

**CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación:** 50001-23-31-000-2002-00094-01 (40744)

**Actor:** Ángel María Morales Velásquez y Otros

**Demandado:** Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional – Ministerio del Interior y de Justicia – D.A.S.

**Asunto:** Acción de reparación directa (Sentencia)

Tema: Responsabilidad del Estado por desplazamiento forzado de personas y hurto de ganado por miembros del grupo armado insurgente Farc en San Juan de Arama, Municipio vecino a la zona de distensión, existente para la época. Aproximación al tratamiento del desplazamiento forzado; Daño antijurídico, Presupuestos para la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado; La responsabilidad del Estado cuando se produce un desplazamiento forzado; El juicio de imputación de responsabilidad en el caso en concreto; Reparación de perjuicios materiales y morales, Medidas de reparación por afectación relevante a bienes o derechos constitucional o convencionalmente amparados.

Procede la Sala de Subsección a decidir el presente asunto, correspondiente al recurso de apelación promovido por la parte demandada en contra de la sentencia dictada el 12 de octubre de 2010 por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, atendiendo a la prelación para fallo dispuesta por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009, teniendo en cuenta que se trata de un caso de grave violación de los derechos humanos<sup>1</sup>.

## **1.- La demanda.**

1.1. Fue presentada el 19 de marzo de 2002 (fls 1 - 27 c1) por Ángel María Morales, Velásquez y María Isabel Salamanca Cruz, actuando en nombre propio y en representación de su menor hija Anyela Karine Morales Salamanca; y los señores Miguel Ángel Morales Sanabria, Rosa Judith Morales Sanabria, Maribel Morales Morales, Omar Alfonso Morales Sanabria, Arnulfo Morales Sanabria, Maribel Morales Achury, José Crisanto Moreno Roa y Esequiel Barceros Melo, quienes actúan mediante apoderado y en ejercicio de la acción de reparación directa prevista en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, con el objeto de que se declare responsable a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Ejército Nacional

---

<sup>1</sup> Ley 1285 de 2009, artículo 16. “Apruébese como artículo nuevo de la Ley 270 De 1996 el siguiente: *Artículo 63A. Del orden y prelación de turnos. Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional o en el caso de graves violaciones de derechos humanos o de crímenes de lesa humanidad, o de asuntos de especial trascendencia social, Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas, Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberían ser tramitados y fallados preferentemente. Dicha actuación también podrá ser solicitada por el Procurador General de la Nación*”.

– Ministerio del Interior – Ministerio de Justicia – D.A.S., por los daños ocasionados a los demandantes derivados de “la ocupación que hicieron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC EP, por colindar con la zona de distensión decretada por el Gobierno Nacional y del hurto igualmente de todos los semovientes que allí se mantenían y maquinaria agrícola”.

1.2. Que como consecuencia de la anterior declaración se condenara a las entidades demandadas al pago de: i) el equivalente a 1.000 gramos oro para todos y cada uno de los demandantes por concepto de daño moral; ii) la suma de trescientos millones de pesos (\$300.000.000) para el señor Ángel María Morales Velásquez correspondientes al valor de la finca “La Samaria”, ciento ochenta y nueve millones ochenta mil pesos (\$189.080.000) correspondientes a 424 cabezas de ganado y treinta y ocho millones setecientos mil pesos (\$38.700.000) correspondientes a la maquinaria agrícola; iv) finalmente, solicitó el pago ciento veinte millones de pesos (\$120.000.000) por concepto de daño material a título de lucro cesante.

1.3. Las pretensiones se fundamentan en los hechos presentados por la parte actora y de los cuales la Sala destaca los siguientes:

El señor Ángel María Morales Velásquez compró la “posesión y mejoras” del predio “La Samaria”, la cual estaba ubicada en jurisdicción de San Juan de Arama, aproximadamente a 5 kilómetros de la, entonces llamada, zona de distensión; el actor inició los trámites de adjudicación ante el INCORA, el cual, a la fecha de presentación de la demanda, no había culminado, por lo cual inició un proceso de pertenencia sobre dicho bien inmueble.

El 30 de marzo de 2000 miembros del frente 27 de las FARC EP se apoderaron de 60 cabezas de ganado de propiedad que se encontraban en el predio “La Samaria”, por lo cual el señor Morales Velásquez instauró la denuncia penal correspondiente. El 5 de abril miembros del mismo grupo armado insurgente ocuparon la finca de propiedad del actor, llevándose gran parte de los bienes que se encontraban en el predio y amenazando al hoy demandante, por lo cual éste 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.

## **2. Actuación procesal en primera instancia**

2.1. El Tribunal Administrativo del Meta admitió la demanda mediante providencia del 29 de abril de 2002 (fls 256 c1), la cual fue notificada a las entidades demandadas, así: el 16 de septiembre de 2002 a la Nación – Ministerio de Defensa (Fl. 259 y 261 del c.1.) y el mismo día a la Nación – Ministerio del Interior (Fl. 260 del c.1.).

2.2. Dentro de la oportunidad, las entidades demandadas contestaron la demanda, de la siguiente manera: el 1º de octubre de 2002 la Nación – Ministerio del Interior se opuso a las pretensiones de la demanda argumento la existencia del hecho de un tercero en la producción del daño (Fls. 271 – 280 del c.1.); el Ministerio de Justicia y del Derecho presentó su escrito de contestación a la demanda el 2 de octubre siguiente en el cual el apoderado de dicha entidad arguyó que la demandada actuó cumpliendo los mandatos constitucionales y legales (Fls. 288 – 303 del c.1.); la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional recorrió el traslado para

contestar la demanda el 27 de noviembre de 2002, afirmando que no se encuentra acreditada la falla en el servicio por parte de ésta entidad (fl. 309 – 314 del c.1.); por su parte el D.A.S. presentó su escrito de contestación a la demanda el mismo día, y propuso las excepciones que denominó “ausencia de elementos necesarios para reclamar la responsabilidad del departamento administrativo de seguridad en los hechos materia de la demanda, de conformidad con lo sustentado en las páginas precedentes”, “falta de legitimidad en la causa por pasiva [...]”, “hecho de un tercero” y “genérica” (Fls. 318 – 330 del C.1). Y finalmente la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva (Fl. 337 – 342 del C.1.)

2.3. Mediante auto de 7 de abril de 2003 (fl 344 del c1) se dio inicio al periodo probatorio, posteriormente se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión en proveído de 20 de enero de 2009 (fl. 792 del c1.), oportunidad aprovechada por las partes (fls. 808 – 816; 817 – 824; 825 – 827; y 828 – 838 del C.2.)

### **3.- Sentencia de primera instancia.**

3.1. El 12 de octubre de 2010 el Tribunal dictó sentencia en la que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

En primer lugar, el *a quo* desechó las excepciones propuestas por las entidades demandadas y procedió examinar su responsabilidad de conformidad con alguna jurisprudencia de esta Corporación, en relación con el régimen del daño especial, destacando sus elementos y analizando su existencia en el caso concreto; y concluyó:

“[...] Todo ello, es decir, quedar a merced y a disposición de dichos guerrilleros sin protección estatal alguna de su vida y su patrimonio y con pérdida de éste, per se comporta un mayor sacrificio que rompió la igualdad de las personas frente a las cargas públicas. Ese quebrantamiento legitima la imputación que se hace no sólo a la POLICÍA NACIONAL sino también al D.A.S., dado que todos son organismos de garantía de respeto de los derechos de las personas, de su seguridad, de su protección y de prevención, órganos que se ausentaron de los municipios que formaron la Zona de Distensión y permitieron con ello el resultado ya conocido.”

Y sostuvo que, en el proceso, se encuentran demandadas las entidades que participaron en el despeje propiamente dicho, razón por la cual son las llamadas a responder.

Finalmente, en relación con la tasación de los perjuicios, el Tribunal consideró que:

“[...] con miras a establecer con justicia el monto de la indemnización y la cantidad de ganado hurtado: Primero, que en la constancia del ICA se señala como cantidad de ganado vacunado contra la fiebre aftosa en la finca La Samaria y a cargo de ANGEL MARÍA MORALES VELÁSQUEZ hasta la cantidad de 250, 260, 215, 240 y 200 reses en un mismo día, además, en las certificaciones vistas a partir del folio 181 se da cuenta de 210 reses vacunadas. Todo ello es indicativo de que sí podían pastar allí 250 animales al mismo tiempo, como dice el demandante en su denuncia penal.

En segundo lugar, es razonable concluir que cada uno de estos 250 animales podría evaluarse en \$500.000, como se dice en términos de ganadería “uno con otro” o “el lote”, porque es lo que resulta de dividir el número de reses hurtadas por el valor global. No está alejada de la realidad dicho cálculo porque las anteriores sesenta reses hurtadas, las avaluó su dueño en \$30.000.000, es decir, que cada una también en \$500.000.

Ahora, sumadas esas 60, con las 250, se tendría un total de 310 reses a \$500.000 cada una, de las cuales confesó ANGEL MARÍA MORALES VELÁSQUEZ que 45 eran propiedad de la aquí demandante MARIA ISABEL SALAMANCA CRUZ, su compañera, por lo que así se indemnizará. Este es el valor y el número de semovientes hurtados. [...]”

#### **4. Recurso de apelación**

Contra lo así resuelto la parte demandada se alzó mediante los recursos de apelación presentados por el D.A.S., la Nación – Ministerio de Defensa Ejército y Policía Nacional, el 3, 10 y 11 de noviembre de 2010, respectivamente.

El apoderado del Departamento Administrativo de Seguridad – D.A.S. – en su escrito de apelación (Fls. 860- 871 del C.P.) sostuvo que debido al número de funcionarios de la entidad a la cual representa era *“materialmente imposible hacer presencia de forma significativa en los alrededores de la llamada zona de distensión, para efectos de poder controlar de una manera eficaz los desmanes de los subversivos”*. Afirmó que con el decreto que estableció la zona de distensión y el retiro de las autoridades ubicadas en el territorio que comprendía ésta, en nada interfirió con las funciones de la entidad, pues la misma no tenía presencia alguna en la zona, pese a lo cual manifestó que realizó investigaciones en relación con el hurto del ganado de propiedad del hoy actor; señaló que no es función del D.A.S. *“preservar el orden público o efectuar labores militares de policía preventiva”*; finalmente, reiteró las excepciones propuestas en la contestación de la demanda.

El Ministerio de Defensa – Ejército Nacional al sustentar el recurso de apelación interpuesto (Fls. 872 – 876 del C.P.) afirmó que es evidente la existencia del hecho de un tercero como causal de exoneración de responsabilidad del Estado, pues no se logró demostrar, a juicio del apoderado de la entidad, que el establecimiento de la zona de distensión por parte del Gobierno Nacional *“hubiese favorecido el hecho antijurídico”* ocasionado a los hoy demandantes. Adicionalmente, consideró que el régimen de responsabilidad aplicable al caso concreto es el del “daño especial”, pese a lo cual, según el apoderado de la entidad recurrente, *“no se acreditó que el hecho que produjo el daño provino de la actuación legítima y legal del Estado como fue la creación de la zona de despeje”*.

La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional atacó el argumentó del Tribunal en el sentido de establecer que era función de esta entidad prestar el servicio de vigilancia en el casco urbano, para lo cual arguyó, entre otros, que los hechos no se presentaron en el casco urbano, sino en la vereda el Quiteve; además consideró que *“El Estado Colombiano sí debe apoyar a las personas víctimas de estos atentados, pero no por ser DECLARADO RESPONSABLE sino por el principio de solidaridad”*.

Mediante auto del 16 de noviembre de 2010 el Tribunal Administrativo del Meta fijó fecha para llevar a cabo la audiencia de conciliación de conformidad con el artículo 43 de la ley 640 de 2001 (Fl. 882 del C.P). Llegado el día fijado para llevar a cabo la audiencia de conciliación, esto es, el 8 de febrero de 2011, las entidades demandadas manifestaron no tener ánimo conciliatorio, razón por la cual la audiencia fue declarada fallida y se ordenó continuar con el trámite precedente (Fl. 899 – 900 del C.P); acto seguido, mediante proveído del 5 de marzo del mismo año el a quo concedió los recursos de apelación interpuestos (Fl. 901 del C.P)

## **5. Actuación procesal en segunda instancia**

Recibido el expediente en esta Corporación, en auto de 11 de abril de 2011 se admitió el recurso interpuesto (fl 906 del c.p.). Seguidamente, en providencia de 9 de mayo de 2011 (fl 908 del c.p.) se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y rendir concepto de fondo, respectivamente. Las partes hicieron uso de dicho término, mientras el Ministerio Público guardó silencio.

En proveído del 19 de mayo de 2014 este Despacho citó a las partes a audiencia de conciliación convocada de oficio (Fl. 988 del C.P), llegado el día de la audiencia las partes manifestaron no tener ánimo conciliatorio y el D.A.S. solicitó que se aceptara la sucesión procesal de esta entidad, razón por la cual, mediando providencia del 9 de diciembre de 2014 se reconoció al Ministerio de Defensa – Policía Nacional como sucesor procesal del Departamento Administrativo de Seguridad – D.A.S. (Fls. 1042 – 1044 del C.P).

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Esta Corporación es funcionalmente competente para conocer de los recursos de apelación formulados contra la sentencia de 12 de octubre de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, comoquiera que, en razón al factor cuantía, el conocimiento de este asunto se encuentra radicado, en primera instancia, en el respectivo Tribunal Administrativo y en segunda instancia en el Consejo de Estado<sup>2</sup>; ello conforme a lo dispuesto por los artículos 129 y 132.6 del Código Contencioso Administrativo y 20 del Código de Procedimiento Civil.

### **2. Objeto del recurso de apelación**

2.1.- De acuerdo con lo preceptuado por el artículo 328 del Código General del Proceso, aplicable en sede contencioso administrativo según se dispone en el artículo 267 del C. C. A., el recurso de apelación se entiende interpuesto en lo que es desfavorable al apelante y por esta razón el *ad quem* no puede hacer más gravosa su situación si fue el único que se alzó contra la decisión<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Se verifica que la suma de las pretensiones de la demanda (conforme a la modificación surtida por la Ley 1395 de 2010 al artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, aplicable de manera inmediata desde el 12 de julio de 2010) asciende a \$650.550.000, monto superior al exigido por el artículo 132.6 del Código Contencioso Administrativo, en la redacción que le imprimió la Ley 446 de 1998.

<sup>3</sup> Sentencia de 31 de enero de 2011, expediente: 15800.

2.2.- El principio de la *non reformatio un pejus* es un desarrollo de lo establecido en el artículo 31 constitucional que ordena que *“el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.”*

2.3.- En atención a la posición actual de la Sección Tercera de esta Corporación<sup>4</sup>, mediante el recurso de apelación, se ejerce el derecho de impugnación contra la decisión judicial y el juez de segunda instancia no puede empeorar, agravar o desmejorar la situación que en relación con el litigio le hubiere sido definida al apelante único mediante la sentencia de primera instancia.

2.4.- Así mismo, se ha establecido que el marco fundamental de competencia para el juez de segunda instancia *“lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia<sup>5</sup> de la sentencia como el principio dispositivo<sup>6</sup>, razón por la cual la jurisprudencia nacional ha sostenido que “las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: ‘tantum devolutum quantum appellatum’<sup>7 8</sup>. (Subrayado por la Sala)*

2.5.- Dicho lo anterior, la Sala encuentra que las entidades demandadas cuestionan el fallo impugnado así: i) el Departamento Administrativo de Seguridad – D.A.S., afirmó que no contaba con presencia en el lugar de los hechos y que no es función de esta entidad preservar el orden público, además reiteró las excepciones de ausencia de responsabilidad, falta de legitimación en la causa por pasiva, hecho de un tercero y la que denominó “genérica”; ii) la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional expuso tres razones de inconformidad con el fallo de primera instancia, en primer lugar, alegó el hecho de un tercero como casual eximente de responsabilidad, en segundo lugar, manifestó que no existe nexo causal entre la creación de la

<sup>4</sup> Sentencia de Sala Plena de la Sección Tercera de 9 de febrero de 2012, expediente: 21060.

<sup>5</sup> En relación con la aplicabilidad del principio de congruencia en lo que corresponde a la resolución del recurso de apelación puede consultarse el pronunciamiento efectuado recientemente por la Sala, mediante providencia fechada en abril 1 de 2009, dentro del expediente 32.800, con ponencia de la señora Magistrado Ruth Stella Correa Palacio, en la cual se puntualizó: *“De conformidad con el principio de congruencia, al superior, cuando resuelve el recurso de apelación, sólo le es permitido emitir un pronunciamiento en relación con los aspectos recurridos de la providencia del inferior, razón por la cual la potestad del juez en este caso se encuentra limitada a confrontar lo decidido con lo impugnado en el respectivo recurso y en el evento en que exceda las facultades que posee en virtud del mismo, se configurará la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relativa a la falta de competencia funcional”.*

<sup>6</sup> Dicho principio ha sido definido por la doctrina como: *“La facultad exclusiva del individuo de reclamar la tutela jurídica del Estado para su derecho, y en la facultad concurrente del individuo con el órgano jurisdiccional, de aportar elementos formativos del proceso y determinarlo a darle fin”. O como dice COUTURE, es el principio procesal que asigna a las partes y no a los órganos de la jurisdicción la iniciativa, el ejercicio y el poder de renunciar a los actos del proceso”.*

*“Son características de esta regla las siguientes: “(...) El campo de decisión del juez queda determinado especial y esencialmente por las pretensiones del demandante debido a que el juez no puede decidir sobre objeto diverso a lo en ellas contemplado” (negritas adicionales). López Blanco, Hernán Fabio, Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Parte General, Tomo I, Dupré Editores, Bogotá, 2005, Pág. 106.*

<sup>7</sup> Al respecto, ver por ejemplo, sentencia de la Corte Constitucional C-583 de 1997.

<sup>8</sup> Puede verse sentencia de 9 de junio de 2010, expediente: 17605 y 9 de febrero de 2012, expediente: 21060.

zona de despeje y el daño irrogado al hoy actor y, finalmente, sostuvo que el régimen aplicable al caso concreto es el de daño especial, el cual supone el despliegue de una actividad legítima del Estado que causa un daño, lo cual, a juicio de apoderado de la entidad recurrente nunca ocurrió; Por último, la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional sostuvo que dicha entidad no tenía presencia en el lugar donde ocurrieron los hechos, y que el Estado no podía ser declarado responsable por esa clase de daños, *sino por el principio de solidaridad*”.

### **3.- Problema jurídico**

3.1.- De lo anterior se puede plantear como problema jurídico si cabe imputar responsabilidad al extinto Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S. y a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Ejército Nacional, por los daños ocasionados al señor Ángel María Morales Velásquez como consecuencia del desplazamiento forzado del que fue víctima.

3.2.- Para abordar dicho problema jurídico, la Sala examinará en primer lugar si el daño ocasionado al demandante reviste las características de ser antijurídico para, luego de ello, proceder a analizar los argumentos esgrimidos en los recursos de apelación por las entidades demandadas.

### **4. Aproximación al tratamiento del desplazamiento forzado<sup>9</sup>.**

4.1.- El desplazamiento forzado ha sido definido como una situación fáctica como consecuencia de la cual se produce un desarraigo producto de la violencia generalizada, la vulneración de los derechos humanos o la amenaza de las garantías del derecho humanitario. La Constitución Política garantiza la libre escogencia del lugar en el que todo ciudadano decide vivir, desarrollarse y realizar actividades económicas, así como la libre circulación en todo el territorio nacional.

4.2.- En el ordenamiento jurídico colombiano la ley 387 de 18 de julio de 1997 [reglamentada parcialmente por los Decretos Nacionales 951, 2562 y 2569 de 2001, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia], vino a regular la situación de desplazamiento forzado y a definir al desplazado en el artículo 1° en los siguientes términos:

“[...] 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

---

<sup>9</sup> Posición que se retoma de las sentencias proferidas por la Subsección C de 21 de febrero de 2011, expediente: 31093; 34440 y 32476, ambas de 12 de febrero de 2014 y sentencia de 20 de octubre de 2014, expediente 36682. M.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”<sup>10</sup>.

4.3.- En la misma norma se consagró como principio sustancial que todo colombiano tiene el derecho a “no ser desplazado forzosamente” [artículo 2], radicándose en cabeza del Estado la responsabilidad de *“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”*, como respuesta a lo establecido en el artículo 24 de la Carta Política, que a su tenor consagra:

“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”.

4.4.- La Ley 387 de 1997 vino a ser reglamentada por el Decreto 2569 de 2000, el cual consagró que el Gobierno Nacional, por medio de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, *“declarará que se encuentra en condición de desplazamiento aquella persona desplazada que solicite tal reconocimiento mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, a saber: 1. Declarar esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial, y 2. Solicitar que se remita para su inscripción a la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o a la oficina que ésta designe a nivel departamental, distrital o municipal copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior”* [artículo 2].

4.5.- El alcance del desplazamiento forzado como situación jurídica debe darse a partir de la comprensión sistemática de los artículos 1, 2, 11, 16, 93 y 214 de la Carta Política colombiana, armónica e integradamente con los artículos 1.1, 2, 4 y 22.1 [“no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”] de la Convención Americana de Derechos Humanos [al proceder el control de convencionalidad por parte del juez contencioso administrativo], así como de lo consagrado en el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra [ratificado por la ley 171 de 1994]. De acuerdo con el artículo 17 del mencionado Protocolo:

“Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados

1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas 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.

2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Ley 387 de 1997, artículo 1°. Puede verse esta definición acogida en: Sección Tercera, sentencia de 4 de febrero de 1999, expediente ACU-573.

4.6.- Así mismo, cabe afirmar aplicable al desplazamiento forzado el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consagra:

“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”.

4.7.- En la jurisprudencia constitucional la delimitación conceptual lleva a plantear:

“Algunos estudios especializados, han considerado que la definición legal de desplazado, consagrada en la Ley 387 de 1997, resulta problemática, pues al establecer una asociación entre desplazamiento forzado y violencia política, dificulta considerarlos población civil separada de la partes enfrentadas, ya que el elemento que los vincula con el conflicto político armado es tenido en cuenta para estigmatizarlos como enemigos potenciales de la sociedad y del Estado.

Igualmente han indicado que tal definición limita el desplazamiento forzado a las migraciones producidas por acciones o hechos que amenazan la estabilidad y existencia del Estado, dejando por fuera fenómenos tales como el confinamiento impuesto por fuerzas irregulares, la pobreza rural, el miedo, la búsqueda de mejores modos de vida, entre otros, que también ocasionan ese fenómeno”<sup>12</sup>.

4.8.- Tal como se desprende de la normativa vigente, la situación de desplazamiento implica que la persona [o personas] se ven obligadas forzosamente a migrar, a desarraigarse del lugar en donde tenía afincada su residencia o el lugar habitual de su actividad profesional, productiva o económica, ante las amenazas a su vida, integridad física, libertad personal, dignidad, como consecuencia del conflicto armado interno, de la 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. La jurisprudencia constitucional establece:

“La jurisprudencia<sup>13</sup> ha precisado que si bien en el plano internacional ningún tratado define dicho concepto, la Comisión de Derechos Humanos, hoy Consejo de Derechos Humanos, acogiendo los trabajos realizados por el Relator Temático Francis Deng, adoptó en 1998 la

---

<sup>11</sup> “La aplicación de tales normas a los conflictos armados internos es aún más evidente, por cuanto la Constitución señala que “en todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario”. Además, incluso en aquellos casos en los cuales no exista norma escrita, las víctimas de los conflictos armados no internacionales se encuentran protegidas por los principios de humanidad, según se desprende no sólo de la Cláusula Martens sino del artículo 94 de la Carta, el cual expresa la misma filosofía de esta cláusula pues precisa que “la enunciación de 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”. Corte Constitucional, sentencia C-225 de 1995.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia T-630 de 15 de agosto de 2007.

<sup>13</sup> Ibidem.

resolución titulada “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, cuyo artículo 2º consagra la siguiente descripción en torno a los desplazados:

“... 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”.

No sobra advertir que para la Corte Constitucional<sup>14</sup> dichos Principios tienen fuerza vinculante, pese a que no han sido aprobados mediante un tratado internacional, “dado 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 gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución”<sup>15</sup>.

4.9.- Luego, la Subsección entiende que el desplazamiento forzado es una **situación fáctica**, pero no es una calidad jurídica que pueda operar como un título de atribución. En ese sentido, en la jurisprudencia constitucional se considera:

“La condición de desplazado, como descripción que es de una situación de hecho, no conlleva una regulación integral de derechos fundamentales, ni de sus elementos próximos, aunque evidentemente contribuye a su exigibilidad; tampoco implica restricciones a tales derechos, pues, por el contrario, la regulación de esa situación fáctica está orientada a lograr que quienes sufren el desplazamiento forzado puedan recibir atención oportuna e integral por parte del Estado y reclamarla en caso de que no le sea prestada. Además, la especificación de un desplazado no puede quedar petrificada dentro del rígido molde de la ley, sea esta ordinaria o estatutaria, ya que por derivar de una realidad en constante evolución”<sup>16</sup>.

4.10.- En ese sentido, la jurisprudencia interamericana de derechos humanos<sup>17</sup> [Corte Interamericana de Derechos Humanos] ha resaltado el alcance del desplazamiento forzado y de la situación fáctica del desplazado, como se desprende de lo decidido en el caso de las Masacres de Ituango contra Colombia:

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia C-278 de 2007 (abril 18), M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia SU- 1150 de 2000 (22 de enero), M P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia C-372 de 27 de mayo de 2009.

<sup>17</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el desplazamiento forzado, entre otras, en las siguientes decisiones: Caso de la Masacre de Plan Sánchez c. Guatemala (19 de noviembre de 2004), Caso de la Comunidad Moiwana c. Surinam (15 de junio de 2005), Caso de la Masacre de Mapiripán 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 (1º de julio de 2006), Caso Chitay Nech c. Guatemala (4 de septiembre de 2010), Caso de las Masacres de Río Negro c. Guatemala (4 de septiembre de 2012), Caso de las Masacres de El Mozote y lugares aledaños c. El Salvador (25 de octubre de 2012), Caso de las Comunidades Afrodescendientes de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) c. Colombia (20 de noviembre de 2013), Caso Defensor de Derechos Humanos c. Guatemala (28 de agosto de 2014).

“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”<sup>18</sup>.

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

“(i) La coacción, que obliga al afectado a desplazarse dentro del territorio nacional, así como su permanencia dentro de las fronteras del territorio nacional; (ii) La amenaza o efectiva violación de derechos fundamentales, toda vez que la definición legal indica que ese desplazamiento se produce porque la vida, la integridad física, la seguridad y la libertad personal “han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas”; y (iii) La existencia de unos hechos determinantes, tales como el conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores; violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos; infracciones al Derecho Internacional Humanitario, “u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”<sup>19</sup>.

4.12.- Una vez se concreta la situación del desplazamiento, es necesario demostrar para que una persona sea considerada como desplazado interno, que haya sido obligada a migrar más allá de los límites territoriales del municipio en el que vivía o residía<sup>20</sup>.

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

*“[...] quien se desplaza lo hace “para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”<sup>21</sup>, no para escapar de una amenaza de origen común o de las consecuencias de un accidente de tránsito que, si bien puede tener graves implicaciones y la entidad suficiente para obligar a una persona a tomar determinadas decisiones, no puede ser susceptible de recibir la protección que por disposición legal se reserva para las víctimas del conflicto armado interno que son obligadas a dejar sus lugares de residencia por causa del mismo”<sup>22</sup>.*

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 1° de julio de 2006. Caso de las Masacres de Ituango contra Colombia. Serie C. 148.; caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala, sentencia de 4 de septiembre de 2012, párrafos 172 y ss.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia C-372 de 27 de mayo de 2009.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencias T-268 de 27 de marzo de 2003; sentencia T-215 de 2002.

<sup>21</sup> Principios Rectores de los desplazamientos internos, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en: [<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>; consultado 6 de febrero de 2014].

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia T-222 de 2010.

4.14.- Pese a lo anterior, la jurisprudencia constitucional establece que en caso de contradicción al momento de aplicar la definición ajustada a un caso de persona o personas desplazadas internamente deberá acudir a la aplicación del “*principio pro homine*” según el cual son varios los supuestos en los que encajaría la consideración de una situación de desplazado interno: a) como consecuencia de la acción ilegítima de las autoridades del estado; b) la acción u omisión legítima del Estado; c) teniendo en cuenta la región del país, la estigmatización derivada para la persona y su familia cuando como consecuencia de un proceso penal seguido por hechos ligados al conflicto armado interno, es absuelto posteriormente, y amenazado por grupos armados ilegales<sup>23</sup>. (Subrayado propio)

4.15.- El precedente jurisprudencial constitucional permite orientar a la Subsección para examinar en el caso concreto si con el acervo probatorio se encuentra ante una situación fáctica de desplazamiento forzado, entendiendo que el concepto de desplazado “*lejos de estructurarse con unos indicadores y parámetros rígidos, debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una u otra persona es desplazada dentro del país. Son circunstancias claras, contundentes e inclusive subjetivas, como el temor que emerge de una zozobra generalizada, las que explican objetivamente el desplazamiento interno*”<sup>24</sup>.

4.16.- Como consecuencia del desplazamiento forzado, se pone en evidencia las condiciones de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad que tiene que afrontar la persona considerada como desplazado:

*“[...] entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen; y, la tercera, como aquella situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social”<sup>25</sup>.*

4.17.- Ahora bien, definida la situación de desplazado, la Subsección encuentra necesario complementarla con los derechos que son amenazados y vulnerados cuando ocurre esta situación, lo que se precisó en la jurisprudencia constitucional que declaró el estado de cosas inconstitucional mediante la sentencia T-025 de 2004 y se recoge en la sentencia T-967 de 2009 en los siguientes términos:

*“La citada decisión, señaló como derechos amenazados y vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzado, que claro está, no se trata de una lista exhaustiva, (i) el derecho a la vida en condiciones de dignidad; (ii) los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad y de otros grupos*

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia T-630 de 2007.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia T-268 de 27 de marzo de 2003.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia T-585 de 2006. “Asimismo, dentro de los efectos nocivos que provoca el desplazamiento forzado interno, se han destacado la pérdida de la tierra y de la vivienda, la marginación, graves repercusiones psicológicas, el desempleo, el empobrecimiento y el deterioro de las condiciones de vida, el incremento de las enfermedades y de la mortalidad, la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, la inseguridad alimentaria y la desarticulación social”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Masacre de Mapiripán contra Colombia, nota 8, párraf.175.

*especialmente protegidos; (iii) el derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida en que para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo; (iv) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación; (v) derechos económicos, sociales y culturales; (vi) implica una dispersión de las familias afectadas, lesionando así el derecho de sus miembros a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; (vii) el derecho a la salud; (viii) el derecho a la integridad personal; (ix) el derecho a la seguridad personal; (x) la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir; (xi) el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades; (xii) el derecho a una alimentación mínima; (xiii) el derecho a la educación, en particular el de los menores de edad que sufren un desplazamiento forzado y se han visto obligados, por ende, a interrumpir su proceso de formación; (xiv) el derecho a una vivienda digna; (xv) el derecho a la paz; (xvi) el derecho a la personalidad jurídica y (xvii) el derecho a la igualdad”<sup>26</sup>.*

4.18.- En cuanto a la jurisprudencia de la Sección Tercera, se encuentra que *“la condición de desplazado es una circunstancia anómala, ajena a la voluntad de la persona que crea una situación fáctica de calamidad, donde el individuo se ve despojado de sus propiedades, tenencia, arraigo, etc”<sup>27</sup>.*

4.19.- Así mismo, la Subsección siguiendo la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, sostuvo en su momento que la situación de desplazado, *“somete a situaciones afrentosas, lesivas de la dignidad humana, porque al ser desarraigados de su medio y obligados a abandonar su residencia y bienes materiales indispensables para proteger su vida y la de sus familias, se les vulneran sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la libre circulación, etc”<sup>28</sup>.*

4.20.- De acuerdo con la base conceptual anterior, la Subsección debe examinar la responsabilidad del Estado siempre que se demuestre o acredite la i) 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); ii) la existencia de cualquier tipo de amenaza o la

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencias T-025 de 2004 y T-967 de 2009. En la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se sostiene: “En este sentido, la Corte observa que la situación de desplazamiento forzado interno que han enfrentado las víctimas en el presente caso no puede ser desvinculada de las otras violaciones declaradas en la presente sentencia. Las circunstancias del presente caso y la especial y compleja situación de vulnerabilidad que afecta a dichas personas, incluyen pero trascienden el contenido de la protección debida por los Estados en el marco del artículo 22 de la Convención. En efecto, el desplazamiento tiene origen en la desprotección sufrida durante las masacres, no sólo a raíz de las violaciones al derecho a la vida (artículo 4 de la Convención) (supra párrs. 126 a 138), a la integridad personal (artículo 5 de la Convención) (infra párrs. 252 a 279) y a la libertad personal (artículo 7 de la Convención) (supra párrs. 149 a 153 y 168), sino también por la destrucción del ganado y las viviendas, en violación de los derechos a la propiedad privada (artículo 21 de la Convención) (supra párrs. 173 a 188) y respeto a la vida privada y al domicilio (artículo 11.2 de la Convención) (supra párrs. 189 a 200). El conjunto de estos derechos vulnerados llevan al Tribunal a considerar que, más allá del contenido normativo del artículo 22 de la Convención, la situación de desplazamiento analizada también ha afectado el derecho de las víctimas y sus familiares a una vida digna<sup>26</sup>, en los términos anteriormente señalados, en relación con el incumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos consagrados en esas normas”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 1° de julio de 2006. Caso de las Masacres de Ituango contra Colombia. Serie C. 148.

<sup>27</sup> Sección Tercera, sentencia de 22 de marzo de 2001, expediente 4279 AC.

<sup>28</sup> Sección Tercera, sentencia de 4 de mayo de 2000, expediente AC-9855; Sección Tercera, sentencia de 22 de marzo de 2001, expediente 4279 AC.

concreción de la violación de los derechos fundamentales (ya sea en la vida, integridad física, seguridad y libertad personal); y iii) 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”<sup>29</sup>.

## 5. Daño antijurídico

5.1.- El daño antijurídico comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual<sup>30</sup> y del Estado, impone considerar dos componentes: a) 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”<sup>31</sup>; o la “lesión de un interés o con la alteración “in pejus” del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa”<sup>32</sup>; y, b) aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea “irrazonable”<sup>33</sup>, en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos<sup>34</sup>; y, iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general<sup>35</sup>, o de la cooperación social<sup>36</sup>.

<sup>29</sup> Corte Constitucional, sentencia C-372 de 27 de mayo de 2009.

<sup>30</sup> “(...) el perjudicado a consecuencia del funcionamiento de un servicio público debe soportar el daño siempre que resulte (contrario a la letra o al espíritu de una norma legal o) simplemente irrazonable, conforme a la propia lógica de la responsabilidad patrimonial, que sea la Administración la que tenga que soportarlo”. PANTALEON, Fernando. “Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)”, en AFDUAM, No.4, 2000, p.185. Martín Rebollo se pregunta: “¿Cuándo un daño es antijurídico? Se suele responder a esta pregunta diciendo que se trata de un daño que el particular no está obligado a soportar por no existir causas legales de justificación en el productor del mismo, esto es, en las Administraciones Públicas, que impongan la obligación de tolerarlo. Si existe tal obligación el daño, aunque económicamente real, no podrá ser tachado de daño antijurídico. Esto es, no cabrá hablar, pues, de lesión”. MARTIN REBOLLO, Luis. “La responsabilidad patrimonial de la administración pública en España: situación actual y nuevas perspectivas”, en BADELL MADRID, Rafael (Coord). Congreso Internacional de Derecho Administrativo (En Homenaje al PROF. LUIS H. FARIAS MATA). Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2006, pp.278 y 279.

<sup>31</sup> LARENZ. “Derecho de obligaciones”, citado en DÍEZ PICAZO, Luis. Fundamentos de derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual. T.V. 1ª ed. Navarra, Thomson-Civitas, 2011, p.329.

<sup>32</sup> SCONAMIGLIO, R. “Novissimo digesto italiano”, citado en DÍEZ PICAZO, Luis. Fundamentos de derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual. T.V. 1ª ed. Navarra, Thomson-Civitas, 2011, p.329.

<sup>33</sup> “(...) que lo razonable, en buena lógica de responsabilidad extracontractual, para las Administraciones públicas nunca puede ser hacerlas más responsables de lo que sea razonable para los entes jurídico-privados que desarrollan en su propio interés actividades análogas”. PANTALEON, Fernando. “Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)”, ob., cit., p.186.

<sup>34</sup> “Cuál es entonces el justo límite de la soberanía del individuo sobre sí mismo? ¿Dónde empieza la soberanía de la sociedad? ¿Qué tanto de la vida humana debe asignarse a la individualidad y qué tanto a la sociedad? (...) el hecho de vivir en sociedad hace indispensable que cada uno se obligue a observar una cierta línea de conducta para con los demás. Esta conducta consiste, primero, en no perjudicar los intereses de otro; o más bien ciertos intereses, los cuales, por expresa declaración legal o por tácito entendimiento, deben ser considerados como derechos; y, segundo, en tomar cada uno su parte (fijada según un principio de equidad) en los trabajos y sacrificios necesarios para defender a la sociedad o sus miembros de todo daño o vejación”. MILL, John Stuart, Sobre la libertad, 1ª reimp, Alianza, Madrid, 2001, pp.152 y 153.

<sup>35</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. “La cláusula constitucional de la responsabilidad del Estado: estructura, régimen y principio de convencionalidad como pilares en su construcción”, en BREWER-CARIAS, Allan R.;

5.2.- En cuanto al daño antijurídico, la jurisprudencia constitucional señala que la “antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima”<sup>37</sup>. Así pues, y siguiendo la jurisprudencia constitucional, se ha señalado “que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración”<sup>38, 39</sup>

5.3.- De igual manera, la jurisprudencia constitucional considera que el daño antijurídico se encuadra en los “principios consagrados en la Constitución, tales como la solidaridad (Art. 1º) y

---

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Control de convencionalidad y responsabilidad del Estado, 1ª ed, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013.

<sup>36</sup> Este presupuesto puede orientar en lo que puede consistir una carga no soportable, siguiendo a Rawls: “la noción de cooperación social no significa simplemente la de una actividad social coordinada, organizada eficientemente y guiada por las reglas reconocidas públicamente para lograr determinado fin general. La cooperación social es siempre para beneficio mutuo, y esto implica que consta de dos elementos: el primero es una noción compartida de los términos justos de la cooperación que se puede esperar razonablemente que acepte cada participante, siempre y cuando todos y cada uno también acepte esos términos. Los términos justos de la cooperación articulan la idea de reciprocidad y mutualidad; todos los que cooperan deben salir beneficiados y compartir las cargas comunes, de la manera como se juzga según un punto de comparación apropiado (...) El otro elemento corresponde a “lo racional”: se refiere a la ventaja racional que obtendrá cada individuo; lo que, como individuos, los participantes intentan proponer. Mientras que la noción de los términos justos de la cooperación es algo que comparten todos, las concepciones de los participantes de su propia ventaja racional difieren en general. La unidad de la cooperación social se fundamenta en personas que aceptan su noción de términos justos. Ahora bien, la noción apropiada de los términos justos de la cooperación depende de la índole de la actividad cooperativa misma: de su contexto social de trasfondo, de los objetivos y aspiraciones de los participantes, de cómo se consideran a sí mismos y unos respecto de los demás como personas”. RAWLS, John, Liberalismo político, 1ª ed, 1ª reimp, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1996, p.279.

<sup>37</sup> Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003. Así mismo, se considera: “El artículo 90 de la Carta, atendiendo las (sic) construcciones jurisprudenciales, le dio un nuevo enfoque normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado desplazando su fundamento desde la falla del servicio hasta el daño antijurídico. Ello implica la ampliación del espacio en el que puede declararse la responsabilidad patrimonial del Estado pues el punto de partida para la determinación de esa responsabilidad ya no está determinado por la irregular actuación estatal – bien sea por la no prestación del servicio, por la prestación irregular o por la prestación tardía- sino por la producción de un daño antijurídico que la víctima no está en el deber de soportar, independientemente de la regularidad o irregularidad de esa actuación”. Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2002. Debe advertirse que revisada la doctrina de la responsabilidad civil extracontractual puede encontrarse posturas según las cuales “debe rechazarse que el supuesto de hecho de las normas sobre responsabilidad civil extracontractual requiera un elemento de antijuridicidad (sic)”. PANTALEÓN, Fernando. “Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)”, en AFDUAM. No.4, 2000, p.168.

<sup>38</sup> Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996. Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-918 de 2002. A lo que se agrega: “El artículo 90 de la Constitución Política le suministró un nuevo panorama normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado. En primer lugar porque reguló expresamente una temática que entre nosotros por mucho tiempo estuvo supeditada a la labor hermenéutica de los jueces y que sólo tardíamente había sido regulada por la ley. Y en segundo lugar porque, al ligar la responsabilidad estatal a los fundamentos de la organización política por la que optó el constituyente de 1991, amplió expresamente el ámbito de la responsabilidad estatal haciendo que ella desbordara el límite de la falla del servicio y se enmarcara en el más amplio espacio del daño antijurídico”. Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2002. Sin embargo, cabe advertir, apoyados en la doctrina iuscivilista que “no puede confundirse la antijuridicidad en materia de daños con lesiones de derechos subjetivos y, menos todavía, una concepción que los constriña, al modo alemán, a los derechos subjetivos absolutos, entendiendo por tales los derechos de la personalidad y la integridad física, el honor, la intimidad y la propia imagen y los derechos sobre las cosas, es decir, propiedad y derechos reales”. DÍEZ-PICAZO, Luis. Fundamentos del derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual. 1ª ed. Navarra, Aranzadi, 2011, p.297.

<sup>39</sup> Según lo ratificado por la sala en la sentencia de 9 de mayo de 2012, expediente 20334: “El daño antijurídico comprendido, desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual<sup>39</sup> y del Estado impone considerar aquello que derivado de la actividad o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea “irrazonable”, en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos.

la igualdad (Art. 13), y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2º y 58 de la Constitución”<sup>40</sup>.

5.4.- Debe quedar claro que es un concepto que es constante en la jurisprudencia del Consejo Estado, que debe ser objeto de adecuación y actualización a la luz de los principios del Estado Social de Derecho, ya que como lo señala el precedente de la Sala un “Estado Social de Derecho y solidario y respetuoso de la dignidad de la persona humana, no puede causar daños antijurídicos y no indemnizarlos”<sup>41</sup>. Dicho daño tiene como características que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable<sup>42</sup>, anormal<sup>43</sup> y que se trate de una situación jurídicamente protegida<sup>44</sup>.

5.5.- En casos, como el que ocupa la atención de la Sala, se precisa advertir que en la sociedad moderna el instituto de la responsabilidad extracontractual está llamada a adaptarse, de tal manera que se comprenda el alcance del riesgo de una manera evolutiva, y no sujeta o anclada al modelo tradicional. Esto implica, para el propósito de definir el daño antijurídico, que la premisa que opera en la sociedad moderna es aquella según la cual a toda actividad le son inherentes o intrínsecos peligros de todo orden, cuyo desencadenamiento no llevará siempre a establecer o demostrar la producción de un daño antijurídico. Si esto es así, sólo aquellos eventos en los que se encuentre una amenaza inminente, irreversible e irremediable permitirían, con la prueba correspondiente, afirmar la producción de un daño cierto, que afecta, vulnera, aminora, o genera un detrimento en derechos, bienes o interés jurídicos, y que esperar a su concreción material podría implicar la asunción de una situación más gravosa para la persona que la padece<sup>45</sup>. Se trata de un daño que la víctima Ángel María Morales Velásquez no estaba

---

<sup>40</sup> Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996; C-832 de 2001. Cabe afirmar, que en la doctrina del derecho civil se advierte que “la antijuridicidad del daño no se produce porque exista violación de deberes jurídicos”, definiéndose como “violación de una norma especial o de la más genérica alterum non laedere”. DÍEZ-PICAZO, Luis. Fundamentos del derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual., ob., cit., p.298.

<sup>41</sup> Agregándose: “Para eludir el cumplimiento de sus deberes jurídicos no puede exigirle al juez que, como no le alcanzan sus recursos fiscales, no le condene por ejemplo, por los atentados de la fuerza pública, contra la dignidad de la persona humana”. Sección Tercera, sentencia de 9 de febrero de 1995, expediente 9550.

<sup>42</sup> Sección Tercera, sentencia de 19 de mayo de 2005, expediente 2001-01541 AG.

<sup>43</sup> “por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio”. Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2000, expediente 12166.

<sup>44</sup> Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 2005, expediente 1999-02382 AG.

<sup>45</sup> “(...) el daño que se presenta a partir de la simple amenaza que permite inferir el agravamiento de la violación del derecho, sin que suponga su destrucción total, no se incluye en los estudios de la doctrina sobre el carácter cierto del perjuicio. Y sin embargo, esta situación también se expresa en el carácter cierto del perjuicio. La única diferencia radica en que la proyección en el futuro se hará a partir de la amenaza y hasta la lesión definitiva y no respecto de las consecuencias temporales de esta última. Por esta razón es necesario tener en cuenta esta nueva situación y hacer una proyección en el futuro partiendo de la amenaza del derecho que implicará un agravamiento de la lesión del mismo (...) Se parte, en acuerdo con C. THIBIERGE cuando expone las carencias actuales de la responsabilidad civil, de tener en cuenta “el desarrollo filosófico del principio de responsabilidad y la idea de una responsabilidad orientada hacia el futuro que le permitiría al derecho liberarse de la necesidad de un perjuicio consumado y de crear una responsabilidad sólo por la simple amenaza del daño, con la condición de que éste último sea suficientemente grave” (...) La alteración del goce pacífico de un derecho es un perjuicio cierto. Aunque se pudiere reprochar que la amenaza de un derecho es por definición contraria a su violación, y por consecuencia, es contraria (sic) a la noción de daño, se reitera que la mera amenaza de violación es de por sí un daño cierto y actual. En efecto, el sentido común indica que el uso alterado de un derecho no es un goce pleno y pacífico de este, precisamente porque supone que se encuentra disminuido (...) La necesidad de estudiar la amenaza de agravación del derecho en la certeza del daño. Los desarrollos de esta primera parte nos permiten concluir que la amenaza de daño pertenece al ámbito del régimen jurídico del daño y por ende de la responsabilidad civil. Excluirlo de la materia deja una parte esencial del daño sin estudio, permitiendo que se instauren concepciones en las cuales el derecho procesal limita el derecho sustancial”. HENAO, Juan Carlos, “De la importancia de concebir la amenaza y el riesgo sobre derechos ambientales como daño cierto. Escrito a partir del derecho colombiano y del derecho francés”, en VVAA, Daño ambiental, T.II, 1ª

llamada a soportar como una carga ordinaria, ni siquiera extraordinaria, en atención al respeto de su dignidad humana y de sus derechos constitucionales y convencionales a la vida y a la integridad personal, que es incuestionable en un Estado Social de Derecho<sup>46</sup>, desde una perspectiva no sólo formal, sino también material de la antijuridicidad<sup>47</sup>.

5.6.- La Sala, mediante el análisis de los medios de prueba obrantes en el expediente, considera demostrado que el daño antijurídico se produjo como consecuencia del desplazamiento que sufrieron el señor Ángel María Morales Velásquez y su familia. Al respecto la Sala destaca los siguientes medios de prueba:

- Escritos radicados por el hoy actor ante la Séptima Brigada del Ejército Nacional el 31 de agosto de 2000 (Fl. 56 del C.1.), el Batallón XXI Vargas el 18 de mayo del mismo año (Fl. 54 del C.1.), el Departamento Administrativo de Seguridad – D.A.S., el 15 de mayo de 2000 (Fl. 58 del C.1.), la Red de Solidaridad de Colombia el 10 de mayo de la misma anualidad (FL. 60 del C.1), el Procurador General de la Nación el 4 de julio siguiente (Fl. 62 del C.1.), el Comando de Policía del Meta el 16 de mayo de 2000 (FL. 64 del C.1), el Senado de la Republica el 4 de junio del mismo año (Fl. 66 del C.1.), la Presidencia de la Republica el mismo día (Fl. 68 del C.1.), la Defensoría del Pueblo el 24 de mayo de la misma anualidad (Fl. 70 del C.1., la Organización de las Naciones Unidas – O.N.U., el 10 de junio siguiente (Fl. 72 del C.1.) y el Ministerio de Defensa el 4 de julio de 2000 (Fl. 74 del C.1) en los cuales el señor Ángel María Morales Velásquez manifestó:

“[...] comunico a Ud. los siguientes hechos realizados contra mi persona y bienes, por hombres pertenecientes a la guerrilla:

1. Residía en la Finca La Samaria de mi propiedad, situada en la Vereda Quiteve, jurisdicción municipal de San Juan de Amara, Meta, de donde fui desplazado por la violencia.
2. El 30 de marzo del presente año 2000, aproximadamente a las 5 de la mañana, el encargado de mi finca Señor David Yaguala, golpeó en la puerta de mi dormitorio, para avisarme que me necesitaban unos señores.
3. Al salir de la pieza encontré a tres hombres armados, uno me ordenó salir e hizo revisar la casa y encerrar a la señora y a las niñas, notificándome que iban por 60 cabezas de ganado.

---

ed, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009, pp.194, 196 y 203.

<sup>46</sup> “La Corte Constitucional ha entendido que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración [sentencia C-333 de 1996]. Igualmente ha considerado que se ajusta a distintos principios consagrados en la Constitución, tales como la solidaridad (Art. 1º) y la igualdad (Art. 13), y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2º y 58 de la Constitución [sentencia C-832 de 2001]”. Corte Constitucional, sentencia C-038 de 2006.

<sup>47</sup> Cabe fundarse en la aproximación al derecho penal, de manera que “se admite que al lado de una antijuridicidad formal, definida abstractamente por contraposición con el ordenamiento jurídico, existe una antijuridicidad material que está referida a juicios de valor... sólo desde un punto de vista valorativo se puede explicar que en la antijuridicidad tengan que encontrar su fundamento y su asiento las causas de justificación. En sentido material, la antijuridicidad es un juicio valorativo o juicio de desvalor que expresa... el carácter objetivamente indeseable para el ordenamiento jurídico, de una lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos y puede ser un juicio de desvalor acerca del resultado o un juicio de desvalor acerca de la conducta cuando ésta pueda ser considerada peligrosa ex ante”. DÍEZ-PICAZO, Luis. Fundamentos del derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual., ob., cit., p.303.

4. Luego procedieron a sacar como 60 cabezas de ganado, no todas de mi propiedad, pues he recibido ganado al aumento de varias personas.
5. Cuando me percaté que ya se habían ido los asaltantes, logré salir de mi encierro y llegar a San Juan de Arama (sic) donde puse en conocimiento, primero de la Policía y luego de la Fiscalía, los hechos descritos.
6. De lo anterior, un nieto dio el aviso ante la Unidad de Investigación de la Policía Judicial de Villavicencio.
7. EL 5 de abril de este mismo año, estando yo ausente, se presentó a la Finca el Comandante Pitufó y se llevó el ganado mayor y menor, las bestias, aves y demás animales domésticos, la maquinaria (sic) herramienta y muebles de la casa, quemando la casa y un carro que se encontraba allí, es decir, desocupó el inmueble y se llevaron al encargado y la Señora, la finca quedó sola y abandonada, estado en que aun(sic) se encuentra.
8. Sobre esta nueva investida, igualmente formulé la respectiva denuncia.
9. Como consecuencia de lo narrado, me encuentro en la absoluta miseria, enfermo y sin recursos económicos. [...]"

- Obra en el expediente la respuesta suscrita por el Director del programa de Protección de la Fiscalía General de la Nación al señor Ángel María Morales Vásquez (Fl. 88 del C.1.) en la cual le informó que no es posible vincularlo al programa toda vez que *“el riesgo detentado por su parte no se deriva de su actuación dentro del proceso penal, el cual se archivó, sino que se obedece a situaciones de orden público vividas en la región donde usted habitó”*

- Copia del oficio No. 5221 suscrito por el Oficial de Derechos Humanos de la Séptima Brigada del Ejército Nacional, dirigido al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados – Programa de Refugiados – Embajada de Canadá en Colombia, del 10 de agosto de 2001 (FL. 89 del C.1.) en el cual se lee:

“[...] Comedidamente me permito presentar a la Señora MARIBEL MORALES ACHURY identificada con la cédula de ciudadanía No. 35.264.351 de Villavicencio y a su Señor Padre ANGEL MARIA MORALES VELASQUEZ identificado con cédula de ciudadanía No. 497.120 de Villavicencio, quienes son víctimas del desplazamiento forzado causado por la Cuadrilla 27 de las Auto (sic) denominadas **Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, con si cabecilla Alias EFREN y determinado por alias Pitufó.**

Los mencionados Señores (sic) perdieron todas sus pertenencias, muebles enseres y su finca ubicada en San Juan(sic) de Arama Meta, de donde tuvieron que desplazarse con la consigna de que no pueden volver a su finca, lo que demuestra la infracción de las Normas del Protocolo Adicional No. II contra la población civil protegida, situación esta que es conocida por la Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Alto Comisionado para los Derechos Humanos [...]"

- Oficio No. 4996 del 7 de julio de 2000 suscrito por el Secretario General del Ministerio de Defensa, dirigido al hoy actor, en el cual le informó que se dio traslado del oficio en el cual éste

informaba sobre las acciones violentas en su contra a la Dirección General de la Policía Nacional, para los fines pertinentes (Fl. 90 del C.1.)

- Copia del oficio No. 213 del 26 de abril de 2001 de la Secretaria de Gobierno de la Gobernación del Meta, enviado al Embajador de Canadá (Fl. 91 del C.1.) en el cual manifestó que:

“[...] me permito presentarle al Señor Ángel María Morales Velásquez, identificado con cédula 497.120 de Villavicencio, quien manifiesta a este despacho, que debió abandonar la población de San Juan de Arama (municipio aledaño a la zona de distensión), debido a que fue despojado de todo su patrimonio y de igual forma objeto de múltiples amenazas al parecer por grupos armados al margen de la ley, que ponen en peligro su integridad personal y la de su familia [...]”

- Oficio enviado por el Delegado (E) de la Red Social de Solidaridad Social al Rector del Colegio Francisco José de Caldas, el 16 de mayo de 2000 (Fl. 97 del C.1), en donde consta que:

“[...] las personas que relaciono a continuación, han sido inscritas en el Registro Nacional de Atención a Población Desplazada por la violencia, de acuerdo a lo consagrado en el Artículo 1 de la (sic) 387 de 1997.

<b>NOMBRES Y APELLIDOS</b>	<b>PARENTESCO</b>	<b>No. IDENTIFICACION</b>
ANGEL MARIA MORALES V.	Declarante	497.120 V/cio
ANGELA KARIME MORALES S.	Hija [...]”	

Documentos concordantes con las declaraciones testimoniales de Giovanni Morales Achury y Aldemar González Cardona, en las cuales, en el acta contentiva del primero de ellos, se lee:

“[...] El señor ANGELA(SIC) AMRIA(SIC) MORALES VELASQUEZ es mi abuelo paterno y MIGUEL ANGEL MORALES ZANABRIA(SIC) es mi papá. El 30 de marzo del año 2000 el Frente 27 de las FARC entró abusivamente al predio denominado La Samaria de propiedad de mi familia sacando los animales que habían allí, herramientas de tipo agropecuario, muebles y enseres y desalojando a los encargados y demás personal que habían trabajando(sic) en esta finca. fue(sic) así cuando a la 1 de la tarde recibí una llamada a mi casa por parte de mi abuelo quien se encontraba en San Juan de Arama después de haberse soltado porque este Frente lo había amarrado en la casa, él me solicitó que acudiera al DAS de villavicencio(sic) y que colocara una denuncia porque se habían sacado todo el ganado de la finca, entonces procedí con mi señor a hacer la respectiva diligencia ante el DAS de Villavicencio. Mi abuelo llegó a las 5 de la tarde aquí a la ciudad en unas condiciones moralmente asustado, nervioso, preocupado, nos comentó que habían entrado unos hombres del Frente 27 de las FARC y se habían llevado un ganado. Debo aclarar que 15 días antes a la fecha que mencioné este mismo Frente había sacado aproximadamente 60 reses y luego fue cuando procedieron y se llevaron todo el resto de enseres y animales que habían allí [...]” (Fl. 400 del C.1)

Y en el segundo de los testimonios mencionados, rendido por el señor Aldemar González Carmona, consta:

“[...] PREGUNTA CINCO. ¿Manifieste al Despacho si sabe usted si don Angel María Morales regresó a su finca junto con su Familia(sic) en la actualidad? . CONTESTO: Desde que sucedieron los hecho(sic) no volvieron, don angel María y parte de la familia esta(sic) aquí en V/cio y otra parte esta(sic) en Canadá.

PREGUNTA SEIS. ¿Por qué(sic) circunstancias esta(sic) esa otra parte de la familia en Canadá?. CONESTO: Porque a él le toco(sic) pedir asilo Político(sic) por las amenazas y los rumores que se oían [...]” (Fl. 391 del C.1.)

5.7.- Sin embargo, no siendo suficiente constatar la existencia del daño antijurídico, es necesario realizar el correspondiente juicio de imputación, que permita determinar si cabe atribuirlo fáctica y jurídicamente a las entidades demandadas, o si opera alguna de las causales exonerativas de responsabilidad, o se produce un evento de concurrencia de acciones u omisiones en la producción del daño.

## **6.- Presupuestos para la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado.**

6.1.- Con la Carta Política de 1991 se produjo la “constitucionalización”<sup>48</sup> de la responsabilidad del Estado<sup>49</sup> y se erigió como garantía de los derechos e intereses de los administrados<sup>50</sup> y de su patrimonio<sup>51</sup>, sin distinguir su condición, situación e interés<sup>52</sup>. De esta forma se reivindica el

<sup>48</sup> En la jurisprudencia constitucional se indica: “El Estado de Derecho se funda en dos grandes axiomas: El principio de legalidad y la responsabilidad patrimonial del Estado. La garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos no se preserva solamente con la exigencia a las autoridades públicas que en sus actuaciones se sujeten a la ley sino que también es esencial que si el Estado en ejercicio de sus poderes de intervención causa un daño antijurídico o lesión lo repare íntegramente”. Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2001.

<sup>49</sup> La “responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización”. Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1996. Postura que fue seguida en la sentencia C-892 de 2001, considerándose que el artículo 90 de la Carta Política “consagra también un régimen único de responsabilidad, a la manera de una cláusula general, que comprende todos los daños antijurídicos causados por las actuaciones y abstenciones de los entes públicos”. Corte Constitucional, sentencia C-892 de 2001.

<sup>50</sup> Derechos e intereses que constitucional o sustancialmente reconocidos “son derechos de defensa del ciudadano frente al Estado”. ALEXY, Robert. “Teoría del discurso y derechos constitucionales”, en VASQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). Cátedra Ernesto Garzón Valdés. 1ª reimp. México, Fontamara, 2007, p.49. La “responsabilidad es, desde luego, en primer lugar una garantía del ciudadano, pero, coincidiendo en esto con otros autores (sobre todo franceses: Prosper Weil, André Demichel), creo que la responsabilidad es también un principio de orden y un instrumento más de control del Poder”. MARTÍN REBOLLO, Luis. “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la administración.: Un balance y tres reflexiones”, en AFDUAM. No.4, 2000, p.308.

<sup>51</sup> “La responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro ordenamiento jurídico tiene como fundamento un principio de garantía integral del patrimonio de los ciudadanos”. Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2001.

<sup>52</sup> La “razón de ser de las autoridades públicas es defender a todos los ciudadanos y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. Omitir tales funciones entraña la responsabilidad institucional y la pérdida de legitimidad. El estado debe utilizar todos los medios disponibles para que el respeto de la vida y derechos sea real y no solo meramente formal”. Sección Tercera, sentencia de 26 de enero de 2006, expediente AG-2001-213. En la doctrina puede verse STARCK, Boris. Essai d une théorie general de la responsabilité civile considerée en sa doublé

sustento doctrinal según el cual la “acción administrativa se ejerce en interés de todos: si los daños que resultan de ella, para algunos, no fuesen reparados, éstos serían sacrificados por la colectividad, sin que nada pueda justificar tal discriminación; la indemnización restablece el equilibrio roto en detrimento de ellos”<sup>53</sup>. Como bien se sostiene en la doctrina, la “responsabilidad de la Administración, en cambio, se articula como una garantía de los ciudadanos, pero no como una potestad<sup>54</sup>; los daños cubiertos por la responsabilidad administrativa no son deliberadamente causados por la Administración por exigencia del interés general, no aparecen como un medio necesario para la consecución del fin público”<sup>55</sup>.

6.2.- Según lo prescrito en el artículo 90 de la Constitución, la cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado<sup>56</sup> tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública<sup>57</sup> tanto por la acción, como por la omisión de un deber normativo<sup>58</sup>, argumentación que la Sala Plena de la Sección Tercera acogió al unificar la jurisprudencia en las sentencias de 19 de abril de 2012<sup>59</sup> y de 23 de agosto de 2012<sup>60</sup>.

---

fonction de garantie et de peine privée. Paris, 1947.

<sup>53</sup> RIVERO, Jean. Derecho administrativo. 9ª ed. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1984, p.293. Puede verse también esta construcción doctrinal en: BERLIA. “Essai sur les fondements de la responsabilité en droit public français”, en Revue de Droit Public, 1951, p.685; BÉNOIT, F. “Le régime et le fondement de la responsabilité de la puissance publique”, en JurisClasseur Publique, 1954. T.I, V.178.

<sup>54</sup> “La responsabilidad, a diferencia de la expropiación, no representa un instrumento en manos de la Administración para satisfacer el interés general, una potestad más de las que ésta dispone al llevar a cabo su actividad, sino un mecanismo de garantía destinado a paliar, precisamente, las consecuencias negativas que pueda generar dicha actividad. La responsabilidad, por así decirlo, no constituye una herramienta de actuación de la Administración, sino de reacción, de reparación de los daños por ésta producidos”. MIR PUIGPELAT, Oriol. La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema. 1ª ed. Madrid, Civitas, 2001, p.120.

<sup>55</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol. La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema., ob., cit., pp.120-121.

<sup>56</sup> “3- Hasta la Constitución de 1991, no existía en la Constitución ni en la ley una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en especial, del Consejo de Estado encontraron en diversas normas de la constitución derogada –en especial en el artículo 16- los fundamentos constitucionales de esa responsabilidad estatal y plantearon, en particular en el campo extracontractual, la existencia de diversos regímenes de responsabilidad, como la falla en el servicio, el régimen de riesgo o el de daño especial. Por el contrario, la actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado”. Corte Constitucional, sentencia C-864 de 2004. Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-037 de 2003.

<sup>57</sup> Conforme a lo establecido en el artículo 90 de la Carta Política “los elementos indispensables para imputar la responsabilidad al estado son: a) el daño antijurídico y b) la imputabilidad del Estado”. Sentencia de 21 de octubre de 1999, Exps.10948-11643. Es, pues “menester, que además de constatar la antijuridicidad del [daño], el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, ‘la imputatio juris’ además de la ‘imputatio facti’”. Sentencia de 13 de julio de 1993. En el precedente jurisprudencial constitucional se sostiene: “En efecto, el artículo de la Carta señala que para que el Estado deba responder, basta que exista un daño antijurídico que sea imputable a una autoridad pública. Por ello, como lo ha reiterado esta Corte, esta responsabilidad se configura “siempre y cuando: i) ocurra un daño antijurídico o lesión, ii) éste sea imputable a la acción u omisión de un ente público”. Corte Constitucional, sentencias C-619 de 2002; C-918 de 2002.

<sup>58</sup> “Toda acción administrativa concreta, si quiere tenerse la certeza de que realmente se trata de una acción administrativa, deberá ser examinada desde el punto de vista de su relación con el orden jurídico. Sólo en la medida en que pueda ser referida a un precepto jurídico o, partiendo del precepto jurídico, se pueda derivar de él, se manifiesta esa acción como función jurídica, como aplicación del derecho y, debido a la circunstancia de que ese precepto jurídico tiene que ser aplicado por un órgano administrativo, se muestra como acción administrativa. Si una acción que pretende presentarse como acción administrativa no puede ser legitimada por un precepto jurídico que prevé semejante acción, no podrá ser comprendida como acción del Estado”. MERKL, Adolfo. Teoría general del derecho administrativo. México, Edinal, 1975, pp.212 y 213.

<sup>59</sup> Sección Tercera, sentencia 19 de abril de 2012, expediente 21515. Pon. Hernán Andrade Rincón.

<sup>60</sup> Sección Tercera, sentencia 23 de agosto de 2012, expediente 23492. Pon. Hernán Andrade Rincón.

6.3.- En cuanto a la imputación exige analizar dos esferas: a) el ámbito fáctico, y; b) la imputación jurídica<sup>61</sup>, en la que se debe determinar la atribución conforme a un deber jurídico (que opera conforme a los distintos títulos de imputación consolidados en el precedente de la Sala: falla o falta en la prestación del servicio –simple, presunta y probada-; daño especial –desequilibrio de las cargas públicas, daño anormal-; riesgo excepcional). Adicionalmente, resulta relevante tener en cuenta los aspectos de la teoría de la imputación objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado. Precisamente, en la jurisprudencia constitucional se sostiene, que la “superioridad jerárquica de las normas constitucionales impide al legislador diseñar un sistema de responsabilidad subjetiva para el resarcimiento de los daños antijurídicos que son producto de tales relaciones sustanciales o materiales que se dan entre los entes públicos y los administrados. La responsabilidad objetiva en el terreno de esas relaciones sustanciales es un imperativo constitucional, no sólo por la norma expresa que así lo define, sino también porque los principios y valores que fundamentan la construcción del Estado según la cláusula social así lo exigen”<sup>62</sup>.

6.4.- Sin duda, en la actualidad todo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado exige la afirmación del principio de imputabilidad<sup>63</sup>, según el cual, la indemnización del daño antijurídico cabe achacarla al Estado cuando haya el sustento fáctico y la atribución jurídica<sup>64</sup>. Debe quedar claro, que el derecho no puede apartarse de las “estructuras reales si quiere tener alguna eficacia sobre las mismas”<sup>65</sup>.

6.5.- En cuanto a esto, cabe precisar que la tendencia de la responsabilidad del Estado en la actualidad está marcada por la imputación objetiva que “parte de los límites de lo previsible por una persona prudente a la hora de adoptar las decisiones”<sup>66</sup>. Siendo esto así, la imputación

---

<sup>61</sup> “La imputación depende, pues, tanto de elementos subjetivos como objetivos”. SANCHEZ MORON, Miguel. Derecho administrativo. Parte general., ob., cit., p.927.

<sup>62</sup> Corte Constitucional, sentencia C-043 de 2004.

<sup>63</sup> En los términos de Kant, dicha imputación se entiende: “Imputación (imputatio) en sentido moral es el juicio por medio del cual alguien es considerado como autor (causa libera) de una acción, que entonces se llama acto (factum) y está sometida a leyes; si el juicio lleva consigo a la vez las consecuencias jurídicas del acto, es una imputación judicial (imputatio iudiciaria), en caso contrario, sólo una imputación dictaminadora (imputatio diiudicatoria)”. KANT, I. La metafísica de las costumbres. Madrid, Alianza, 1989, p.35. En nuestro precedente jurisprudencial constitucional se sostiene: “La jurisprudencia nacional ha recabado en ello al sentar la tesis de que la base de la responsabilidad patrimonial del Estado la constituye la imputabilidad del daño. En efecto, con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte Constitucional ha sostenido que la responsabilidad patrimonial del Estado y de las demás personas jurídicas públicas se deriva de la imputabilidad del perjuicio a una de ellas, lo cual impide extenderla a la conducta de los particulares o a las acciones u omisiones que tengan lugar por fuera del ámbito de la administración pública”. Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

<sup>64</sup> El “otro principio de responsabilidad patrimonial del Estado es el de imputabilidad. De conformidad con éste, la indemnización del daño antijurídico le corresponde al estado cuando exista título jurídico de atribución, es decir, cuando de la voluntad del constituyente o del legislador pueda deducirse que la acción u omisión de una autoridad pública compromete al Estado con sus resultados”. Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

<sup>65</sup> “Tenía razón Welzel al considerar que el Derecho debe respetar estructuras antropológicas como la capacidad de anticipación mental de objetivos cuando se dirige al hombre mediante normas. Desde luego, si el ser humano no tuviera capacidad de adoptar o dejar de adoptar decisiones teniendo en cuenta motivos normativos, sería inútil tratar de influir en el comportamiento humano mediante normas prohibitivas o preceptivas”. MIR PUIG, Santiago. “Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal”, en Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 05-05-2003 [<http://criminol.urg.es/recpc>], pp.6 y 7.

<sup>66</sup> “El Derecho se dirige a hombre y no a adivinos. Declarar típica toda acción que produzca un resultado dañoso, aun cuando éste fuese imprevisible, significaría que la ley no tiene en cuenta para nada la naturaleza de sus destinatarios; pues una característica del hombre es precisamente la de que no puede prever más que muy limitadamente las consecuencias condicionadas por sus actos. Vincular un juicio de valor negativo (el de antijuridicidad) a la producción de un resultado que el hombre prudente no puede prever sería desconocer la naturaleza de las cosas (más concretamente): la naturaleza del hombre”. GIMBERNAT ORDEIG, E. Delitos

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”<sup>67</sup>.

6.6.- Sin duda, es un aporte que se representa en lo considerado por Larenz según el cual había necesidad de “excluir del concepto de acción sus efectos imprevisibles, por entender que éstos no pueden considerarse obra del autor de la acción, sino obra del azar”<sup>68</sup>. Con lo anterior, 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<sup>69</sup>. Es más, se sostiene doctrinalmente “que la responsabilidad objetiva puede llegar a tener, en algunos casos, mayor eficacia preventiva que la responsabilidad por culpa. ¿Por qué? Porque la responsabilidad objetiva, aunque no altere la diligencia adoptada en el ejercicio de la actividad (no afecte a la calidad de la actividad), sí incide en el nivel de la actividad (incide en la cantidad de actividad) del sujeto productor de daños, estimulando un menor volumen de actividad (el nivel óptimo) y, con ello, la causación de un número menor de daños”<sup>70</sup>.

6.7.- Dicha tendencia es la que marcó la jurisprudencia constitucional, pero ampliando la consideración de la imputación (desde la perspectiva de la imputación objetiva) a la posición de garante donde la exigencia del principio de proporcionalidad<sup>71</sup> es necesario para considerar si cabía la adopción de medidas razonables para prevenir la producción del daño antijurídico, y así se motivara el juicio de imputación. Dicho juicio, en este marco, obedece sin lugar a dudas a un

---

cualificados por el resultado y relación de causalidad. Madrid, 1990, pp.77 ss.

<sup>67</sup> MIR PUIG, Santiago. “Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal”, ob., cit., p.7.

<sup>68</sup> LARENZ, K. “Hegelszurechnungslehre”, en MIR PUIG, Santiago. “Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal”, ob., cit., p.7.

<sup>69</sup> JAKOBS, G. La imputación objetiva en el derecho penal. Bogotá, Universidad Externado, 1994. Sin embargo, como lo sostiene el precedente de la Sala: “De conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas, norma que le sirve de fundamento al artículo 86 del Código Contencioso Administrativo... No obstante que la norma constitucional hace énfasis en la existencia del daño antijurídico como fuente del derecho a obtener la reparación de perjuicios siempre que el mismo le sea imputable a una entidad estatal, dejando de lado el análisis de la conducta productora del hecho dañoso y su calificación como culposa o no, ello no significa que la responsabilidad patrimonial del Estado se haya tornado objetiva en términos absolutos, puesto que subsisten los diferentes regímenes de imputación de responsabilidad al Estado que de tiempo atrás han elaborado tanto la doctrina como la jurisprudencia”. Sentencia de 24 de febrero de 2005. Exp.14170.

<sup>70</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol. La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema., ob., cit., p.171.

<sup>71</sup> “El principio de proporcionalidad se compone de tres subprincipios: el principio de idoneidad; el de necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto. Estos principios expresan la idea de optimización (...) En tanto que exigencias de optimización, los principios son normas que requieren que algo sea realizado en la mayor medida de lo posible, dadas sus posibilidades normativas y fácticas. Los principios de idoneidad y de necesidad se refieren a la optimización relativa a lo que es fácticamente posible por lo que expresan la idea de optimalidad de Pareto. El tercer subprincipio, el de proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la optimización respecto de las posibilidades normativas. Las posibilidades normativas vienen definidas, fundamentalmente, por la concurrencia de otros principios; de modo que el tercer subprincipio podría formularse mediante la siguiente regla: Cuanto mayor ser el grado de la no satisfacción o del detrimento de un principio, mayor debe ser la importancia de satisfacción del otro. Esta regla puede denominarse: “ley de la ponderación” (subrayado fuera de texto). ALEXY, Robert. “Teoría del discurso y derechos constitucionales”, en VASQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). Cátedra Ernesto Garzón Valdés., ob., cit., p.62.

ejercicio de la ponderación<sup>72</sup> que el juez está llamado a aplicar, de tal manera que se aplique como máxima que: “Cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o del detrimento de un principio, mayor debe ser la importancia de satisfacción del otro”<sup>73</sup>.

6.8.- En ese sentido, la jurisprudencia constitucional indica que “el núcleo de la imputación no gira en torno a la pregunta acerca de si el hecho era evitable o cognoscible. Primero hay que determinar si el sujeto era competente para desplegar los deberes de seguridad o de protección<sup>74</sup> frente a determinados bienes jurídicos con respecto a ciertos riesgos, para luego contestar si el suceso era evitable y cognoscible<sup>75</sup>. Ejemplo: un desprevenido transeúnte encuentra súbitamente en la calle un herido en grave peligro (situación de peligro generante del deber) y no le presta ayuda (no realización de la acción esperada); posteriormente fallece por falta de una oportuna intervención médica que el peatón tenía posibilidad de facilitarle trasladándolo a un hospital cercano (capacidad individual de acción). La muerte no le es imputable a pesar de la evitabilidad y el conocimiento. En efecto, si no tiene una posición de garante porque él no ha creado el riesgo para los bienes jurídicos, ni tampoco tiene una obligación institucional de donde surja un deber concreto de evitar el resultado mediante una acción de salvamento, el resultado no le es atribuible. Responde sólo por la omisión de socorro y el fundamento de esa responsabilidad es quebrantar el deber de solidaridad que tiene todo ciudadano”<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> “La ley de la ponderación pone de manifiesto que la ponderación puede fraccionarse en tres pasos. El primero consiste en establecer el grado de insatisfacción o de detrimento del primer principio; el segundo, consiste en establecer la importancia de la satisfacción del segundo principio, que compite con el primero y, finalmente, el tercer paso consiste en determinar si, por su importancia, la satisfacción del segundo principio justifica la no satisfacción del primero”. ALEXY, Robert. “Teoría del discurso y derechos constitucionales”, en VASQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). Cátedra Ernesto Garzón Valdés., ob., cit., p.64.

<sup>73</sup> ALEXY, Robert. “Teoría del discurso y derechos constitucionales”, en VASQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). Cátedra Ernesto Garzón Valdés., ob., cit., p.62. Sin embargo, se advierte que Habermas ha planteado objeciones a la ponderación: “... la aproximación de la ponderación priva de su poder normativo a los derechos constitucionales. Mediante la ponderación –afirma Habermas– los derechos son degradados a nivel de los objetivos, de las políticas y de los valores; y de este modo pierden la “estricta prioridad” característica de los “puntos de vista normativos”. HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms*, Trad. William Rehg, Cambridge, 1999, p.259. A lo que agrega: “... no hay criterios racionales para la ponderación: Y porque para ello faltan criterios racionales, la ponderación se efectúa de forma arbitraria o irreflexiva, según estándares y jerarquías a los que está acostumbrado”. Para concluir que: “La decisión de un tribunal es en sí misma un juicio de valor que refleja, de manera más o menos adecuada, una forma de vida que se articula en el marco de un orden de valores concreto. Pero este juicio ya no se relaciona con las alternativas de una decisión correcta o incorrecta”. HABERMAS, Jürgen. “Reply to Symposium Participants”, en ROSENFELD, Michel; ARATO, Andrew. *Habermas on Law and Democracy*. Los Angeles, Berkeley, 1998, p.430.

<sup>74</sup> Deberes de protección que es “una consecuencia de la obligación general de garantía que deben cumplir las autoridades públicas y se colige claramente de los artículos 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que regulan el derecho a disponer de un recurso efectivo en caso de violaciones a los derechos humanos”. CASAL H, Jesús María. *Los derechos humanos y su protección. Estudios sobre derechos humanos y derechos fundamentales*. 2ª ed. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2008, p.31.

<sup>75</sup> Cfr. Günther Jakobs. *Regressverbot beim Erfolgsdelikt. Zugleich eine Untersuchung zum Grund der strafrechtlichen Haftung bei Begehung*. ZStW 89 (1977). Págs 1 y ss.

<sup>76</sup> A lo que se agrega por el mismo precedente: “En la actualidad, un sector importante de la moderna teoría de la imputación objetiva (la nueva escuela de Bonn: Jakobs, Lesch, Pawlik, Müssig, Vehling) estudia el problema desde una perspectiva distinta a la tradicional de Armin Kaufmann: el origen de las posiciones de garante se encuentra en la estructura de la sociedad, en la cual existen dos fundamentos de la responsabilidad, a saber: 1) En la interacción social se reconoce una libertad de configuración del mundo (competencia por organización) que le permite al sujeto poner en peligro los bienes jurídicos ajenos; el ciudadano está facultado para crear riesgos, como la construcción de viviendas a gran escala, la aviación, la exploración nuclear, la explotación minera, el tráfico automotor etc. Sin embargo, la contrapartida a esa libertad es el surgimiento de deberes de seguridad en el tráfico, consistentes en la adopción de medidas especiales para evitar que el peligro creado produzca daños excediendo los límites de lo permitido. Vg. Si alguien abre una zanja frente a su casa, tiene el deber de colocar artefactos que impidan que un

6.9.- En una teoría de la imputación objetiva construida sobre las posiciones de garante, predicable tanto de los delitos de acción como de omisión, la forma de realización externa de la conducta, es decir, determinar si un comportamiento fue realizado mediante un curso causal dañoso o mediante la abstención de una acción salvadora, pierde toda relevancia porque lo importante no es la configuración fáctica del hecho, sino la demostración de sí una persona ha cumplido con los deberes que surgen de su posición de garante<sup>77</sup>.

6.10.- Dicha formulación no debe suponer, lo que debe remarcar por la Sala, 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<sup>78</sup>, teniendo en cuenta que el riesgo, o su creación, no debe llevar a “una responsabilidad objetiva global de la Administración, puesto que no puede considerarse (...) que su actuación [de la administración pública] sea siempre fuente de riesgos especiales”<sup>79</sup>, y que además debe obedecer a la cláusula del Estado Social de Derecho<sup>80</sup>.

---

transeúnte caiga en ella. Ahora bien, si las medidas de seguridad fracasan y el riesgo se exterioriza amenazando con daños a terceros o el daño se produce – un peatón cae en la zanja- surgen los llamados deberes de salvamento, en los cuales el sujeto que ha creado con su comportamiento peligroso anterior (generalmente antijurídico) un riesgo para los bienes jurídicos, debe revocar el riesgo – prestarle ayuda al peatón y trasladarlo a un hospital si es necesario- (pensamiento de la injerencia). Esos deberes de seguridad en el tráfico, también pueden surgir por asunción de una función de seguridad o de salvamento, como en el caso del salvavidas que se compromete a prestar ayuda a los bañistas en caso de peligro. Los anteriores deberes nacen porque el sujeto ha configurado un peligro para los bienes jurídicos y su fundamento no es la solidaridad sino la creación del riesgo. Son deberes negativos porque su contenido esencial es no perturbar o inmiscuirse en los ámbitos ajenos. Corresponde a la máxima del derecho antiguo de no ocasionar daño a los demás. 2) Pero frente a la libertad de configuración, hay deberes que proceden de instituciones básicas para la estructura social (competencia institucional) y que le son impuestas al ciudadano por su vinculación a ellas. Por ejemplo, las relaciones entre padres e hijos y ciertas relaciones del estado frente a los ciudadanos. Estos deberes se caracterizan, porque el garante institucional tiene la obligación de configurar un mundo en común con alguien, de prestarle ayuda y protegerlo contra los peligros que lo amenacen, sin importar que el riesgo surja de un tercero o de hechos de la naturaleza. Vg. El padre debe evitar que un tercero abuse sexualmente de su hijo menor y si no lo hace, se le imputa el abuso. Los deberes institucionales se estructuran aunque el garante no haya creado el peligro para los bienes jurídicos y se fundamentan en la solidaridad que surge por pertenecer a ciertas instituciones básicas para la sociedad. Se trata de deberes positivos, porque contrario a los negativos en los cuales el garante no debe invadir ámbitos ajenos, en éstos debe protegerlos especialmente contra ciertos riesgos (Cfr. Günther Jakobs. Strafrecht Allgemeiner Teil. Die Grundlagen und die Zurechnungslehre (studienausgabe). 2 Auflage. Walter de Gruyter. Berlin. New York. 1993. Pags. 796 y ss). Corte Constitucional, Sentencia SU-1184 de 2001. En la doctrina se afirma que la “posición de garantía” debe modularse: “(...) todos deben procurar que su puño no aterrice violentamente en la cara de su congénere, o que su dedo índice no apriete el gatillo de un arma de fuego cargada apuntada sobre otra persona, etc. Sin embargo, también aparecen sin dificultad algunos fundamentos de posiciones de garantía referidas a supuestos de omisión: quien asume para sí una propiedad, debe procurar que de ésta no emanen riesgos para otras personas. Se trata de los deberes de aseguramiento en el tráfico, deberes que de modo indiscutido forman parte de los elementos de las posiciones de garantía y cuyo panorama abarca desde el deber de aseguramiento de un animal agresivo, pasando por el deber de asegurar las tejas de una casa frente al riesgo de que caigan al suelo hasta llegar al deber de asegurar un carro de combate frente a la posible utilización por personas no capacitadas o al deber de asegurar una central nuclear frente a situaciones críticas”. JAKOBS, Günther. Injerencia y dominio del hecho. Dos estudios sobre la parte general del derecho penal. 1ª reimp. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, p.16.

<sup>77</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-1184 de 2001.

<sup>78</sup> “La profesora BELADIEZ comparte sin reservas la preocupación por los excesos que desfiguran la institución, admite que con alguna frecuencia se producen <<resultados desproporcionados e injustos>> para la Administración e insiste en advertir que la responsabilidad objetiva no es un seguro universal que cubra todos los daños que se produzcan con ocasión de las múltiples y heterogéneas actividades que la Administración lleva cotidianamente a cabo para satisfacer los intereses generales”. LEGUINA VILLA, Jesús. “Prólogo”, en BELADIEZ ROJO, Margarita. Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos. Con particular referencia a los daños que ocasiona la ejecución de un contrato administrativo. Madrid, Tecnos, 1997, p.23.

<sup>79</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol. La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema., ob., cit., p.204.

<sup>80</sup> “(...) el tema de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas ha sido abordado tradicionalmente

6.11.- Debe plantearse un juicio de imputación en el que demostrado el daño antijurídico, deba analizarse la atribución fáctica y jurídica en tres escenarios: peligro, amenaza y daño. En concreto, la atribución jurídica debe exigir la motivación razonada, sin fijar un solo título de imputación en el que deba encuadrarse la responsabilidad extracontractual del Estado<sup>81</sup>, sino que cabe hacer el proceso de examinar si procede encuadrar en la falla en el servicio sustentada en la vulneración de deberes normativos<sup>82</sup>, que en muchas ocasiones no se reducen al ámbito negativo, sino que se expresan como deberes positivos en los que la procura o tutela eficaz de los derechos, bienes e intereses jurídicos es lo esencial para que se cumpla con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho; en caso de no poder hacer su encuadramiento en la falla en el servicio, cabe examinar si procede en el daño especial, sustentado en la argumentación razonada de cómo (probatoriamente) se produjo la ruptura en el equilibrio de las cargas públicas; o, finalmente, si encuadra en el riesgo excepcional. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Plena de la Sección Tercera “(...) en lo que se refiere al derecho de daños, el modelo de responsabilidad estatal que adoptó la Constitución de 1.991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez definir, frente a cada caso en concreto, la construcción de una motivación que consulte las razones tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá que 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”<sup>83</sup>.

---

desde la óptica de las garantías individuales. Se trata de una institución que protege al individuo frente a los daños causados por las Administraciones Públicas como consecuencia de la amplia actividad que éstas desarrollan. Pero, desde la perspectiva de la posición de la Administración, la responsabilidad está en el mismo centro de su concepción constitucional como derivación de la cláusula del Estado social de Derecho; derivación que, en hipótesis extrema, puede conllevar que los límites del sistema resarcitorio público estén condicionados por los propios límites del llamado Estado social de Derecho”. MARTÍN REBOLLO, Luis. “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la administración.: Un balance y tres reflexiones”., ob., cit., p.308.

<sup>81</sup> Sección Tercera, sentencias de 19 de abril de 2012, expediente 21515; de 23 de agosto de 2012, expediente 23492.

<sup>82</sup> Merkl ya lo señaló: “El hombre jurídicamente puede hacer todo lo que no le sea prohibido expresamente por el derecho; el órgano, en fin de cuentas, el estado, puede hacer solamente aquello que expresamente el derecho le permite, esto es, lo que cae dentro de su competencia. En este aspecto el derecho administrativo se presenta como una suma de preceptos jurídicos que hacen posible que determinadas actividades humanas se atribuyan a los órganos administrativos y, en último extremo, al estado administrador u otros complejos orgánicos, como puntos finales de la atribución. El derecho administrativo no es sólo la conditio sine qua non, sino conditio per quam de la administración”. MERKL, Adolfo. Teoría general del derecho administrativo. México, Edinal, 1975, p.211. Para Martín Rebollo: “Un sistema de responsabilidad muy amplio presupone un estándar medio alto de calidad de los servicios. Y si eso no es así en la realidad puede ocurrir que el propio sistema de responsabilidad acabe siendo irreal porque no se aplique con todas sus consecuencias o se diluya en condenas a ojo, sin reglas fijas o casi con el único criterio de que las solicitudes indemnizatorias no «parezcan» excesivamente arbitrarias o desproporcionadas. Aunque, claro está, lo que sea proporcionado o no, en ausencia de referentes externos sobre cómo debe ser y actuar la Administración, acaba siendo también una decisión subjetiva. De ahí la conveniencia de la existencia de parámetros normativos que señalen cuál es el nivel, la pauta o la cota de calidad de los servicios, es decir, el elemento comparativo y de cotejo sobre cómo debe ser la Administración”. MARTÍN REBOLLO, Luis. “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la administración.: Un balance y tres reflexiones”., ob., cit., p.311.

<sup>83</sup> “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”. Sección Tercera, sentencias de 19 de abril de 2012, expediente 21515. Pon. Hernán Andrade Rincón; de 23 de agosto de 2012, expediente 24392. Pon. Hernán Andrade Rincón.

6.12.- Así mismo, debe considerarse que la responsabilidad extracontractual no puede reducirse a su consideración como herramienta destinada solamente a la reparación, sino que debe contribuir con un efecto preventivo<sup>84</sup> que permita la mejora o la optimización en la prestación, realización o ejecución de la actividad administrativa globalmente considerada.

6.13.- Además, cabe considerar la influencia que para la imputación de la responsabilidad pueda tener el principio de precaución, al exigir el estudiarla desde tres escenarios: peligro, amenaza y daño. Sin duda, el principio de precaución introduce elementos que pueden afectar en el ámbito fáctico el análisis de la causalidad (finalidad prospectiva de la causalidad<sup>85</sup>), ateniendo a los criterios de la sociedad moderna donde los riesgos a los que se enfrenta el ser humano, la sociedad y que debe valorar el juez no pueden reducirse a una concepción tradicional superada.

6.14.- La precaución es una acepción que viene del latín *precautio* y se compone del *prae* (antes) y la *cautio* (guarda, prudencia). En su definición, se invoca que el “*verbo precavere implica aplicar el prae al futuro –lo que esta por venir-, tratándose de un ámbito desconocido pese a las leyes de la ciencia, incapaces de agotar los recursos de la experiencia humana y el verbo cavere que marca la atención y la desconfianza*”<sup>86</sup>. Su concreción jurídica lleva a comprender a la precaución, tradicionalmente, como aquella que es “utilizada para caracterizar ciertos actos materiales para evitar que se produzca un daño”<sup>87</sup>. Entendida la precaución como principio<sup>88</sup>, esto es, como herramienta de orientación del sistema jurídico<sup>89</sup> “exige tener en cuenta los riesgos que existen en ámbitos de la salud y del medio ambiente pese a la incertidumbre científica, para prevenir los daños que puedan resultar, para salvaguardar ciertos

---

<sup>84</sup> “En consecuencia, la función de la responsabilidad extracontractual (sic) no puede ser ni única ni primariamente indemnizatoria. Tiene que ser, ante todo, preventiva o disuasoria, o se trataría de una institución socialmente absurda: ineficiente”. PANTALEÓN, Fernando. “Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)”, en AFDUAM, No.4, 2000, p.174. De acuerdo con Martín Rebollo “(...) es que la responsabilidad pública es un tema ambivalente que, a mi juicio, no debe ser enfocado desde el estricto prisma de la dogmática jurídico-privada. Esto es, no debe ser analizado sólo desde la óptica de lo que pudiéramos llamar la justicia conmutativa, aunque tampoco creo que éste sea un instrumento idóneo de justicia distributiva. La responsabilidad es, desde luego, siempre y en primer lugar, un mecanismo de garantía. Pero es también un medio al servicio de una política jurídica. Así lo señala Ch. Eisenmann: el fundamento de la responsabilidad puede ser la reparación del daño, pero su función «remite a la cuestión de los fines perseguidos por el legislador cuando impone una obligación de reparar. En este sentido –concluye– la responsabilidad es un medio al servicio de una política jurídica o legislativa». MARTÍN REBOLLO, Luis. “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la administración: Un balance y tres reflexiones”, en AFDUAM: no.4, 2000, p.307.

<sup>85</sup> “La finalidad prospectiva del nexo de causalidad resulta de naturaleza preventiva de la acción de responsabilidad fundada sobre el principio de precaución. El daño no existe todavía, el nexo de causalidad no se ha podido realizar, el mismo (...) se trata a la vez de prevenir el daño y al mismo tiempo evitar que tal actividad no cause tal daño. La finalidad del nexo causal es por tanto prospectiva ya que se busca que el nexo de causalidad sin permitir reparar el perjuicio si se anticipa a él (...) Opuesto a una responsabilidad reparadora que exigiría un nexo causal a posteriori, la responsabilidad preventiva exige en la actualidad un nexo causal a priori, es decir un riesgo de causalidad”. BOUTONNET, Mathilde, Le principe de précaution en droit de la responsabilité civile, LGDJ, París, 2005, p.560.

<sup>86</sup> BOUTONNET, Mathilde, Le principe de précaution en droit de la responsabilité civile, LGDJ, París, 2005, p.3

<sup>87</sup> BOUTONNET, Mathilde, Le principe de précaution en droit de la responsabilité civile, ob., cit., p.4.

<sup>88</sup> DWORKIN, Ronald, Taking rights seriously, Cambridge, Harvard University Press, 1977, p.24: “el principio es una proposición jurídica que no es necesariamente escrita y que da orientaciones generales, a las cuales el derecho positivo debe conformarse. Esto implica que no se aplicará según la modalidad de “all or nothing”, sino que se limitará a dar al juez una razón que milite a favor de un tipo de solución u otro, sin pretender tener la apariencia de una norma vinculante”.

<sup>89</sup> SADELEER, Nicolás, “Reflexiones sobre el estatuto jurídico del principio de precaución”, en GARCÍA URETA, Agustín (Coord), Estudios de Derecho Ambiental Europeo, Lete, Bilbao, 2005, p.270: “entre otras funciones encontramos la función de inspiración del legislador, de orientación del derecho positivo, de relleno de lagunas, de resolución antinomias, así como la función normativa”.

intereses esenciales ligados más a intereses colectivos que a los individuales, de manera que con este fin se ofrezca una respuesta proporcionada propia a la evitabilidad preocupada de una evaluación de riesgos (...). Si subjetivamente, el principio implica una actitud a tener frente a un riesgo, objetivamente, se dirige directamente a la prevención de ciertos daños en ciertas condiciones determinadas<sup>90</sup>. Luego, la precaución es un principio que implica que ante la ausencia, o insuficiencia de datos científicos y técnicos<sup>91</sup>, es conveniente, razonable y proporcional adoptar todas aquellas medidas que impida o limiten la realización de una situación de riesgo (expresada como amenaza inminente, irreversible e irremediable) que pueda afectar tanto intereses individuales, como colectivos (con preferencia estos).

## **7. La responsabilidad del Estado cuando se produce un desplazamiento forzado.**

7.1.- Es importante destacar que en el presente asunto se discute la presunta responsabilidad por el desplazamiento forzado que padeció el señor Ángel María Morales Velásquez y su grupo familiar.

7.2.- Lo anterior se advierte, por cuanto la jurisprudencia de la Sección Tercera<sup>92</sup> ha considerado que el estudio del desplazamiento forzado debe hacerse bajo la óptica de la falla del servicio, bien sea por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de las obligaciones constitucionales y legales, en virtud de las cuales debe preservarse los derechos de toda persona a no ser desplazado, desarraigado y despojado de sus bienes como consecuencia del conflicto armado interno, o de violaciones sistemáticas de los derechos humanos o, del derecho internacional humanitario, o por la inactividad determinante<sup>93</sup>, en la que se encuentran incursas las autoridades públicas “en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido”, de tal manera que se hace necesario evaluar el contenido de las obligaciones [deberes normativos o positivos] fijadas por el ordenamiento jurídico a cada entidad u órgano de la administración pública llamado a cumplirlas y, el grado o nivel de cumplimiento para el caso específico<sup>94</sup>.

7.3.- De acuerdo con lo anterior, las hipótesis que ha tratado la propia jurisprudencia tiene que ver con la omisión o la inactividad cuando han intervenido sujetos privados [grupos armados insurgentes, grupos de autodefensas, bandas criminales, o cualquier otro tipo de organización criminal], ya que en situaciones como el desplazamiento forzado, en el que se producen múltiples violaciones a los derechos consagrados constitucional y convencionalmente, no es

<sup>90</sup> BOUTONNET, Mathilde, Le principe de précaution en droit de la responsabilité civile, ob., cit., p.5.

<sup>91</sup> Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, asunto C-57/96 National Farmers Union y otros; asunto C-180/96 Reino Unido c. Comisión; asunto C-236/01 Monsanto Agricultura Italia: “cuando subsistente dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, pueden adoptarse medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos”.

<sup>92</sup> Sección Tercera, sentencias de 8 de marzo de 2007, expediente 27434; de 15 de agosto de 2007, expedientes 00004 AG y 00385 AG; de 18 de febrero de 2010, expediente 18436.

<sup>93</sup> (...) la inactividad del Estado representada en la adopción de medidas o aplicación de herramientas de manera limitada, insuficiente o sin lograr todo el alcance que razonable y ponderadamente es exigible para el cumplimiento de los deberes normativos o positivos, y, por lo tanto, para la eficacia en el respeto de los derechos de los ciudadanos. Cuando se trata del desplazamiento dicha inactividad puede derivarse de la adopción de medidas políticas [como realización de consejos de seguridad o reuniones políticas] que no se concretan en la atención a la situación concreta, o en el seguimiento insuficiente a la situación por parte de las entidades del Estado que tienen a su cargo esta obligación. Sentencia de Subsección C, 12 de febrero de 2014, expediente: 32476. MP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>94</sup> Sección Tercera, sentencia de 18 de febrero de 2010, expediente 18436.

sustancial “determinar, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad, y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuyen los hechos violatorios<sup>95</sup>. Es suficiente la demostración de que ha habido apoyo o tolerancia del poder público en la infracción de los derechos reconocidos en la Convención<sup>96</sup>, u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones<sup>97</sup> [subrayado fuera de texto].

7.4.- En efecto, cuando se produce el desplazamiento forzado interno, el juez contencioso no puede limitarse a su construcción jurídica nacional, sino que su raciocinio debe orientarlo de tal forma que aplique un control de convencionalidad<sup>98</sup> [objetivo y subjetivo], porque no sólo se trata de establecer que el daño antijurídico a imputar alcanza a socavar, cercenar o suprimir los derechos a la vida [artículo 11 de la Carta Política y 4 de la Convención Americana], la libertad [artículo 13 de la Carta Política y 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos] y la libre circulación y locomoción [artículo 24 de la Carta Política y 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos], sino que en su alcance debe tenerse en cuenta los “*Principios Rectores de los desplazamientos internos*” contenido en el Informe del Representante del Secretario General presentados según la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>99</sup>.

7.5.- De acuerdo con estos principios, cabe destacar: en cuanto a los principios generales: a) se señala que los “desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país” [principio 1], por lo que no pueden ser sometidos a ningún tipo de discriminación por su situación singular; b) los principios “serán observados por todas las autoridades, grupos y personas independientemente de su condición jurídica” [principio 2.1]; c) en su interpretación no podrá limitarse, modificarse o menoscabarse “las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho interno” [principio 2.2]; d) las “autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y

---

<sup>95</sup> Cfr. Caso 19 Comerciantes. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No.109, párr. 141; Caso Maritza Urrutia. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No.103, párr. 41, y Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros). Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No.63, párr. 75.

<sup>96</sup> Cfr. Caso 19 Comerciantes, supra nota 190, párr. 141; Caso Juan Humberto Sánchez, supra nota 184, párr. 44, y Caso Cantos. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C. No. 97, párr. 28.

<sup>97</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia, sentencia de 15 de septiembre de 2005, párr 110, Caso de los 19 comerciantes vs Colombia, sentencia de 5 de julio de 2004, párr 141.

<sup>98</sup> *La cláusula en cuestión (responsabilidad del Estado consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política), así vista, afirma de manera indiscutible los presupuestos en los que se sustenta el Estado moderno, donde la primacía no se agota al respeto de los derechos, bienes e intereses consagrados en las cartas constitucionales, sino que se desdobra de tal manera que implica, también, su reconocimiento, medidas y objeto de protección por parte de las normas de derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, con lo que el ámbito de indagación de la responsabilidad se ha venido ampliando de tal manera, que permite sostener, la existencia dentro del Estado social y democrático de derecho de un verdadero “garantismo constitucional”, de un derecho constitucional de la responsabilidad de los poderes públicos, basado en el respeto pleno del ordenamiento jurídico interno e internacional; sustentado en los lasos articuladores de la comunidad internacional y en la buena fe que materializan las relaciones internacionales. Son los Estados en comunidad, los vigilantes y garantes mutuos, en últimas, de todo este inmenso sistema de protección”. BREWER CARÍAS, Allan R, SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Control de Convencionalidad y Responsabilidad del Estado”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Año 2013. Página 134.*

<sup>99</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. Comisión de Derechos Humanos, 54<sup>o</sup> período de sesiones, E/CN.4/1998/53/Add.2\*, 11 de febrero de 1998, puede consultarse en [<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022.>]

asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción” [principio 3]; e) debe operar una protección reforzada cuando los desplazados internos son niños, mujeres embarazadas, madres con hijos pequeños cabeza de familia, discapacitados y personas de la tercera edad [principio 4.2].

7.6.- Puede observarse que el desplazamiento forzado en el ámbito internacional, ha sido fuertemente sancionado, pero adicionalmente sosteniendo que esta situación vulnera otro tipo de derechos, en otras palabras, el desplazamiento forzado despliega una serie de consecuencias negativas en la órbita de otros derechos reconocidos no sólo en el derecho interno sino aquellos de carácter internacional como los contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos o los Convenios de Ginebra. Tal es el caso de *María Mejía contra Guatemala*<sup>100</sup> (16 de octubre de 1996)<sup>101</sup>, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en donde por primera vez se estableció que el desplazamiento forzado implicaba la violación del derecho consagrado en el artículo 22.1 de la CADH, que hace referencia a la libre circulación y residencia<sup>102</sup>.

7.7.- Por su parte, en el caso de la *Comunidad Moiwana contra Surinam*, la Corte Interamericana declaró la responsabilidad del Estado por el desplazamiento de las víctimas, considerando que se había vulnerado el artículo 22 de la CADH —el cual, como se mencionó, consagra el derecho de circulación y residencia—, en relación con el artículo 1.1, que dispone la obligación de los Estados de respetar los derechos contenidos en la CADH.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> El caso consistió en que desde 1982 en el régimen militar del general Efraín Ríos Montt, se crearon las Patrullas de Autodefensa Civil (las "PACs"). La denuncia indicó que los comisionados militares y jefes de patrullas realizaron acciones contra habitantes de la comunidad Centro Parraxtut Segundo, Municipio de Sacapulas, Departamento del Quiché, que culminaron con el homicidio de María Mejía, el asalto agravado con heridas a su esposo Pedro Castro Tojín y las amenazas de muerte a otros 39 familiares y vecinos, como represalia a su negativa a participar en las PACs. Se denunció, también, un ataque llevado a cabo el 27 de marzo de 1990 por miembros de las PACs y comisionados militares en contra de Amílcar Méndez Urizar, activista de derechos humanos, y los 39 vecinos amenazados que intentaban retornar a Parraxtut Segundo después de haber abandonado la comunidad a causa del hostigamiento de que fueron objeto. Finalmente, se denunció la falta de acción por parte de las instituciones policiales y judiciales en relación a los reclamos que realizaron los miembros de la comunidad de Parraxtut Segundo para garantizar sus derechos. Señala la denuncia que campesinos, indígenas y residentes del Centro Parraxtut Segundo, a través de talleres educativos organizados por el Consejo de Comunidades Étnicas Runujel Junam ("CERJ") se informaron que, de conformidad con lo que establece el artículo 34 de la Constitución Política de Guatemala, no se encuentran obligados a participar en las PACs, y que por ello, un número de ellos renunciaron a desempeñarse en las mismas. Como consecuencia de dicha renuncia y de su trabajo con el CERJ, fueron objeto de amenazas y hostigamiento por los comisionados militares y los miembros de las PACs por lo que, con la asesoría del CERJ, los afectados interpusieron recursos de exhibición personal (también conocido como hábeas corpus) ante el Procurador de los Derechos Humanos y el Juez de Paz Comarcal, sin que ninguna autoridad investigara las alegaciones.

<sup>101</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe No. 32/96. Caso 10553. Guatemala. 16 de octubre de 1996. Información disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/96span/Guatemala10553.htm>.

<sup>102</sup> Los casos que se mencionan en líneas posteriores son tomados de: APONTE CARDONA, Alejandro. Desplazamiento forzado, sistema interamericano y derecho penal interno. Hacia una confluencia racional y consistente de diversos ámbitos de protección de Derechos Humanos. En: (AMBOS, Kai, MALARINO, Ezequiel, ELSNER, Gisela., Eds) Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y Derecho Penal Internacional. Tomo II. KAS y Universidad Georg-August de Göttingen, 2011, p. 71-125. Disponible en: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_23685-1522-4-30.pdf?121011221909](http://www.kas.de/wf/doc/kas_23685-1522-4-30.pdf?121011221909).

<sup>103</sup> Decisión de 15 de junio de 2005. Los hechos consistieron en que el 29 de noviembre de 1986 en el Estado demandado, cuando se efectuó una operación militar en la aldea de Moiwana, agentes del Estado y sus colaboradores dieron muerte a varios miembros de su comunidad, quemaron y destruyeron sus propiedades, forzando así a algunos sobrevivientes a desplazarse internamente.

7.8.- Para el caso colombiano existen tres decisiones importantes. La primera el caso de la *Masacre de Mapiripán contra Colombia*<sup>104</sup>. En esta decisión, no sólo se analizó la violación al derecho a la vida de los 49 civiles que fueron asesinados, sino que además, producto de este cruel hecho, se produjo el desplazamiento de varias familias. Para el efecto, el caso se analizó a partir de la aplicación del artículo 22.1<sup>105</sup> de la CADH, en concordancia con los artículos 4.1<sup>106</sup>, 5.1<sup>107</sup>, 19<sup>108</sup> y 1.1<sup>109</sup>. En este sentido, la Corte sostuvo que la libertad de circulación era una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, para luego invocar, de nuevo, la relevancia que en casos de desplazamiento forzado interno tiene el contenido de los Principios Rectores de Desplazamiento Forzado Interno, útiles al ilustrar la interpretación y el alcance del artículo 22 de la CADH. Adicionalmente se introdujo un nuevo elemento para el caso en cuestión, ya que debido al conflicto armado interno del país, analizó el caso también con fundamento en las regulaciones sobre desplazamiento contenidas en el Protocolo II a los Convenios de Ginebra de 1949.

7.9.- Otro caso fue el de *“Las masacres de Ituango contra Colombia”* de 1° de julio de 2006<sup>110</sup>. La Corte Interamericana declaró la responsabilidad del Estado debido a varias acciones y omisiones de miembros de las Fuerzas Armadas colombianas. De otro lado, las masacres, junto al amedrentamiento por paramilitares y los daños sufridos, provocaron el desplazamiento interno de familias enteras por lo que con base en el artículo 22 de la CADH, el derecho de circulación y residencia constituía una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona. Adicionalmente, la Corte realizó una interpretación también en perspectiva del artículo 22 de la CADH, y señaló que éste protegía el derecho a no ser desplazado forzosamente dentro de un Estado parte. La Corte IDH también indicó que los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno resultaban relevantes al definir el contenido y el alcance del artículo 22 de la CADH en contextos de desplazamiento interno. Así mismo indicó que del artículo 22 de la CADH, la situación de desplazamiento analizada también había afectado el derecho de las víctimas y sus familiares a una vida digna, en relación con el incumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos consagrados en la CADH.

---

<sup>104</sup> Sentencia de 15 de septiembre de 2005. masacre perpetrada en Mapiripán, Meta, municipio en el cual los días 15 y 20 de julio de 1997 aproximadamente un centenar de miembros de grupos paramilitares, con la colaboración, tolerancia y aquiescencia de agentes del Estado, privaron de la libertad, torturaron y asesinaron por lo menos a 49 civiles, tras lo cual destruyeron sus cuerpos y arrojaron los restos al río Guaviare. La Corte IDH consideró probado que, si bien los hechos fueron cometidos por grupos privados de autodefensas, la preparación y ejecución de la masacre no habría podido perpetrarse sin sucesivas acciones y omisiones de varios miembros de las Fuerzas Armadas del Estado, y este hecho sirvió de base para imputar la responsabilidad internacional de Colombia por la masacre y sus consecuencias.

<sup>105</sup> Derecho a la circulación y residencia.

<sup>106</sup> Derecho a la vida.

<sup>107</sup> Derecho a la integridad física, psíquica y moral.

<sup>108</sup> Derechos del niño.

<sup>109</sup> Obligación de respetar los derechos. 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

<sup>110</sup> Se trató del caso de dos masacres perpetradas en los corregimientos La Granja y El Aro, en el municipio de Ituango, departamento de Antioquia, en junio de 1996 (masacre en La Granja) y noviembre y octubre de 1997 (masacre en El Aro), donde varios sujetos paramilitares, luego de dar muerte a numerosos habitantes, robaron el ganado de las víctimas e incendiaron los pueblos.

7.10.- Un caso reciente corresponde al “*caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*”<sup>111</sup>, donde la Corte, tal y como lo había manifestado en anteriores decisiones, tuvo en cuenta la protección del artículo 22.1 de la CADH así como las normas de Derecho Internacional Humanitario, habida consideración de su especificidad en la materia, en particular los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949; el artículo 3 común a los cuatro Convenios; el Protocolo II de los Convenios relativos a la protección de las víctimas de conflictos armados de carácter no internacional, en atención al contexto o el conflicto armado del país.

7.11.- En suma, de acuerdo con lo descrito hasta el momento, puede observarse que el fenómeno de desplazamiento forzado ha sido objeto de protección normativa (nacional y tratados internacionales ratificados por Colombia) y de pronunciamientos por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que a todas luces, 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.

## **8.- El juicio de imputación de responsabilidad en el caso en concreto.**

8.1.- Inicia la Sala su análisis de imputación verificando, como primera medida, si hay lugar a considerar la falta de legitimación del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS en el *sub judice*, para lo cual toma en consideración la normativa que regulaba las funciones de dicha entidad vigente para el momento de los hechos, que no es otra que el Decreto 218 de 15 de febrero de 2000.

8.2.- Así, revisado el conjunto de disposiciones que allí se enlistan respecto del DAS, entidad que integraba para entonces el denominado Sector Administrativo de Inteligencia y Seguridad del Estado, resulta claro que se le asignaron competencias relacionadas con la producción de inteligencia de Estado, labores de contrainteligencia, llevar a cabo estudios de seguridad y confiabilidad de altos funcionarios del Gobierno Nacional, adelantar, junto a la Cancillería, la política migratoria y ejercer el control migratorio, desempeñar funciones de policía judicial, llevar registros delictivos y expedir los certificados judiciales y prestar el servicio de seguridad al Presidente de la República, su familia, los Ministros y los expresidentes. Todo ello se desprende de lo prescrito en el artículo 3º del Decreto comentado<sup>112</sup>.

<sup>111</sup> Sentencia de la Corte Interamericana de Derecho Humanos de 20 de noviembre de 2013. El caso se refiere a la responsabilidad del Estado por alegadas violaciones de derechos humanos cometidas en relación con la denominada “Operación Génesis”, llevada a cabo entre el 24 y el 27 de febrero de 1997 en el área general del Río Salaquí y Río Truandó, zona cercana a los territorios de las comunidades afrodescendientes de la cuenca del río Cacarica, departamento del Chocó, que resultaron en la muerte de Marino López Mena y el desplazamiento forzado de cientos de personas, muchos de los cuales eran miembros de las comunidades afrodescendientes que habitaban en las márgenes del río Cacarica. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_270\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_270_esp.pdf).

<sup>112</sup> Decreto 218 de 2000. Artículo 3º.- Funciones. El Departamento Administrativo de Seguridad tendrá, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1º. Producir la Inteligencia de Estado que requiere el Gobierno Nacional para garantizar la seguridad nacional interna y externa del Estado colombiano;

2º. Obtener y procesar información en los ámbitos nacional e internacional, sobre asuntos relacionados con la seguridad nacional, con el fin de producir inteligencia de Estado, para apoyar al Presidente de la República en la formulación de políticas y la toma de decisiones;

3º. Elaborar el plan de desarrollo institucional y los planes de acción anuales, enmarcados dentro de las directrices y políticas del Gobierno Nacional;

8.3.- Así las cosas, no cabe duda que el DAS, para la época, tenía a su cargo competencias relacionadas con la materia de seguridad, sin embargo, en cuanto a la prestación directa y efectiva de este servicio, es claro que ello se contraía a ciertas Altas dignidades del Gobierno Nacional, como se mencionó sucintamente. Por consiguiente, esta Sala no encuentra elemento normativo alguno que vincule las competencias del DAS con los daños antijurídicos que pudieron generarse en el *sub judice*, razón por la cual accederá a declarar la falta de legitimación por pasiva respecto de esta Entidad, en la parte resolutive de este fallo.

8.4.- En relación con la imputación de responsabilidad a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y Policía Nacional por los daños antijurídicos acreditados esta Sala considera que sí le son imputables, por las razones que pasan a exponerse.

Por acreditado se tiene que mediante Resolución No. 085 del 14 de octubre de 1998<sup>113</sup> (FL. 529 del C.2.) el Gobierno Nacional resolvió: i) Declarar abierto el proceso de diálogo con la Organización Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC (artículo 1°), ii) se les reconoció carácter político (artículo 2°) y iii) se estableció una zona de distensión, con el fin exclusivo de llevar a cabo las conversaciones de paz entre Gobierno y representantes de Farc, que comprendía los Municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Vista Hermosa y San

---

4°. Participar en la elaboración de la agenda de requerimientos de Inteligencia de Estado propuesta por el Presidente de la República;

5°. Elaborar el Plan Anual de Inteligencia del Departamento Administrativo de Seguridad, de conformidad con las directrices señaladas en la agenda de requerimientos de Inteligencia de Estado de la Presidencia de la República;

6°. Dirigir la actividad de inteligencia estratégica de Estado en el ámbito nacional;

7°. Coordinar el intercambio de información con otros organismos de inteligencia y seguridad, nacionales e internacionales;

8°. Adelantar acciones de contrainteligencia tendientes a proteger los intereses del Estado, frente a actividades hostiles de origen interno o externo;

9°. Realizar los estudios de seguridad y confiabilidad de los altos funcionarios del Gobierno Nacional;

10°. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores y demás instituciones del Estado la fijación de la Política Migratoria;

11°. Ejercer el control migratorio de nacionales y extranjeros y llevar el registro de identificación de extranjeros;

12°. Ejercer funciones de Policía Judicial, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, para investigaciones de carácter criminal, relacionadas con la naturaleza y finalidad institucionales;

13°. Llevar los registros delictivos y de identificación nacionales, y expedir los certificados judiciales, con base en el canje interno y en los informes o avisos que deben rendir oportunamente las autoridades judiciales de la República;

14°. Actuar como Oficina Central Nacional -OCN- de INTERPOL en el intercambio de información, asistencia recíproca, con arreglo a las prescripciones y estatutos de la misma;

15°. Brindar seguridad al Presidente de la República y su familia, Ministros y Expresidentes de la República;

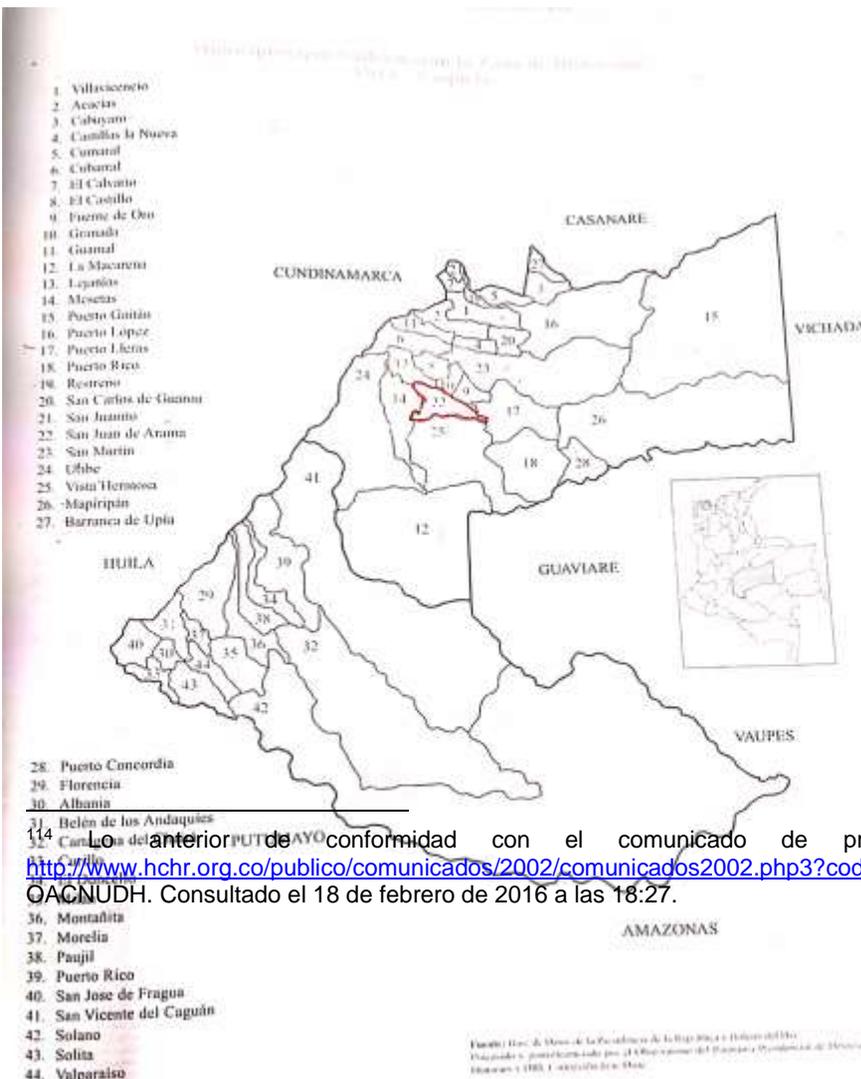
16°. Formar y especializar a los funcionarios del Departamento en su Academia, extensiva al Alto Gobierno, estableciendo un vínculo directo en desarrollo de una cultura integral de inteligencia de Estado;

<sup>113</sup> En ejercicio de las atribuciones conferidas al Gobierno Nacional en la Ley 418 de 1997. La Corte Constitucional declaró exequible la facultad del Presidente de crear zonas de distensión con fines de diálogos de paz, de acuerdo al fallo C-048 de 2001, donde, *inter alia*, se dijo: "En este orden de ideas, la Corte no halla razones constitucionales para que el retiro de la fuerza pública vulnere la soberanía. Por el contrario, considera que el "despeje" representa un acto de soberanía, pues no sólo es una decisión unilateral de Estado que se concreta a través de la representación democrática que ostenta el Presidente de la República, sino que está concebido como un objetivo de diálogo y de negociación que la institución impuso. En consecuencia, es una manifestación de la soberanía *ad intra* la demostración estatal de su capacidad para resolver las controversias internas pacíficamente y para señalar las reglas de ello. Dicho de otro modo, la decisión política de no finalizar el conflicto por medios violentos sino a través de la solución negociada y concertada, es un acto de soberanía del Estado, puesto que, a través de medios excepcionales, busca poner fin a una situación anómala, recuperar su capacidad de reprimir y castigar el delito en aras de vigorizar un orden social, político y económico justo que garantice y proteja verdaderamente los derechos humanos."

Vicente del Chaguan, por un periodo inicial que iba entre el 7 de noviembre de 1998 y el 7 de febrero de 1999 (artículo 3°).

8.5.- Posteriormente, el Gobierno Nacional profirió la Resolución No. 07 de 5 de febrero de 1999, por medio de la cual ordenó ampliar el término para la zona de distensión de los municipios ya referidos hasta por 90 días con el fin de continuar las conversaciones de paz (Fls. 531 – 532 del C.2.). Igualmente, mediante Resolución No. 32 del 7 de mayo del mismo año, la Presidencia de la Republica determinó ampliar el término para la zona de distensión de los municipios ya mencionados, hasta por 30 días (Fls. 533 y 534 del C.2.).

8.6.- Una vez más, mediante Resolución No. 039 del 4 de julio de 1999 se resolvió por parte del Gobierno Nacional establecer “una zona de distensión en los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Vista Hermosa, en el Departamento del Meta y San Vicente del Caguán en el Departamento del Caquetá[...].” (Fls. 535 a 537 del C.2); cuyo término de duración fue prorrogado mediante resolución No. 092 del 1° de diciembre del mismo año, por el término de 6 meses más, para llevar a cabo los diálogos de paz (Fl. 538 del C.2.). Nuevamente, la zona de distensión fue prorrogada por el Gobierno Nacional en múltiples oportunidades, así: mediante resolución No. 019 del 6 de junio de 2000 (Fl. 539 del C.2.); mediante resolución No. 101 del 6 de diciembre de 2000 (Fl. 540 del C.2); resolución No. 04 del 31 de enero del 2001 (Fl. 541 del c.2.); resolución No. 05 del 4 de febrero del mismo año (Fl. 542 del C.2.); resolución No. 19 del 9 de febrero de 2001 (Fl. 543 del C.2.) resolución No. 118 del 7 de octubre de 2001 (Fl. 544 del C.2.); y resolución No. 14 del 20 de enero de 2002 (Fl. 545 del C.2.). Finalmente el proceso de paz y la consecuente zona de despeje llegaron a su fin con las Resoluciones 31 y 32 de 20 de febrero de 2002<sup>114</sup>.



8.7.- Ahora bien, en relación con la ubicación de la finca “La Samaria” en el Quiteve, jurisdicción de San Juan de Arama, lugar en donde ocurrieron los hechos, la Sala observa que a folio 40 del cuaderno de anexos 1, se acreditó la ubicación del municipio de San Juan de Arama, así:

(Resaltado fuera del original)

<sup>114</sup> Lo anterior de conformidad con el comunicado de prensa publicado en la página <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2002/comunicados2002.php3?cod=3&cat=17> sitio web oficial de la OACNUDH. Consultado el 18 de febrero de 2016 a las 18:27.

8.8.- La Sala observa que el municipio de San Juan de Arama, identificado con el número 22, colinda en el sur con el municipio de Vista Hermosa, y en el occidente con el municipio de Mesetas, los cuales, de conformidad con las resoluciones antecitadas, hacían parte de la zona de despeje.

8.9.- Conforme al anterior recuento probatorio, la Sala encuentra acreditado diversos supuestos fácticos en el proceso, como son, en primer lugar, el daño antijurídico sufrido por los hoy actores como se hizo referencia en el acápite correspondiente; además que el 30 de marzo de 2000 el señor Ángel María Morales Velásquez interpuso denuncia penal (Fls. 144 – 154 del C.1.) por hechos ocurridos el mismo día cuando miembros del grupo armado insurgente se presentaron en la finca de su propiedad y se llevaron un gran número de cabezas de ganado que pertenecían al Fondo Ganadero de Cundinamarca; adicionalmente se encuentra el testimonio rendido por el Aldemar González Carmona 3 de septiembre de 2003 (Fl. 389 del C.2) en donde se lee:

“[...] Me consta que Ángel María vivía en esa finca, un hijo mío se quedó una noche en la Finca la Samaria de propiedad de Don Ángel, cuando al segundo día el rumor de que habían amarrado a don Ángel María a las 5:00 a.m de la mañana(sic) y le habían robado todo el ganado, eso fue en el año 2000 creo que en Agosto(sic), no recuerdo bien la fecha y se que se llevaron 463 cabezas de ganado que había en la Finca las cuales casi todas eran del FONDO GANADERO para darme cuenta que era esa cantidad de ganado fue porque yo bajaba y estaban trabajando el ganado en el corral con los del FONDO GANADERO entonces salió Ángel María y me hizo señas que le dejara una caja de Cerveza(sic) y que entrara a almorzar entonces estando en el almuerzo les oí el cuento del ganado la cantidad.[...]” (subrayado fuera del texto)

De la misma manera, el señor Luis Darío Oliveros Prada, en testimonio rendido el 3 de septiembre de 2003 (Fls. 396 – 399 del C.1), manifestó:

[...] Yo conozco a don ANGEL MARIA hace aproximadamente por ahí (sic) unos 15 años, es decir, antes de él tener la finca porque yo he sido operador de maquinaria de él y desde ahí ya compró la finca y me invitó porque yo fui empleado de él, no tengo parentesco con él, solamente trabajador en la finca samaria, yo llegué a ejercer en renovar potros, manejar maquinaria, cargar madera, cargar frutas, allá se cultivaba papaya, cítricos, y la maquinaria que yo operaba era un interagrado 844, tenía su rastra interagrado de 24 discos tipo pesado, una zorra quinta rueda interagrado, un roto speed, y no más implementos de los que yo ejercía. Trabajé hasta un día antes del suceso de que los guerreros (sic) fueron allá y se llevaron todo, la maquinaria, bastante ganado, habían marranos, comida suficiente, plátano, yuca, pollos, gallinas de patio, papayas, ya cuando me iba a ir para allá cuando el cuento de la gente que no fuera a ir porque habían dañado eso, si íbamos estábamos disponibles a que nos mataron (sic) fue la orden. Yo trabajaba muy bien con él, fue muy buen patrón, él me contó que no habían nada que hacer, que estaba prohibido, me liquidó un saldito y me dijo hay que esperar a ver si podemos volver a ver lo que es la finca, y de ahí las comunicaciones fueron pocas porque yo me fui [...]

PREGUNTA TRES. ¿ Cuéntele al Despacho haga un relato de cómo se enteró usted y por medio de quién de los hechos ocurridos el 30 de marzo del 2000? CONTESTO: Yo non(sic) pude ir allá más por eso porque nos mataban, no tenían comunicaciones, el cuento de la gente era que no podíamos volver allí. Me contaron amigos, amistades, y después el patrón yo quedé desubicado no sabía si irme o no. [...]"

8.10.- Ahora, teniendo en cuenta que el municipio de San Juan de Arama no se encontraba dentro de los municipios que fueron, por disposición del Gobierno Nacional, parte de la zona de distensión, ello quiere decir que en ningún momento podían las autoridades, encargadas de velar por el orden público dejar, como efectivamente sucedió, dejar a su suerte a los habitantes de este municipio. Sobre la situación de orden público en la zona de San Juan de Arama obran los siguientes medios de prueba:

8.11.- Oficio No. 3339 suscrito por el Comandante Departamento de Policía del Meta dirigido al hoy actor, el 12 de junio de 2000 (Fl. 94 del C.1.), en el cual manifestó:

[...] Atendiendo su solicitud me permito informarle que esta institución a(sic) dado cabal cumplimiento a sus obligaciones constitucionales legales y reglamentarias; adelantando las siguientes actuaciones:

[...]

**Me permito aclararle que el municipio de San Juan de Arama es de orden público bajo total influencia de la subversión.** La policía acantonada en ese lugar presta el servicio de vigilancia en el casco urbano, ya sobre las veredas que son área rural no están autorizado(sic) para realizar desplazamientos o acciones de policía alguno por los expuesto anteriormente. [...]" (subrayado y resaltado fuera del texto)

8.12.- Oficio No. 1447 del 28 de agosto de 2003, suscrito por el Comandante del Departamento de Policía del Meta (Fl. 527 del C2.), en donde se lee:

“[...] En atención al oficio del asunto, de manera atenta me permito comunicarle, que para los años 1999, 2000 y 2001, en el municipio de San Juan de Arama ha existido presencia policial; los cuales realizaban patrullajes y diferentes planes de acercamiento a la comunidad a medida que la situación de orden público lo permitía.”

De otra parte, es importante comentar que los Frentes 27 y 40 de las FARC, tenían el control sobre el área rural y sectores aledaños del municipio. Igualmente estos frentes insurgentes planearon tomas y hostigamientos a miembros de la fuerza pública, instalaciones y población civil, como los registrados el 19.MAR.2000 a una patrulla de la policía, cuando se disponía a atender un caso; posteriormente el 18.ABR.2000 atacaron la estación de policía; y más tarde el 21.AGO.2001 intentaron una toma guerrillera a las instalaciones por parte de los frentes arriba indicados con el apoyo de una columna móvil de esta organización terrorista.” (Subrayado y resaltado fuera del texto)

8.13.- Oficio No. 8687 del 25 de septiembre de 2003, suscrito por el Segundo Comandante y JEM Séptima Brigada del Ejército Nacional (Fls. 610 y 611 del C.2.) en el cual manifestó:

“[...] Para los meses de marzo, abril, mayo y meses subsiguientes si hubo tropa adscrita al Batallón “Vargas” en el área general del municipio de San Juan de Arama.

En cuanto a las funciones del Ejército Nacional en esa zona, son el cumplimiento del mandato superior contenido en la Constitución Política en su Artículo(sic) 217, que expone:

“Artículo(sic) 217. La nación (sic) tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”

[...]

En ningún momentos para la fecha de la referencia, se tuvo conocimiento alguno acerca de denuncias sobre la retención y hurto de ganado, toda vez que la tropa mantuvo su dispositivo en dicha zona de acuerdo a las ordenes emitidas por el comando superior.”

8.14.- Aunado a los anteriores elementos de juicio, la Sala toma nota de los fallos de esta Sección que han abordado cuestiones relativas a la responsabilidad del Estado por daños antijurídicos ocasionados al interior de la zona de distensión, sitio vecino a San Juan de Arama, de donde extrae la Sala una situación de contexto en torno al orden público en la región para esa época, así:

8.15.- En primer lugar, en sentencia del 31 de mayo de 2013<sup>115</sup> la Subsección B de la Sección Tercera de esta Corporación, al resolver un caso sobre la responsabilidad del Estado por el hurto de un ganado en el municipio de San Vicente del Caguán durante la zona de despeje, consideró que la decisión de adelantar un proceso de paz no excluye la responsabilidad del Estado, pues éste está obligado a *“organizar el poder público de manera que pueda cumplir con los deberes de respeto y garantía de los derechos reconocidos en la Carta y aceptados por la comunidad internacional”*, y en relación con el contexto de la época manifestó que constituye un hecho notorio, según lo reportado por los medios de libre circulación que en la zona de distensión se incrementaron las acciones delictivas y los atentados en contra de los habitantes, los cuales quedaron *“expuestos al accionar del grupo insurgente”*.

8.16.- Luego, en sentencia del 12 de junio del mismo año, la Subsección A de la misma Sección<sup>116</sup>, al desatar el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de primera instancia que resolvió una pretensión de reparación directa por el hurto de unas cabezas de ganado en el municipio de Mesetas, perteneciente a la zona de distensión, encontró acreditado que no se tomaron las medidas suficientes para evitar que se presentaran hechos de dicha naturaleza en la zona, en la cual se limitó la presencia de la fuerza pública, por lo cual el Estado no garantizó a los habitantes de los municipios que integraban la zona de distensión el respeto de sus derechos a la vida, honra, dignidad humana, etc., y concluyó recalcando que *“no resulta razonable que el Estado abandone a los ciudadanos y/o a poblaciones completas que depositaron la defensa de su vida y bienes en las instituciones legítimamente constituidas, máxime cuando dicho abandono se prolonga en el tiempo”*.

8.17.- En tercer lugar, en sentencia del 16 de junio de 2013 la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>117</sup>, al resolver un caso de desplazamiento forzado de un ganadero que se encontraba en la zona para la época de los hechos, encontró acreditado que el grupo armado insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC, vulneró disposiciones de Derecho Internacional Humanitario, particularmente los principios de distinción y de protección o de humanidad.

8.18.- Seguidamente la misma Subsección en sentencia del 2 de septiembre del 2013<sup>118</sup>, en un caso similar reiteró que en el lugar y fecha de los hechos se presentó una *“ausencia de mecanismos eficaces que le permitieran a los ciudadanos afectados por la creación de la mal llamada “zona de distensión” y por ende al Fondo Ganadero del Meta S.A., obtener mediante las vías ordinarias la recuperación de los bienes que le fueron hurtados y el reconocimiento de sus derechos”*.

8.19.- Finalmente, en sentencia del 3 de septiembre de 2015<sup>119</sup> esta Corporación encontró acreditado, al ser un hecho notorio, los diálogos de paz entablados entre el Gobierno y el grupo

---

<sup>115</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 31 de mayo de 2013 Exp. 25624.

<sup>116</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 12 de junio de 2013 Exp. 25949.

<sup>117</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 16 de junio de 2013 Exp 34046.

<sup>118</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 2 de septiembre de 2013 Exp 27553.

<sup>119</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 3 de

armado insurgente FARC, y que la anterior decisión supuso el retiro de las fuerzas armadas de los municipios que integraban la zona de distensión, afirmando que era *“claro que esa desmilitarización implicó el incremento de la influencia del grupo guerrillero negociante en los municipios de la zona despejada, y por ende, también hubo un incremento necesario en la interacción que los civiles debían tener con quienes ahora podían transitar libremente por esas zonas.”*

8.20.- Las circunstancias precedentes, recogidas en los fallos de la Sección Tercera de esta Corporación ilustran a la Sala respecto de un contexto de 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”*, como se reseñó *supra*.

8.21.- Súmese a lo anterior lo que, para el 9 de marzo de 2000, fue consignado en el Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos humanos sobre la Oficina de Colombia, respecto de la *zona de distensión* y la violación de Derechos Humanos en dicho territorio:

“106. La “zona de distensión” ha sido el instrumento adoptado por el Gobierno y por las FARC para dar continuidad a los diálogos de paz. Sin embargo, con el retiro de la fuerza pública y la salida de los fiscales que operaban en la zona, resultó manifiesta la falta de garantías y la ausencia de mecanismos eficientes para que la población pudiera ejercer sus derechos. Ante la ausencia de varias entidades del Estado, las FARC se convirtieron de facto en la principal autoridad. Los hechos típicos más graves de esta situación están desarrollados en otros acápite del informe, e incluyen los homicidios de personas civiles, las tomas de rehenes y el reclutamiento de menores de edad. Igualmente abarcan la restricción del goce de derechos como la libertad de circulación, la libertad religiosa y la libertad de expresión.”<sup>120</sup>

8.22.- Finalmente, en relación con las medidas tomadas por las entidades demandadas para contrarrestar la situación sufrida por los demandantes, se encuentra el Oficio No. 3339 suscrito por el Comandante Departamento de Policía del Meta dirigido al hoy actor, el 12 de junio de 2000 (Fl. 94 del C.1.), en el cual manifestó:

“[...] Atendiendo su solicitud me permito informarle que esta institución a(sic) dado cabal cumplimiento a sus obligaciones constitucionales legales y reglamentarias; adelantando las siguientes actuaciones:

- 1) Una vez recepcionada la información por usted proporcionado, al señor Comandante de la Estación de Policía San Juan de Arama, se dispuso informar y alertar a las unidades policiales de la jurisdicción, lo que igualmente fue reportado a la central de radio de la base del Departamento.
- 2) El mencionado comandante, lo asesoró en cuanto a la formulación del respectivo denuncia ante la autoridad judicial competente.
- 3) Se realizaron puestos de control en el municipio de San Juan de Arama a diferentes horas y diferentes lugares.
- 4) Me permito aclararle que el municipio de San Juan de Arama es de orden público bajo total influencia de la subversión. La policía acantonada en ese lugar presta el servicio de vigilancia en el casco urbano, ya sobre las veredas que son área rural no están autorizado(sic) para realizar desplazamientos o acciones de policía alguno por lo expuesto anteriormente. [...]” (subrayado fuera del texto)

8.23.- 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.

8.24.- En otras palabras, y si se quiere de modo más sencillo, es claro que la responsabilidad que tienen los Estados de proteger y salvaguardar el derecho a la vida, que comprende “la obligación de evitar las guerras, los actos de genocidio y demás actos de violencia de masa que causan la pérdida de vidas humanas”<sup>121</sup> no solo se contrae a abstenerse de que sus propias fuerzas de seguridad lleven a cabo tales actos [posición jurídica negativa o de abstención] sino que también implica [en aras de hacer completamente efectivo este mandato imperativo] el deber jurídico de evitar que actores particulares acometan actos violatorios de este derecho<sup>122</sup> [posición jurídica positiva o de acción]<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> Organización de las Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 6. Derecho a la vida. 1982, p. 1.

<sup>122</sup> “El cumplimiento del artículo 4, relacionado con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva)<sup>122</sup>, bajo su deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción<sup>122</sup>. Esta protección activa del derecho a la vida por parte del Estado no sólo involucra a sus legisladores, sino a toda institución estatal y a quienes deben resguardar la seguridad, sean éstas sus fuerzas de policía o sus fuerzas armadas<sup>122</sup>. En razón de lo anterior, los Estados deben tomar las medidas necesarias, no sólo para prevenir y castigar la privación de la vida como consecuencia de actos criminales, sino también prevenir las ejecuciones arbitrarias por parte de sus propias fuerzas de seguridad<sup>122</sup>.” Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso 19 Comerciantes c. Colombia. Sentencia de 5 de julio de 2004.

<sup>123</sup> Esto implica también el deber del Estado de no tomar conductas de tolerancia respecto de homicidios perpetrados por particulares. Como lo ha recordado la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “la Corte ha señalado que cuando existe un patrón de violaciones a los derechos humanos, entre ellas ejecuciones extrajudiciales impulsadas o toleradas por el Estado, contrarias al jus cogens, se genera un clima incompatible con una efectiva protección del derecho a la vida”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hermanos Gómez Paquiyauri c. Perú,

8.25.- Así, un análisis contextual que tenga en consideración **i)** la creación, mediante la Resolución Ejecutiva No. 085 de 14 de octubre de 1998 del Presidente de la República, de una “zona de distensión” en los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Vista Hermosa y San Vicente del Caguán, **ii)** la concentración de miembros del grupo armado insurgente – Farc en dicho territorio con ausencia de la fuerza pública del Estado Colombiano, **iii)** la estrecha cercanía entre los Municipios de Mesetas y Vista Hermosa respecto de San Juan de Arama [lugar donde ocurrió el hecho dañoso] y **iv)** la probada y notoria comisión de actos delictivos por parte de las Farc en este sector del territorio colombiano, de lo que dan cuenta los fallos de la Sección Tercera de esta Corporación, llevan a esta Sala a concluir que para las fechas en que ocurrieron el abigeato y el consecuente desplazamiento forzado de los demandantes existía un contexto de criminalidad generalizada ejercida por el grupo armado insurgente, frente a los cuales los órganos del Estado, encargados de cumplir los mandatos jurídicos de seguridad y protección no desplegaron acciones positivas efectivas tendientes a materializar el mandato constitucional de garantía de los derechos de los habitantes en el territorio nacional.

8.26.- Y en el *sub judice* esta cuestión adquiere connotación relevante cuando se toma en cuenta que en un primer momento – el 30 de marzo de 2000 - el actor sufrió una primera lesión a su patrimonio con el hurto de cerca de 60 cabezas de ganado, cuestión que fue denunciada penalmente el mismo día, sin embargo, en una segunda oportunidad – 5 de abril de 2000 – se volvió a presentar un abigeato de mayores proporciones, sin que se registraran medidas efectivas por parte de la fuerza pública en orden a evitarla causación del daño antijurídico comentado.

8.27.- Por consiguiente, puede afirmarse en el presente litigio que la atribución de responsabilidad se explica a partir de la violación de deberes normativos de vigilancia y seguridad que tienen las demandadas, deberes que si bien son genéricos y/o abstractos, cuando se llevan a un análisis de contexto en las condiciones particulares de un caso, derivan en un deber jurídico concreto e imperativo de acción u omisión, de manera que su incumplimiento, por omisión o ejecución imperfecta, lleva a derivar la existencia de responsabilidad por parte del agente obligado a tal actuar.

8.28.- En este orden de ideas, en el caso concreto, la inactividad de la demandada, plasmada en no haber adoptado ninguna medida de seguridad tendiente a prevenir o evitar la influencia de los miembros del grupo armado en las zonas aledañas a la entonces denominada zona de distensión genera la responsabilidad de la misma; es decir, el incumplimiento de sus deberes normativos, fue constitutivo de una generación de un riesgo jurídicamente desaprobado, siendo este riesgo, y no otro diferente, el que finalmente se materializó en el resultado dañoso padecido por los demandantes.

8.29.- Las anteriores consideraciones constituyen razón suficiente para que esta Sala encuentre que se configura la responsabilidad por la falla en el servicio de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y Ejército Nacional por el daño antijurídico ocasionado los actores, por los hechos ocurridos desde el 30 de marzo de 2000, con fundamento en el incumplimiento de deberes normativos de seguridad y protección a cargo de las entidades demandadas.

Pasa la Sala a ocuparse de la reparación de perjuicios.

## **9. La reparación de perjuicios.**

Para efectos de la determinar la indemnización de los perjuicios sufridos por la parte demandante, se reitera lo dicho en el punto 2 de estas consideraciones, en el sentido en que, en el caso de autos la sentencia fue apelada únicamente por la parte demandante, conformada por el extinto D.A.S. y la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y Ejército Nacional, razón por lo cual en virtud de la aplicación del principio de *non reofrmatio in pejus*, la Sala procederá a verificar que la indemnización reconocida por el Tribunal se encuentre acreditada en el expediente, y ser ello así será confirmada.

### **9.1. Perjuicios Materiales**

9.1.1.- En la demanda se solicitó por concepto de daño material en la modalidad de daño emergente el pago de “*Semovientes en un número de 424 cabezas de ganado, en donde se incluyen los semovientes de propiedad de EZEQUIEL BERCEROS MELO, JOSE CRISANTO MORENO ROA Y MIGUEL ANGEL MORALES SANABRIA, entregados a MIGUEL(sic) ANGEL MORALES VELASQUEZ*”. El Tribunal en primera instancia encontró acreditado el hurto de 310 cabezas de ganado de la finca “La Samaria”, de las cuales 45 eran de propiedad de la señora María Isabel Salamanca Cruz y las demás del señor Ángel María Morales Velásquez, así:

“[...]en la denuncia penal señaló 38 y luego 57; del ganado dijo primero 250 y luego 260 [...] considera la Sala que esas imprecisiones no restan mérito pues a juzgar por las reglas de experiencia en otros casos, es lo normal que en las fincas, los campesinos no tengan inventario detallado y al pie de la letra de dichos animales sino cálculos y con mayor razón en considerables extensiones de tierra y de ahí que la diferencia no debilita el relato sino que corresponda un elemento natural del mismo.”

9.1.2.- Al respecto la Sala determina que en primer lugar se encuentra suficientemente acreditado la profesión del señor Morales Velásquez, esto es, ganadero, con los siguientes documentos:

- Certificación expedida por el Fondo Ganadero de Cundinamarca S.A., el 20 de julio de 2000 (Fl. 101 del c.1.) en la cual consta que el hoy actor fue depositario de esta sociedad desde 1982 hasta 1998.
- Oficio suscrito por el Director de la Dirección de Apoyo Tecnológico y Productividad de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Meta (Fl. 104 – 105 del C.1) en donde consta que el señor Morales Velásquez tiene un registro de hierro en dicha oficina.
- Fueron aportados con la demanda los Registros Únicos de Vacunación Antiaftosa No. 1370519 y No. 899137 de 5 de diciembre de 1999 y 20 de mayo del mismo año, respectivamente (Fls. 182 y 183 del C.1.) en los cuales consta que el señor Ángel María

Morales Velásquez vacunó un total de 376 cabeza de ganado entre los meses de mayo y diciembre de 1999.

9.1.3.- Ahora bien, respecto de la cantidad de cabezas de ganado que perdió el hoy demandante como consecuencia del daño antijurídico causado, se observa que los documentos tenidos en cuenta por el Tribunal para reconocer el perjuicio material no son concordantes entre sí, pues muestran cifras diferentes; por lo cual, al realizar un análisis de los medios de prueba que obran en el proceso, y especialmente de los documentos aportados con la demanda, cabe resaltar los siguientes:

- “RELACION DE GANADO CONTADO EL DIA 10 DE MARZO DE 2000 EN LA FINCA LA SAMARIA”, suscrito por el señor Ángel María Morales Velásquez (FLs. 52 y 53 del C.1) en donde consta:

*“[...] \* Ganado del señor Miguel morales Sanabria marcado con el Hierro [...] 7 Hembras y 5 Machos de 8 a 12 meses de edad aproximadamente 2 Vacas Negras Frijolas [...] \*Ganado del Señor Giovanny Morales A. [...] 1 Maute de 15 meses \* Ganado del Señor Ezequiel Borceros: 3 Becerros machos de 7 meses de criadero marcados [...] \* Ganado de Maribel Morales 2 Becerras de 6 meses de criadero [...] \* Ganado del Señor Jorge Mahecha 2 Hembras de 6 meses marcado con el [...] 1 Macho de 4 meses [...] \* Ganado del señor Crisanto Moreno 101 cabezas entre crías y grandes marcados con el hierro [...] \* Ganado de la Señora María Isabel Salamanca: 17 Hembras de 7 meses de criadero [...] 18 Machos de 9 meses de criadero [...] \* **Ganado de Ángel María Morales. 14 Machos de 12 meses y 27 Hembras de 9 meses mas o menos todos de criadero propio [...]**” (resaltado fuera del texto)*

- En la denuncia realizada por el señor Ángel María Morales Velásquez el 30 de marzo de 2000 por el hurto de un ganado, éste afirmó:

*“[...] yo los ganados que tengo es en compañía(sic) de otras personas(sic), como es el señor JOSE CRISANTO MORENO, que de él tengo 100 cabezas al aumento y compañía(sic) de tres señores más que no recuerdo en estos momentos, como que uno es EZEQUIEL, no recuerdo el apellido(sic), de él tengo 7 cabezas, MIGUEL ANGEL MORALES, 15 cabezas de ganado, de MARIA ISABEL SALAMANCA, 45 cabezas de ganado, ganados que han sido recibidos al aumento y 25 cabezas que recibí como utilidad o producto de liquidación de un contrato [...]” (subrayado fuera del texto)*

- Obran la certificación suscrita por el Médico Veterinario Zootecnista del ICA – Granada, del día 26 de julio de 2000 (Fl. 143 del C.1) en donde consta, entre otras, que el señor Morales Velásquez vacunó contra la fiebre aftosa el 5 de diciembre de 1999 170 cabezas de ganado.

9.1.4.- De los medios de prueba anteriormente expuestos, la Sala concluye que de las cabezas de ganado hurtadas por miembros del grupo armado insurgente Farc de “La Samaria”, tan solo 40 de esas cabezas eran de propiedad del hoy actor y no 265 como lo consideró el *a quo*, como bien consta en el expediente, pues encuentra una circunstancia de coherencia lógica entre los tres (3) documentos arriba mencionados y pese a que la señora María Isabel Salamanca también era propietaria de algunas cabezas de ganado, en la pretensión formulada en la demanda, nada se dijo al respecto, por lo cual, en razón al principio de la congruencia de la sentencia, no podía el juez de primera instancia, como mal lo hizo el Tribunal, reconocerle a la señora Salamanca un indemnización por ello.

9.1.5.- Por otro tanto, resalta la Sala que la manera de liquidar el monto de la indemnización correspondiente a la cantidad de cabezas de ganado utilizado por el Tribunal tampoco tiene asidero alguno, pues éste se limitó a tener por acreditado el valor de las cabezas de ganado basándose únicamente en el dicho del demandante; por lo anterior la Sala tendrá como prueba del valor individual de cada una de las clases de ganado que eran de propiedad del señor Morales Velásquez, conforme a lo certificado por el Fondo Ganadero de Cundinamarca S.A., en escrito del 20 de marzo de 2001 (Fl. 49 del C.1.), documento cuya información no ha sido cuestionada o tachada por alguna de las partes y que le genera credibilidad a la Sala en atención a que dicho ente se ocupa de cuestiones relativas a la ganadería.

9.1.6.- Establecido lo anterior, se procederá a liquidar el valor del daño material, en su modalidad de daño emergente, así:

De conformidad con lo ya expuesto<sup>124</sup>, se tiene que el señor Morales Velásquez era propietario de “14 Machos de 12 meses y 27 Hembras de 9 meses mas (sic) o menos) todos de criadero propio [...]”; además de conformidad con la certificación proferida por el Fondo Ganadero de Cundinamarca (Fl. 49 del C.1.), los primeros, esto es los machos de 12 meses, tenían un valor individual de \$300.000, y las hembras de 9 meses un valor individual de \$380.000. De donde se sigue el siguiente cálculo aritmético:

- 14 machos de 12 meses:  $14 \times \$300.000 = 4'200.000$
- 27 novillas levante:  $27 \times 380.000 = 10'260.000$

Para un total de \$14'460.000. Siendo este monto actualizado conforme a la fórmula empleada para tales fines por esta Corporación, tal como sigue:

$$Ra = Rh \times \frac{IPC \text{ Final}^{125}}{IPC \text{ Inicial}^{126}}$$

<sup>124</sup> La Sala destaca que la finca “La Samaria”, según escritura pública No. 419 de San Martín, Meta, consta de una extensión aproximada de 45 hectáreas.

<sup>125</sup> Se toma como Ipc final el de enero de 2016, último reportado para la fecha en que se dicta este fallo.

$$\text{Ra} = \$14'460 \times \frac{127.78}{64.77} = \mathbf{\$28.527.077,3}$$

9.1.7.- En consecuencia, la Sala modificará la condena impuesta en punto a los perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, para reconocer un valor que asciende a veintiocho millones quinientos veintisiete mil setenta y siete pesos con tres centavos (\$28.527.077,3).

9.1.8.- Finalmente, se observa que en la sentencia de primera instancia, el Tribunal sin mayor consideración otorgó al hoy actor la suma de \$19'060.000 por concepto de "*Hurto de otros animales y elementos de la finca*", rubro que esta Sala no encuentra acreditado en el expediente, razón por la cual se negará en esta instancia.

## **9.2.- Perjuicios morales.**

9.2.1.- La sentencia de primera instancia reconoció el equivalente a 35 SMLMV para el Ángel María Morales Velásquez y la señora María Isabel Salamanca, esta última en calidad de compañera permanente, por concepto de perjuicios morales en razón al desplazamiento forzado que padecieron el señor Ángel María Morales Velásquez y María Isabel Salamanca.

9.2.2.- Acreditado como se encuentra el daño antijurídico sufrido por Morales Velásquez y Salamanca, consistente en el desplazamiento forzoso, la Sala encuentra suficientes elementos de juicio que justifiquen la condena de perjuicios morales a favor de los actores, en razón al desasosiego, congoja y tristeza que supone para estos el haber vistos obligados, por el grupo armado insurgente, a abandonar el predio en donde habitaban y ejercían su actividad económica. Por tal razón el Tribunal reconoció a favor de los dos mencionados actores la suma de treinta y cinco (35) SMMLV por dicho rubro indemnizatorio.

9.2.3.- Ahora, como la alzada fue promovida por las entidades demandadas tiene claro la Sala que no cuenta con competencia alguna para desmejorar su situación sustancial con una condena más gravosa para sus intereses, razón por la cual se limitará, en este punto, a confirmar lo resuelto por el Tribunal de instancia, honrando así la regla de la *non reformatio in pejus*.

## **9.3.- Medidas de reparación por afectación relevante a bienes o derechos constitucional y convencionalmente amparados.**

9.3.1.- Una vez establecida la cuantía de la reparación que por concepto de perjuicios morales y materiales debe condenarse a la entidad demandada, la Sala cierra su análisis examinando la procedencia de la imposición de medidas de reparación no pecuniarias con fundamento en la categoría de afectación relevante a bienes o derechos constitucional y convencionalmente protegidos, ya que de acuerdo con la interpretación sistemática y armónica del artículo 90

---

<sup>126</sup> Se toma como lpc inicial el vigente para marzo de 2000 cuando ocurrió el primero de los hechos dañosos y se expidió la certificación del Fondo Ganadero de Cundinamarca que a partir de la cual se ha calculado el valor de los semovientes.

constitucional, 16 de la ley 446 de 1998 y 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en los eventos en los que se produce la vulneración de derechos humanos le asiste al juez contencioso el deber de estudiar si procede imponer como condena el cumplimiento de medidas de reparación no pecuniaria, con el objeto del alcanzar la verdad de los hechos con los que se desencadenó la vulneración, la justicia material del caso, y la reparación encaminada al pleno resarcimiento de todos los derechos, y no sólo de los intereses pecuniarios; siguiendo, para el efecto, el amplio precedente jurisprudencial que al respecto existe<sup>127</sup> y el criterio unificado por la Sala de Sección Tercera en fallo de 28 de agosto de 2014 (exp. 26251), providencia en la que se establecieron los siguientes criterios de procedencia para esta tipología de reparación:

“De acuerdo con la decisión de la Sección de unificar la jurisprudencia en materia de perjuicios inmateriales, se reconocerá de oficio o solicitud de parte, la afectación o vulneración relevante de bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados. La cual procederá siempre y cuando, se encuentre acreditada dentro del proceso su concreción y se precise su reparación integral. Se privilegia la compensación a través de medidas de reparación no pecuniarias a favor de la víctima directa y a su núcleo familiar más cercano, esto es, cónyuge o compañero(a) permanente y los parientes hasta el 1° de consanguinidad, en atención a las relaciones de solidaridad y afecto que se presumen entre ellos. Debe entenderse comprendida la relación familiar biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas “*de crianza*”.

<b>REPARACIÓN NO PECUNIARIA</b>		
<b>AFECTACIÓN O VULNERACIÓN RELEVANTE DE BIENES O DERECHOS CONVENCIONAL Y CONSTITUCIONALMENTE AMPARADOS</b>		
<b>Criterio</b>	<b>Tipo de Medida</b>	<b>Modulación</b>
En caso de violaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados	Medidas de reparación integral no pecuniarias.	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.

En casos excepcionales, cuando las medidas de satisfacción no sean suficientes o posibles para consolidar la reparación integral podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria de hasta 100 SMLMV, si fuere el caso, siempre y cuando la indemnización

<sup>127</sup> Entre otras, véase las sentencias de 25 de mayo de 2011 (exp. 15838, 18747), 8 de junio de 2011 (exp. 19772, 19773), 19 de agosto de 2011 (exp. 20227), 31 de agosto de 2011 (exp. 19195), 1° de febrero de 2012 (exp. 21274), 9 de mayo de 2012 (exp. 20334), 7 de junio de 2012 (exp. 23715), 18 de junio de 2012 (exp. 19345), 20 de junio de 2013 (exp. 23603), 12 de agosto de 2013 (exp. 27346), 24 de octubre de 2013 (exp. 25981), 12 de febrero de 2014 (exp. 25813, 26013), 26 de febrero de 2014 (exp. 47437), 8 de abril de 2014 (exp. 28330, 28318), 14 de mayo (exp. 28618), 9 de julio de 2014 (exp. 30823, 29919), entre otras providencias de la Subsección.

no hubiere sido reconocido con fundamento en el daño a la salud. Este quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño.

INDEMNIZACIÓN EXCLUSIVA PARA LA VÍCTIMA DIRECTA		EXCEPCIONAL
Criterio	Cuantía	Modulación de la cuantía
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.	Hasta 100 SMLMV	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.

”

### 9.3.2.- Pruebas que indican la vulneración al Derecho Internacional de los Derechos Humanos por parte del Grupo Armado Insurgente FARC.

9.3.2.1.- La Sala, en aras de dar claridad sobre la medida de *justicia* [en el marco de la reparación integral y en tanto derecho de la víctima] consistente en ordenar la remisión de una copia de esta providencia a la Fiscalía General de la Nación para lo de su cargo, destaca que en el expediente quedó acreditado que el actuar del grupo armado insurgente constituyó (además de una violación a la libertad personal, la libre locomoción y el derecho de propiedad) una violación al Derecho Internacional Humanitario, consistiendo tal trasgresión en la realización de actividades hostiles en contra de miembros de la población civil que, por antonomasia, se encuentran [y deben estar siempre] al margen del conflicto armado interno.

9.3.2.2.- Normativamente ello tiene sustento en lo dispuesto en el artículo 3° Común a los Convenios de Ginebra de 1949, sobre garantías en conflictos no internacionales<sup>128</sup>, donde se

<sup>128</sup> “Artículo 3 - Conflictos no internacionales

En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, 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;
- b) la toma de rehenes;
- c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
- 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.

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

afirma como premisa que “En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional (...) las personas que no participen directamente en las hostilidades (...) 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”, disposición normativa que se encuentra, también, en el artículo 4° del Protocolo II de 1977 a los Convenios de Ginebra, que trata de las garantías fundamentales de protección de las víctimas en los conflictos armados que no tienen carácter internacional<sup>129</sup>.

9.3.2.3.- Corolario de ello, se tiene que la Sala no puede pasar por alto que el grupo armado insurgente violó, en perjuicio de Ángel María Morales Velásquez y su compañera permanente, las normas de Derecho Internacional Humanitario relativas al principio de humanidad y la indemnidad de los civiles (integridad física, libertad, bienes y demás derechos) en el marco de un conflicto armado interno.

9.3.2.4.- Y es que recuerda esta Sala que el actor armado irregular tiene también deberes de protección respecto de la población civil; razón por la cual también se encuentra compelido a respetar y no atacar a quienes no han tomado parte en las hostilidades, como lo es la población civil y sus actores políticos.

9.3.2.5.- Se debe precisar que lo anterior no significa que la Sala se esté atribuyendo una competencia para juzgar a los miembros del grupo armado insurgente; la referencia se hace en

---

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.

Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.

<sup>129</sup> Protocolo II de 1977 a los Convenios de Ginebra. Artículo 4. Garantías fundamentales.

**1. Todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable. Queda prohibido ordenar que no haya supervivientes.**

2. Sin perjuicio del carácter general de las disposiciones que preceden, están y quedarán prohibidos en todo tiempo y lugar con respecto a las personas a que se refiere el párrafo 1:

- 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.

3. Se proporcionarán a los niños los cuidados y la ayuda que necesiten y, en particular:

- a) recibirán una educación, incluida la educación religiosa o moral, conforme a los deseos de los padres o, a falta de éstos, de las personas que tengan la guarda de ellos;
- b) se tomarán las medidas oportunas para facilitar la reunión de las familias temporalmente separadas;
- c) los niños menores de quince años no serán reclutados en las fuerzas o grupos armados y no se permitirá que participen en las hostilidades;
- d) la protección especial prevista en este artículo para los niños menores de quince años seguirá aplicándose a ellos si, no obstante las disposiciones del apartado c), han participado directamente en las hostilidades y han sido capturados;
- e) se tomarán medidas, si procede, y siempre que sea posible con el consentimiento de los padres o de las personas que, en virtud de la ley o la costumbre, tengan en primer lugar la guarda de ellos, para trasladar temporalmente a los niños de la zona en que tengan lugar las hostilidades a una zona del país más segura y para que vayan acompañados de personas que velen por su seguridad y bienestar.

cumplimiento del deber que le asiste de evaluar todas las pruebas del expediente y de ordenar la expedición de copias en relación con todos aquellos casos que juzga, sobre todo cuando se trata de temas altamente susceptibles al interés colectivo, como son los de derechos humanos y el flagrante desconocimiento del derecho de la guerra.

9.3.2.6.- Lo anterior lleva a sostener, entonces, que las medidas generales de reparación no pecuniarias aquí adoptadas se dictan en beneficio de las víctimas y respecto de toda la sociedad en general. Así, a efectos de dar pleno y cabal cumplimiento a estas medidas, las partes del presente proceso –y particularmente la demandada- debe tomar en consideración el carácter general, amplio e incluyente de las mismas, a efecto de no cercenar o limitar el efecto reparador que con ellas se persigue.

9.3.3.- Así mismo, se observa que para la consideración de este tipo de medidas la base constitucional se desprende los artículos 90, 93 y 214, la base legal del artículo 16 de la ley 446 de 1998 y 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Adicionalmente, y para garantizar el derecho a la reparación integral de la víctima, se tiene en cuenta que debe ceder el fundamento procesal del principio de congruencia ante la primacía del principio sustancial de la “*restitutio in integrum*”, máxime cuando existe una vulneración a la libertad personal, de locomoción y a la propiedad privada con los hechos sucedidos después del 30 de marzo de 2000 en el municipio de San Juan de Arama.

9.3.4.- De acuerdo con la jurisprudencia de la Sección Tercera, toda “reparación, parte de la necesidad de verificar la materialización de una lesión a un bien jurídico tutelado [daño antijurídico], o una violación a un derecho que, consecuentemente, implica la concreción de un daño que, igualmente, debe ser valorado como antijurídico dado el origen del mismo [una violación a un postulado normativo preponderante]. Así las cosas, según lo expuesto, es posible arribar a las siguientes conclusiones lógicas: Toda violación a un derecho humano genera la obligación ineludible de reparar integralmente los daños derivados de dicho quebrantamiento. No todo daño antijurídico reparable (resarcible), tiene fundamento en una violación o desconocimiento a un derecho humano y, por lo tanto, si bien el perjuicio padecido deber ser reparado íntegramente, dicha situación no supone la adopción de medidas de justicia restaurativa. Como se aprecia, en la primera hipótesis, nos enfrentamos a una situación en la cual el operador judicial interno, dentro del marco de sus competencias, debe establecer en qué proporción puede contribuir a la reparación integral del daño sufrido, en tanto, en estos eventos, según los estándares normativos vigentes [ley 446 de 1998 y 975 de 2005], se debe procurar inicialmente por la *restitutio in integrum* [restablecimiento integral] del perjuicio y de la estructura del derecho trasgredido, para constatada la imposibilidad de efectuar la misma, abordar los medios adicionales de reparación como la indemnización, rehabilitación, satisfacción, medidas de no repetición y, adicionalmente el restablecimiento simbólico, entre otros aspectos.

9.3.5.- Debe colegirse, por lo tanto, que el principio de reparación integral, entendido éste como aquel precepto que orienta el resarcimiento de un daño, con el fin de que la persona que lo padezca sea llevada, al menos, a un punto cercano al que se encontraba antes de la ocurrencia del mismo, debe ser interpretado y aplicado de conformidad al tipo de daño producido, es decir, bien que se trate de uno derivado de la violación a un derecho humano, según el

reconocimiento positivo del orden nacional e internacional, o que se refiera a la lesión de un bien o interés jurídico que no se relaciona con el sistema de derechos humanos.

9.3.6.- En esa perspectiva, la reparación integral en el ámbito de los derechos humanos supone, no sólo el resarcimiento de los daños y perjuicios que se derivan, naturalmente, de una violación a las garantías de la persona reconocidas internacionalmente, sino que también implica la búsqueda del restablecimiento del derecho vulnerado, motivo por el cual se adoptan una serie de medidas simbólicas y conmemorativas, que no propenden por la reparación de un daño [strictu sensu], sino por la restitución del núcleo esencial del derecho o derechos infringidos. Por el contrario, la reparación integral que opera en relación con los daños derivados de la lesión a un bien jurídico tutelado, diferente a un derecho humano, se relaciona, específicamente, con la posibilidad de indemnizar plenamente todos los perjuicios que la conducta vulnerante ha generado, sean éstos del orden material o inmaterial.

9.3.7.- Entonces, si bien en esta sede el juez no adopta medidas simbólicas, conmemorativas, de rehabilitación, o de no repetición, dicha circunstancia, per se, no supone que no se repare íntegramente el perjuicio. Como corolario de lo anterior, para la Sala, la reparación integral propende por el restablecimiento efectivo de un daño a un determinado derecho, bien o interés jurídico y, por lo tanto, en cada caso concreto, el operador judicial de la órbita nacional deberá verificar con qué potestades y facultades cuenta para obtener el resarcimiento del perjuicio, bien a través de medidas netamente indemnizatorias o, si los supuestos fácticos lo permiten [trasgresión de derechos humanos en sus diversas categorías], a través de la adopción de diferentes medidas o disposiciones<sup>130</sup>.

9.3.8.- Así mismo, en su momento la jurisprudencia de la Sección Tercera consideró que la “reparación integral en el ámbito de los derechos humanos implica no sólo el resarcimiento de los daños y perjuicios que se derivan de una violación a las garantías de la persona reconocidas internacionalmente, sino que también supone la búsqueda del restablecimiento del derecho vulnerado, motivo por el cual era posible la implementación de una serie de medidas simbólicas y conmemorativas, que no propenden por la reparación de un daño (strictu sensu), sino por la restitución del núcleo esencial del derecho o derechos vulnerados. Por el contrario, la reparación integral que opera en relación con los daños derivados de la lesión a un bien jurídico tutelado, diferente a un derecho humano, se relaciona específicamente con la posibilidad de indemnizar plenamente todos los perjuicios que la conducta vulnerante ha generado, sean éstos del orden material o inmaterial. Entonces, si bien en esta sede el juez no adopta medidas simbólicas, conmemorativas de rehabilitación, o de no repetición, ello no implica en manera alguna que no se repare íntegramente el perjuicio<sup>131</sup>.”

9.3.9.- Acogiendo la jurisprudencia de la Sección Tercera, y en ejercicio del control de convencionalidad subjetivo, la Sala encuentra que procede ordenar y exhortar a las entidades

---

<sup>130</sup> Sentencia de 19 de octubre de 2007, expediente 29273<sup>a</sup>. Ver de la Corte Permanente de Justicia Internacional, caso *Factory of Chorzów*, Merits, 1928, Series A, No. 17, Pág. 47. Citada por CRAWFORD, James “Los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre Responsabilidad Internacional del Estado”, Ed. Dykinson, Pág. 245; Corte Interamericana de Derechos Humanos - Caso de la Masacre de Puerto Bello (vs) Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006; de la Corte Constitucional Sentencia T-563 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En igual sentido T- 227 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-1094 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-175 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería. Corte Constitucional, sentencia T-188 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis

<sup>131</sup> Sentencias de 8 de junio de 2011, expediente 19972; de 8 de junio de 2011, expediente 19973.

demandadas al cumplimiento de “medidas de reparación no pecuniarias”, con el objeto de responder al “principio de indemnidad” y a la “restitutio in integrum”, que hacen parte de la reparación que se establece en la presente decisión.

9.3.10.- En este orden de ideas las medidas decretadas son:

(1) La presente sentencia hace parte de la reparación integral, de modo que las partes en el proceso así deben entenderla. Como consecuencia de esto, copia auténtica de esta sentencia deberá ser remitida por la Secretaría de la Sección Tercera al Centro de Memoria Histórica, para así dar cumplimiento a lo consagrado en la ley 1424 de 2010, y se convierta en elemento configurador de la evidencia histórica del conflicto armado de Colombia.

(2) Como la presente sentencia hace parte de la reparación integral, es obligación de las entidades demandadas la difusión y publicación de la misma por todos los medios de comunicación, electrónicos, documentales, redes sociales y páginas web, tanto de su parte motiva, como de su resolutive, por un período ininterrumpido de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de la presente sentencia.

(3) 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 para que revise en la Unidad de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario si los hechos del presente caso [violación de Derechos Humanos y/o Derecho Internacional Humanitario] se encuadran como merecedor de 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 que se investiguen y juzguen a todos los que hayan participado en el desplazamiento forzado del señor Ángel María Morales Velásquez y el hurto de sus bienes.

(4) En caso de no ser eficaces los recursos internos, anteriormente señalados como parte de la reparación integral, la Sub-sección respetuosamente exhorta al Estado colombiano, en cabeza de las entidades demandadas para que acuda ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para que se pronuncie sobre la violación de Derechos Humanos en el *sub judice*.

(5) Las víctimas por los hechos sucedidos en el presente caso serán reconocidos como víctimas del conflicto armado, razón por la que se solicita a las instancias gubernamentales competentes incorporarlas y surtir los procedimientos consagrados en la ley 1448 de 2011.

De todo lo ordenado, las entidades demandadas deberán entregar al Tribunal de origen y a la Secretaría de la Sección Tercera informes del cumplimiento dentro del año siguiente a la ejecutoria de la sentencia, con una periodicidad de treinta (30) días calendario y por escrito, de los que deberán las mencionadas entidades dar difusión por los canales de comunicación web, redes sociales, escrito y cualquier otro a nivel local y nacional. En caso de no remitirse el informe pertinente, se solicitara a la Procuraduría adelantar las averiguaciones de su competencia ante la orden dada por sentencia judicial y se adopten las decisiones a que haya lugar de orden disciplinario.

## 10.- Costas

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma, no se impondrán.

En mérito de lo expuesto, la Sección Tercera – Subsección C de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**MODIFICAR** la sentencia del 12 de octubre de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, y en su lugar dispone:

**PRIMERO: DECLARAR** la falta de legitimación por pasiva del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS.

**SEGUNDO: DECLARAR** administrativa y extracontractualmente responsable 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.

**TERCERO: CONDENAR**, como consecuencia de la anterior declaración, a la demandad al reconocimiento y pago de perjuicios morales en favor de los demandantes, en los siguientes términos:

Nombre	Calidad	Monto reconocido
Ángel María Morales Velásquez	Víctima directa	35 SMMLV
María Isabel Salamanca	Compañera permanente	35 SMMLV

**CUARTO: CONDENAR** como consecuencia de lo anterior, a la entidad demandada a pago de **\$28'527.077,3** a favor del señor Ángel María Morales Velásquez, por concepto de perjuicios materiales, en su modalidad de daño emergente.

**QUINTO: ORDENAR** el cumplimiento de las siguientes medidas generales de reparación no pecuniaria a título de reparación por afectación relevante a bienes o derechos constitucional y convencionalmente amparados:

- (1) La presente sentencia hace parte de la reparación integral, de modo que las partes en el proceso así deben entenderla. Como consecuencia de esto, copia auténtica de esta sentencia deberá ser remitida por la Secretaría de la Sección Tercera al Centro de Memoria Histórica, para así dar cumplimiento a lo consagrado en la ley 1424 de 2010, y

se convierta en elemento configurador de la evidencia histórica del conflicto armado de Colombia.

(2) Como la presente sentencia hace parte de la reparación integral, es obligación de las entidades demandadas la difusión y publicación de la misma por todos los medios de comunicación, electrónicos, documentales, redes sociales y páginas web, tanto de su parte motiva, como de su resolutive, por un período ininterrumpido de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de la presente sentencia.

(3) 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 para que revise en la Unidad de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario si los hechos del presente caso [violación de Derechos Humanos y/o Derecho Internacional Humanitario] se encuadran como merecedor de 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 que se investiguen y juzguen a todos los que hayan participado en el desplazamiento forzado del señor Ángel María Morales Velásquez y el hurto de sus bienes.

(4) En caso de no ser eficaces los recursos internos, anteriormente señalados como parte de la reparación integral, la Sub-sección respetuosamente exhorta al Estado colombiano, en cabeza de las entidades demandadas para que acuda ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para que se pronuncie sobre la violación de Derechos Humanos en el *sub judice*.

(5) Las víctimas por los hechos sucedidos en el presente caso serán reconocidos como víctimas del conflicto armado, razón por la que se solicita a las instancias gubernamentales competentes incorporarlas y surtir los procedimientos consagrados en la ley 1448 de 2011.

De todo lo ordenado, las entidades demandadas deberán entregar al Tribunal de origen y a la Secretaría de la Sección Tercera informes del cumplimiento dentro del año siguiente a la ejecutoria de la sentencia, con una periodicidad de treinta (30) días calendario y por escrito, de los que deberán las mencionadas entidades dar difusión por los canales de comunicación web, redes sociales, escrito y cualquier otro a nivel local y nacional. En caso de no remitirse el informe pertinente, se solicitara a la Procuraduría adelantar las averiguaciones de su competencia ante la orden dada por sentencia judicial y se adopten las decisiones a que haya lugar de orden disciplinario.

**SEXTO: EXPEDIR** copia de la presente sentencia así como la de primer grado con las pertinentes constancias de notificación y ejecutoria. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando. Igualmente expídase copia de esta providencia con destino a las Entidades mencionadas en el numeral sexto de la parte resolutive de esta providencia.



**SÉPTIMO: DAR** cumplimiento a esta sentencia conforme a los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

**OCTAVO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, una vez en firme esta providencia

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

**OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**  
Magistrada

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Magistrado

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**  
Presidente