelos inacabados, las rupturas familiares y los daños intergeneracionales causados por los crímenes*. 10 de marzo de 2023. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/v%C3%ADctimas-de-%E2%80%99falsos-positivos%E2%80%99-en-valledupar-relatan-a-la-jep-los-duelos-inacabados.-las-rupturas-familiares-y-los-da%C3%B1os-in.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [2023]. *Tribunal para la Paz asume competencia para iniciar juicio por “falsos positivos” cometidos en Norte de Santander*. 9 de febrero de 2023. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/tribunal-para-la-paz-asume-competencia-para-iniciar--juicio-por-%E2%80%99falsos-positivos%E2%80%99-cometidos-en-norte-de-santander.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [2021]. *Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas*. Auto No. 033 de 2021. Bogotá, 12 de febrero de 2021. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-hace-p%C3%ABlica-la-estrategia-de-priorizaci%C3%B3n-dentro-del-Caso-03.-conocido-como-el-de-falsos-positivos.aspx>
- La Prueba, 2008, capítulo V. *La adopción de la decisión final*, Num. 98, p. 141. Madrid.
- López Martínez, M. (2000). *Responsabilidad del Estado frente al desplazamiento forzado una exploración conceptual para consolidar el vínculo entre jueces y académicos*. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2015, p. 63.
- Naciones Unidas [2013]. Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2012. Sexagésimo séptimo periodo de sesiones. <https://www.acnur.org/file-admin/Documentos/BDL/2015/9827.pdf>
- Organización de Naciones Unidas [2002]. *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*. Comisión de Derechos Humanos. Adición, Misión a Colombia [1º al 7 de noviembre de 2001], marzo de 2002.
- Presidencia de la República. Ley 1448 de 2011.
- Presidencia de la República. Ley 171 de 1994.
- Presidencia de la República. **Ley 589 de 2000**.
- Presidencia de la República. **Decreto 2667 de 2001**.
- Ramírez, C.J. [2017]. *Desplazamiento Forzado en el Departamento del Magdalena*. Universidad del Magdalena, <https://core.ac.uk/download/pdf/270124057.pdf>
- Ramírez, C.C [2008]. *Arañando la Justicia – Violencia sexual e impunidad en el conflicto armado en Colombia*. Ponencia presentada en el seminario “Mujeres en situaciones de conflicto”, organizado por Hegoa y ACSUR-Las Segovias en Bilbao y Barcelona. Corporación Sisma Mujer. Febrero de 2008. https://www.bantaba.ehu.eus/obs/files/view/Ponencia_definitiva_Claudia_.pdf?revision_id=71270&package_id=71230
- Santofimio, J. [2017]. *El concepto de convencionalidad*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 166-193.
- Santos Calderón, J.M. [2021] *Presentación del Expresidente de la República, Juan Manuel Santos, ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*.

- Sánchez Gómez, O.A. (2011). Campaña – *Violaciones y otras violencias: saquen mi cuerpo de la guerra*. Violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano, 2001 – 2009. Primera Encuesta de Prevalencia, Resumen ejecutivo. Bogotá, [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/2011-03-23-Report-Español%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/2011-03-23-Report-Español%20(1).pdf)
- Tamayo, J. (s. f.). *Tratado de la Responsabilidad Civil*. Tomo II. Editorial Legis, pp. 130 y 131.
- Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (2022). *Plan Nacional de Búsqueda, Priorización estratégica y territorial*, Bogotá.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (2023). *Registro Único de Víctimas*
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (2023). *Base de datos de víctimas en el exterior por hecho victimizante*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/transparencia-y-acceso-la-informacion-publica/publicacion-de-datos-abiertos/161>
- Unidad de Víctimas (2011). *Informe global sobre desplazamiento*. www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-y-gestion-de-informacion/las-cifras-que-presenta-el-informe-global-sobre-desplazamiento#:~:text=La%20cifra%20reportada%20por%20el,31%20de%20diciembre%20de%202021.

ANEXOS



Repositorio general de sentencias
ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO
DEL CONFLICTO ARMADO EN
COLOMBIA.

El libro “**Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia**”, realizado con fundamento en la alianza entre el *Consejo de Estado* y la *Defensoría del Pueblo* tiene como objetivo principal presentar de manera inédita los principales resultados de la documentación, investigación y observación de los hechos, consecuencias y juzgamiento acontecidos en el conflicto armado colombiano.

Se presenta un examen histórico de los orígenes y la evolución del conflicto, la precisión del contexto en el que se incubaron y desarrollaron los principales acontecimientos que lo han comprendido, las acciones encausadas, así como un análisis de la jurisprudencia producida por el *Consejo de Estado*, en lo que ha sido el juzgamiento de dicho conflicto.

El aporte más valioso de la obra está constituido en la posibilidad de brindarle al lector la comprensión de los principales motivos, efectos e impactos del conflicto armado, como también las acciones más relevantes emprendidas por la *Defensoría del Pueblo* y la *Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo* ante las violaciones surgidas de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. También comprende el estudio de las circunstancias que han impedido a las víctimas del conflicto el acceso a la justicia.

Todo este tratado, constituye la herramienta más significativa para extraer las lecciones aprendidas y generar conocimiento y comprensión de lo que, debe conducir a la prevención de las causas del conflicto, pero también sugiere la forma como afrontar las nuevas formas de violencia, la identidad de las víctimas, su situación actual, sus derechos y la medida en que sus derechos han sido o no protegidos.



www.consejodeestado.gov.co



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

www.defensoria.gov.co