

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN B  
ORALIDAD

Bogotá D.C., trece (13) de febrero de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADO PONENTE:** FRANKLIN PÉREZ CAMARGO  
**Expediente:** 1100133360342017-00156-01  
**Demandante:** Sandra Iles Iles y otros  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
**Asunto:** Sentencia segunda instancia - Revoca  
**Medio de control:** Reparación directa

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 31 de julio de 2019, proferida por el Juzgado 34 Administrativo de Bogotá, en la que se negaron las pretensiones de la demanda.

**ANTECEDENTES**

**1. Lo que se demanda**

El 12 de mayo de 2017, mediante apoderado judicial, Sandra Iles Iles, Rodrigo Iles, Hermes Iles Iles, Yaned Iles Iles, Arbey Gumanga Iles y Alba Libia Iles Anacona (actuando en nombre propio y de su hija Liliana Marcela Iles Anacona), presentaron demanda, en ejercicio del medio de control de reparación directa, en contra de la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, con el fin de que accediera a las siguientes pretensiones:

**1°. Se imparta especial prelación al trámite de la presente demanda con el fin de proferir sentencia en el menor tiempo posible, por reunirse los requisitos exigidos por el artículo 18 de la ley 446 de 1998 y el artículo 13 Superior), por la importancia jurídica y trascendencia social de la decisión.**

**2° ORDENE** oficiar a la Fiscalía General de la Nación, para que inicie la respectiva investigación dirigida a esclarecer la responsabilidad penal y los presuntos responsables de los hechos ocurridos y narrados en los hechos, pues constituyen grave violación de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, citando a las víctimas y sus familiares con el fin de que tengan pleno conocimiento sobre la verdad de los hechos ocurridos y a que se haga justicia.

3° Se ordenen en la sentencia que tanto la ratio decidendi y la parte resolutive de la misma, sean publicados en un lugar visible y de atención al público, en el Comando de Policía del Municipio donde ocurrieron los hechos, así como en el Batallón del Ejército de dicha localidad, por el término de seis (6) meses.

4° Se ordene en la sentencia fijar una placa en un lugar visible y de atención al público, en el Comando de Policía del Municipio donde ocurrieron los hechos, así como en el Batallón del Ejército de dicha localidad. Las placas deberán ser instaladas dentro del año siguiente a la notificación de la presente Sentencia. El contenido de dichas placas deberá ser acordado con la Personería municipal y delegados de las entidades demandadas.

5° Como garantía de no repetición, se ordene en la sentencia que las entidades demandadas envíen copia íntegra y auténtica tanto de la ratio decidendi y la parte resolutive, mediante una circular conjunta que debe llevar las firmas del titular de la cartera del Ministerio de Defensa, del Comandante General de las Fuerzas Militares, de cada uno de los Comandantes de Fuerza (Ejército-Armada-Fuerza Aérea) y del Director General de la Policía Nacional, para que sea enviada a las diferentes Divisiones, Brigadas, Batallones, Comandos y Estaciones de Policía que operan actualmente en el país, con el propósito de que se instruya acerca de las consecuencias, responsabilidades y sanciones que para el Estado Colombiano representan y/o generan conductas u omisiones como las que dieron lugar a la formulación de la presente demanda, para evitar que esa clase de acciones u omisiones vuelvan a repetirse. El valor de las copias será asumido por el Ministerio de Defensa.

6° Declarar administrativa, patrimonial, extrapatrimonial y extracontractualmente responsables a las demandadas por la falla del servicio y/o incumplimiento de su deber de garantes de los derechos Constitucionales, de los Derechos Humanos y los Derechos Internacionales Humanitarios de los demandantes, o el título jurídico que corresponda y reconozcan y paguen totalmente, en forma solidaria, o a prorrata, o en cuotas partes los perjuicios, lesiones correspondientes a: **1° POR CONCEPTO DE DAÑOS MORALES** sufridos por los demandantes, se solicita se reconozca las siguientes cuantías, o las que corresponda, así, para: 1° SANDRA ILES ILES, Trescientos (300) S.M.L.M.V., equivalente a doscientos veintiuna millones trescientos quince mil cien (\$221.315.100.00) pesos, moneda corriente. 2° RODRIGO ILES, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 3° HERMES ILES ILES Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 4° YANED ILES ILES, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 5° ARBEY GUAMANGA ILES, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 6° ALBA LIBIA ILES ANACONA, C-C- 25670593, quien actúa en nombre propio, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente; y en nombre y representación de su menor hija LILIANA MARCELA ILES ANACONA, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. **2. POR CONCEPTO DE DAÑO A LA VIDA DE RELACIÓN Y/O ALTERACIÓN GRAVE A LAS CONDICIONES DE EXISTENCIA**, se solicita la siguiente cuantía o la que corresponda así: 1° SANDRA ILES ILES, Trescientos (300) S.M.L.M.V., equivalente a doscientos veintiuna millones trescientos quince mil cien (\$221.315.100.00) pesos, moneda

corriente. 2° RODRIGO ILES, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 3° HERMES ILES ILES Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 4° YANED ILES ILES, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 5° ARBEY GUAMANGA ILES, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 6° ALBA LIBIA ILES ANACONA, C-C- 25670593, quien actúa en nombre propio, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente; y en nombre y representación de su menor hija LILIANA MARCELA ILES ANACONA, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente.

3° POR CONCEPTO DE DAÑOS MATERIALES en la modalidad de lucro cesante, se solicita en cuantía o la que corresponda.

1° SANDRA ILES ILES por este concepto, la suma de **QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS VEINTIOCHO MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$538.328.888.00)** equivalente a **SETECIENTOS TREINTA (30) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES** o el valor que corresponda. 4° POR CONCEPRO DE DAÑO INMATERIAL POR AFECTACIÓN RELEVANTE A BIENES O DERECHOS CONVENCIONAL Y CONSTITUCIONALMENTE AMPARADOS, se solicita se reconozca para: 1° SANDRA ILES ILES, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente o el valor que corresponda; cuantías que comprenden e integran legal, jurisprudencial y doctrinalmente el daño; para la especificación y estimación razonada de la cuantía.

7° Como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad de las demandas se disponga condenarlas a reconocer y pagar a los demandantes a título de indemnización y reparación integral del daño, los siguientes perjuicios y cuantías, así: 1° POR CONCEPTO DE DAÑOS MORALES sufridos por los demandantes, se solicita se reconozca las siguientes cuantías, o las que corresponda, así, para: 1° SANDRA ILES ILES, Trescientos (300) S.M.L.M.V., equivalente a doscientos veintiuna millones trescientos quince mil cien (\$221.315.100.00) pesos, moneda corriente. 2° RODRIGO ILES, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 3° HERMES ILES ILES Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 4° YANED ILES ILES, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 5° ARBEY GUAMANGA ILES, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 6° ALBA LIBIA ILES ANACONA, C-C- 25670593, quien actúa en nombre propio, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente; y en nombre y representación de su menor hija LILIANA MARCELA ILES ANACONA, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente.

2. POR CONCEPTO DE DAÑO A LA VIDA DE RELACIÓN Y/O ALTERACIÓN GRAVE A LAS CONDICIONES DE EXISTENCIA, se solicita la siguiente cuantía o la que corresponda así: 1° SANDRA ILES ILES,

418

Trescientos (300) S.M.L.M.V., equivalente a doscientos veintiuna millones trescientos quince mil cien (\$221.315.100.00) pesos, moneda corriente. 2° RODRIGO ILES, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 3° HERMES ILES ILES Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 4° YANED ILES ILES, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 5° ARBEY GUAMANGA ILES, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 6° ALBA LIBIA ILES ANACONA, C-C- 25670593, quien actúa en nombre propio, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente; y en nombre y representación de su menor hija LILIANA MARCELA ILES ANACONA, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente. 3° POR CONCEPTO DE DAÑOS MATERIALES en la modalidad de lucro cesante, se solicita en cuantía o la que corresponda. 1° SANDRA ILES ILES por este concepto, la suma de QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS VEINTIOCHO MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$538.328.888.00) equivalente a SETECIENTOS TREINTA (130) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES o el valor que corresponda. 4° POR CONCEPRO DE DAÑO INMATERIAL POR AFECTACIÓN RELEVANTE A BIENES O DERECHOS CONVENCIONAL Y CONSTITUCIONALMENTE AMPARADOS, se solicita se reconozca para: 1° SANDRA ILES ILES, Cien (100) S.M.L.M.V., equivalente a setenta y tres millones setecientos setenta y un mil setecientos (\$73.770.700.00) pesos, moneda corriente o el valor que corresponda; cuantías que comprenden e integran legal, jurisprudencial y doctrinalmente el daño; para la especificación y estimación razonada de la cuantía.

8° Condenar a la(s) demandada(s) a que sobre las unas adeudadas a mis poderdantes, se incorporen los ajustes de valor, conforme al índice de precios al consumidor, al máximo legal permitido o al por mayor, como lo autoriza el C.P.A.C.A. en sus artículos 187, 189, 193, 195 y s.s.

9° Condenar a la(s) demandada(s) al reconocimiento y pago de los intereses moratorios, a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria, sobre las sumas adeudadas a mis mandantes, conforme a lo normado en los artículos 192, 193, 195, y s.s., del C.P.A.C.A.

10° Ordenar a la(s) entidad(es) demandada(s) dar cumplimiento a lo dispuesto en el fallo, dentro del término perentorio señalado en los Artículos 192, 195 y s.s. del C.P.A.C.A.

11° Condenar en costas y agencias en derecho a la(s) demandada(s) de acuerdo con lo ordenado en el artículo 188 y s.s., del C.P.A.C.A.

12° Complementario con lo anterior; solicito se aplique integralmente el siguiente precedente jurisprudencial emitido por el CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., dos (2) de mayo de dos mil siete (2007). Radicación número: 19001-23-31-000-1996-15003-01 (16743). Actor: HENRY CASTRO MEJÍA Y OTROS. Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA -POLICÍA NACIONAL y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN

Expediente: 1100133360342017-00156-01  
Demandante: Sandra Iles Iles y otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
Sentencia de segunda instancia

399

49

DIRECTA, que estableció la relación de nexo con el servicio acudiendo al test de conexidad.

13°. Solicito formalmente que el Despacho acoja integralmente el **precedente Jurisprudencial vertical y aplicable de la Sala Plena del Consejo de Estado**, de la aplicación del principio *iura novit curia*, **procediendo el señor a "... interpretar, precisar el derecho aplicable y si es del caso modificar de acuerdo con los hechos expuestos en la demanda, los fundamentos del derecho invocados por el demandante"**.

## 2. Hechos

Del expediente se extraen los siguientes hechos relevantes:

Que la señora Sandra Iles Iles vivió en la vereda la Marquesa del municipio de Santa Rosa (Cauca) con sus padres y hermanos por 21 años y se dedicaban a labores agrícolas en cultivos de maíz, frijol, plátano y yuca.

Que para esa época en la región hacía presencia el Grupo Armado al Margen de la Ley GAOMIL de las FARC-EP, frentes 39 y 13, que era normal encontrarse y ver la presencia de tal grupo con uniformes, vestimenta y armamento de largo alcance y hacían reuniones y patrullajes por más de que estuviera la Policía y el Ejército en la zona.

Que el 11 de julio de 2015 a las 10 de la noche, tocaron la puerta de su residencia y cuatro hombres solicitaron hablar con Sandra Iles Iles de manera privada para decirle que se vinculara al GAOMIL y que esa era la última vez que se lo iban a solicitar y que lo tenía que decidir en 24 horas porque si no se iba con ellos, tenía que irse de su casa y de la región.

Que la señora Sandra Iles no tuvo otra opción y el 12 de julio de 2015 a las 6 de la mañana se fue a la zona urbana del municipio Santa Rosa (Cauca) y el 13 de julio de 2015 se marchó a la ciudad de Bogotá.

Que Sandra Iles Iles realizó declaración de desplazamiento forzado en julio de 2015 ante la Personería de Bogotá y en octubre-noviembre del mismo año, la UARIV se le informó que ya había sido incluida e inscrita en el RUV bajo la solicitud con radicado No. BI000210083 de 2015.

Que el 9 de octubre de 2017, la señora Sandra Iles interpuso denuncia ante la Fiscalía General de la Nación - 03 Especializada-Gaula, bajo el radicado No. 860016099053201700776 en Puerto Asis (Putumayo).

## 3. Fundamento de la demanda

La parte demandante fundamenta sus pretensiones en que la imputación

Expediente: 110013360342017-00156-01  
Demandante: Sandra Iles Iles y otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
Sentencia de segunda instancia

50

en el presente caso debe atribuirse a las entidades demandadas, pues existió una clara omisión y tolerancia de parte de la fuerza pública (Policía y Ejército Nacional) que posibilitó la operación de grupos armados ilegales y la materialización del desplazamiento forzado de la víctima.

#### 4. Trámite procesal de primera instancia

- Por auto del 29 de septiembre de 2017 se admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones correspondientes (fls. 26-27, cp1).
- El 1° de noviembre de 2017, la parte demandante reformó la demanda en la que agregó hechos nuevos (fl. 39, cp1).
- El 28 de enero de 2018, la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional contestó la demanda (fls. 53-71, cp1).
- El 30 de enero de 2018, la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional contestó la demanda (fls. 87-91, cp1).
- La parte demandante recorrió el traslado de las excepciones el 1° de marzo de 2018 (fls. 98-100, cp1).
- El 26 de marzo de 2019 se celebró audiencia inicial en la que se saneó el proceso, se resolvió sobre las excepciones, se fijó el litigio, se dio oportunidad a las partes para conciliar y, se decretaron pruebas (fls. 140-150, cp1).
- Los días 4 de junio, 2 de julio, 9 de julio de 2019 se practicaron pruebas y en la última fecha mencionada se cerró la etapa probatoria y se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión por escrito (fls. 190-191, 204-205 y 225-226, cp1).
- El 31 de julio de 2019 se profirió sentencia de primera instancia en la que se negaron las pretensiones de la demanda (fls. 253-265, cp2).
- El 16 de agosto de 2019, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación en contra de la decisión anterior (fls. 271-276, cp2), recurso que fue concedido en providencia del 4 de octubre de 2019 (fl. 278, cp2).

#### 5. Contestación de la demanda

Notificada en debida forma, **la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional** contestó la demanda y se opuso a las pretensiones por considerar que los hechos generadores del perjuicio alegado fueron hecho de un tercero, que en el caso concreto fueron los grupos al margen de la ley, así mismo

Expediente: 1100133360342017-00156-01  
Demandante: Sandra Iles Iles y otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
Sentencia de segunda instancia

398

SI

señaló que del material probatorio no se evidencia que se haya puesto en conocimiento de las demandadas las situaciones fácticas narradas en la demanda. También manifestó que no se presentaron los elementos o presupuestos necesarios para la configuración de la responsabilidad del Estado y que lo atinente al deber general de seguridad que debe prestar el Ejército Nacional a los ciudadanos, es de medio y no de resultado.

**La Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional** contestó la demanda y se opuso a las pretensiones de la misma por cuanto dicha entidad no ha escatimado en esfuerzos para garantizar los fines constitucionales, derechos y libertades de los habitantes del territorio nacional, pero que las condiciones de orden público y contexto de diferentes regiones, dificultan la labor de descartar cualquier negligencia, omisión o imprevisión del Estado. Finalmente señaló que a pesar de las actuaciones de grupos que implican el desplazamiento forzado, es impropio de la función de tal entidad por obedecer a causas ajena de su actuar.

#### **6. Pruebas aportadas al expediente**

- Copia de la constancia de agotamiento de requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial expedido por la Procuraduría 5 Judicial II para Asuntos Administrativos (fls. 6-7, cuaderno de pruebas).
- Respuesta al derecho de petición radicado No 20167202303682 D.I. # 1062755435 (fl. 8, cuaderno de pruebas).
- Copia auténtica de los registros civiles de nacimiento de Rodrigo Iles, Alba Libia Iles Iles, Hermes Iles Iles, Yaned Iles Iles, Arley Guamanga Iles, Sandra Iles Iles y Liliana Marcela Iles Anacona (fls. 9-15, cuaderno de pruebas).
- Copia de la denuncia penal realizada por Sandra Iles Iles ante la Fiscalía General de la Nación (fls. 40-42, cp1).
- Copia del derecho de petición radicado ante el Comandante del Ejército Nacional de las Fuerzas Militares (fls. 43-46, cp1).
- Copia de respuesta a oficios 101367, 0908 y 0905 por parte del Ministerio de Defensa (fls. 49-52, cp1).
- Copia de la respuesta dada por el Mayor Carlos Andrés Mimalchi del 18 de diciembre de 2017 (fl. 84, cp1).
- Respuesta al derecho de petición a la señora Sandra Iles Iles el 27 de

Expediente: 1100133360342017-00156-01  
Demandante: Sandra Iles Iles y otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
Sentencia de segunda instancia

52

noviembre de 2017 (fls. 108-109, cp1).

- Copia de continuación de historia clínica de Sandra Iles Iles de la ESE Suroriente (fl. 162, cp1).
- Copia de carta de autorización al usuario de consentimiento informado (fls. 163-165, cp1).
- Certificación de la Institución Educativa Agrícola "Jose Acevedo y Gomez" del 8 de abril de 2019 (fl. 166, cp1).
- Copia auténtica del diploma y acta individual de grado de bachiller técnico de Sandra Iles Iles (fls. 167-168, cp1).
- Certificación de presidente de junta de acción comunal de la vereda la Marqueea, municipio de Santa Rosa (Cauca) (fls. 169-170, cp1).
- Certificación por parte del Secretario de Gobierno y Política Social del Municipio de Mocoa - Putumayo (fl. 171, cp1).
- Copia auténtica de la certificación de auxiliar en enfermería de la señora Sandra Iles Iles con su respectiva certificación (fls. 172-173, cp1).
- Respuesta petición No. S-2019- 063860 (fls. 193-197, cp1).
- Respuesta petición No. S-2019- 041130 (fl. 222, cp1).

#### **7. Sentencia de primera instancia**

El 31 de julio de 2019, el Juzgado 34 Administrativo de Bogotá profirió sentencia en la que negó las pretensiones de la demanda. Como fundamento de la decisión, el juzgado consideró que, en relación con el daño, del material probatorio allegado se demostró el desplazamiento, sin embargo, de ese mismo acervo no se desprende que haya existido una falla por omisión por parte de las demandadas en la prestación de un adecuado y eficiente servicio de protección y asistencia a los civiles, mientras se encontraban en la vereda Marquesa del Municipio de Santa Rosa (Cauca), Así mismo manifestó que no se acreditó que las autoridades demandadas tuvieran conocimiento de un peligro colectivo representado por los grupos al margen de la ley.

El a quo finalizó con lo siguiente:

Así mismo, no se puede endilgar responsabilidad a las autoridades por no considerar que era previsible el actuar de grupos armados al margen de la



Expediente: 1100133360342017-00156-01  
Demandante: Sandra Iles Iles y otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
Sentencia de segunda instancia

399

53

ley, menos si se evidencia que la demandante no efectuó denuncia de los hechos 11 de julio 2015 o alguna anomalía para provocar una intervención directa por parte de autoridad alguna, en especial de las aquí demandadas; en el plenario solo se evidencia denuncia penal del **9 de octubre de 2017** ante la Fiscalía especializada 03 de Puerto Asís por el delito de desplazamiento forzado.

(...)

Al no configurarse los primeros elementos de la responsabilidad por falla, el hecho imputable a los demandados a título de falla y el daño, no puede lógicamente configurarse el tercer elemento de la responsabilidad el **nexo causal** entre éstos.

### **8. Recurso de apelación**

Inconforme con la decisión, la parte demandante interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia por considerar que:

No se está de acuerdo con lo establecido por el Despacho, porque plantea la presunción del hecho victimizante de desplazamiento forzado, cuando está probada la ocurrencia de los hechos, con los elementos probatorios allegados, recaudados y obrantes en el expediente.

También se discrepa porque el Despacho simplemente se limitó a cotejar lo establecido normativa y jurisprudencialmente respecto de la falla del servicio, sin contrastar o confrontar los elementos fácticos probatorios existentes y obrantes en el expediente, que pudieran determinar si efectivamente se presentó o no dicha falla.

Además nótese que desde la demanda y los alegatos de conclusión se incluyeron como títulos de imputación la falla del servicio y el incumplimiento de la condición de garantes legales, constitucionales y convencionales de los derechos integrales de los demandantes, respecto de los cuales no hubo pronunciamiento de las demandadas, a pesar de que dentro del expediente obra prueba de petición en ese sentido.

### **9. Trámite y alegatos de conclusión de segunda instancia**

- Por auto del 14 de noviembre de 2019, el Despacho admitió el recurso de apelación y corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión por escrito (fl. 383, cp2).

- Las partes guardaron silencio.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En este acápite se realizará lo siguiente: (i) el análisis de los presupuestos procesales, (ii) se establecerá el problema jurídico a resolver, (iii) se precisará el régimen de responsabilidad aplicable al caso y, (iv) se estudiará el caso concreto.

## 1. Presupuestos procesales

### 1.1. Competencia

La Sala es competente para decidir el asunto de conformidad con el artículo 153 del CPACA en concordancia con el numeral 6 del artículo 155 del CPACA. Así mismo, de conformidad con el artículo 328 del CGP, como el fallo fue recurrido por la parte demandante la competencia de la Sala se circunscribe a la revisión de la materia del recurso y al estudio de los presupuestos procesales.

### 1.2. Procedibilidad del medio de control

El medio de control de reparación directa es procedente para el caso, pues se pretende la declaratoria de responsabilidad del Estado y la indemnización de los perjuicios causados a los demandantes con ocasión al desplazamiento forzado a que se vio obligada Sandra Iles Iles por los grupos al margen de la ley, que, a su consideración se dio por omisión del Estado en su posición de garante.

### 1.3. Caducidad

En lo concerniente a los medios de control susceptibles de conocimiento por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el legislador consagró de manera expresa y particular el término de caducidad que frente a los mismos se debe aplicar, lo que genera lógicamente la imposibilidad de acudir a otras legislaciones o a interpretaciones no acordes con ello para determinar el término de caducidad del medio de control.

El medio de control que la parte demandante ejerció fue el contenido en el artículo 140 del CPACA, es decir, el de reparación directa, cuyo cómputo para la figura jurídica de la caducidad se encuentra consagrado en el artículo 164 del mismo código y regula dicha contabilización así:

**Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el

Expediente: 1100133360342017-00156-01

Demandante: Sandra Iles Iles y otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional

Sentencia de segunda instancia

400

55

demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Siguiendo lo establecido en líneas precedentes y, atendiendo que según lo indicado en el libelo inicial, la desaparición forzosa de la señora Sandra Iles Iles ocurrió el 13 de julio de 2015, se tiene que en principio el término de caducidad del medio de control vencía el 14 de julio de 2017. Ello es así, teniendo en cuenta que, según los demandantes, existió una clara omisión y tolerancia de parte de la fuerza pública (Policía y Ejército Nacional) que posibilitó la operación de grupos armados ilegales y la materialización del desplazamiento forzado de la señora Sandra Iles Iles.

Los demandantes radicaron solicitud de conciliación prejudicial el 29 de noviembre de 2016, es decir, cuando faltaban 7 meses y 15 días para que caducara el medio de control y, la constancia de conciliación fallida se expidió el 23 de febrero de 2017, por lo tanto, la demandante tenía hasta el 9 de octubre de 2017 para presentar la demanda, hecho que ocurrió el 12 de mayo de 2017, por lo que es lógico concluir que la misma se presentó dentro del término contemplado en el literal i del numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

#### **1.4. Legitimación en la causa**

##### **Por activa**

Se presentan como demandantes Sandra Iles Iles (víctima directa), Rodrigo Iles (padre), Hermes Iles Iles (hermano), Yaned Iles Iles (hermana), Arbey Gumanga Iles (hermano) y Alba Lúbia Iles Anacona (madre) quien actúa en nombre propio y de su hija menor Liliana Marcela Iles Anacona (hermana).

Sandra Iles Iles se encuentra legitimada en la causa por activa, en calidad de víctima directa del desplazamiento forzado, a través de certificación mediante el cual la Directora de Registro y Gestión de Información de la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas advierte y constata que la demandante se encuentra incluida bajo declaración BI000210083 por el hecho victimizante de desplazamiento forzado (fl. 8, cuaderno de pruebas).

Rodrigo Iles (padre), Alba Lúbia Iles Anacona (madre), Hermes Iles Iles (hermano), Yaned Iles Iles (hermana), Arbey Gumanga Iles (hermano) y Liliana Marcela Iles Anacona (hermana), se encuentran legitimados en la causa por activa, de conformidad con los registros civiles de nacimiento obrantes a folios 9-15, del cuaderno de pruebas.

**Por pasiva**

La Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional se encuentran legitimadas en la causa por pasiva, pues dichas entidades tienen el deber de proteger a la Nación y a sus habitantes en virtud de lo establecido en los artículos 216, 217 y 218 de la Constitución Política, que indican como finalidad primordial de estas la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional así como el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1512 de 2000 *“por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones”* proferido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades atribuidas por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998; el Ministerio de Defensa Nacional deberá: *“3. Coadyuvar al mantenimiento de la paz y la tranquilidad de los colombianos en procura de la seguridad que facilite el desarrollo económico, la protección y conservación de los recursos naturales y la promoción y protección de los Derechos Humanos”*; es por eso que, en su calidad de encargado de la seguridad y preservación de las condiciones de tranquilidad y paz, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y el Ejército Nacional están legitimados para comparecer como demandados en un proceso de responsabilidad civil extracontractual por los daños que hayan podido causarse por omisión en la protección de la población en atención al contexto que lo rodea y a otros factores que se explicarán más adelante.

**2. Problema jurídico**

En los términos de la impugnación, el problema jurídico que se plantea para resolver la apelación se contrae a establecer si ¿La Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional son administrativamente responsables por los daños y perjuicios generados a los demandantes, al ser la señora Sandra Iles Iles víctima de desplazamiento forzado, por la omisión en tomar las medidas de seguridad necesarias y proteger los derechos fundamentales de la población?

Para responder dicho problema jurídico la Sala analizará los siguientes temas: i) Derecho a la libertad de circulación, ii) Desplazamiento forzado, iii) Normatividad nacional sobre el desplazamiento forzado – reparación de las víctimas del desplazamiento forzado, iv) Jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en temas de responsabilidad del Estado por desplazamiento forzado - el contexto como variable para determinar el grado de previsibilidad en actos violentos cometidos por terceros, v) Hecho de un

Expediente: 1100133360342017-00156-01

Demandante: Sandra Iles Iles y otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional

Sentencia de segunda instancia

401

57

tercero como eximente de responsabilidad en casos de desplazamiento forzado y vi) Caso concreto.

### 3. Régimen jurídico aplicable

La Constitución Política de 1991 consagró expresamente una cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos ocasionados por la acción u omisión de las autoridades públicas. Según la norma constitucional, los elementos que configuran dicha responsabilidad son el daño antijurídico y la imputación del mismo a la entidad pública demandada.

#### 3.1. Del derecho a la libertad de circulación y residencia.

El artículo 24 de la Constitución Política de 1991 dispone:

Artículo 24. 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.

El alcance del derecho contemplado en el artículo en cita fue explicado por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

No existía en la Constitución de 1886 una norma que reconociera en forma expresa la libertad de locomoción y residencia. Con el artículo 24 se propuso consagrar dos derechos cuyos titulares fueran los colombianos: la facultad de circulación, que abarca la facultad de desplazamiento por todo el territorio nacional de entrar y salir del País, y la libertad de residencia que es el derecho a determinar el lugar donde se desea fijar tanto la sede principal de los negocios, como el domicilio.

La consagración constitucional de estas libertades es fundamental para impedir la intervención indebida de las autoridades estatales o de los particulares quienes no podrían restringir o entorpecer la libre circulación dentro y fuera del País, ni imponer o prohibir un lugar determinado para residir.

(...)

Este derecho fundamental a la libertad de locomoción y residencia es de aplicación inmediata, propio de la naturaleza inherente al ser humano y su conquista de éste frente al poder del Estado. Sobre el derecho fundamental existe lo que podríamos denominar el respeto absoluto del Estado por la determinación del ser humano de satisfacer sus necesidades en el lugar por él escogido, con las limitaciones que solamente la ley puede establecer tal como lo determina la Constitución.<sup>1</sup>

El derecho a la libertad personal también se encuentra consignado en los instrumentos internacionales, incorporados al ordenamiento nacional por el

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-487 de 1992, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

58

artículo 93 constitucional<sup>2</sup>, de una parte, la Convención Interamericana de Derechos Humanos suscrita por los Estados Partes en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de San José (Costa Rica), celebrada del 7 al 22 de noviembre de 1969, aprobada por el Congreso de la República por la Ley 16 de 30 de diciembre 1972 y ratificada por Colombia el 28 mayo de 1973<sup>3</sup>, en la que se dispuso:

Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
3. El ejercicio de los derechos anteriores 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.
4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.
5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.

(...)

Así mismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, aprobada en Ley 74 de 26 de diciembre de 1968 y ratificada por Colombia el 29 de octubre de 1969, consagra en su articulado la garantía a la libertad de tránsito y residencia como derecho inherente a toda persona humana, en términos similares a los antes señalados<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Constitución Política de 1991, artículo 93: Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

<sup>3</sup> En virtud del artículo 2º, literal b de la Convención de Viena sobre el derecho de tratados de 23 de mayo de 1969, se entiende por "ratificación", "aceptación", "aprobación" y "adhesión", según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un Instrumento.

<sup>4</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12.

1. 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.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. 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. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

Expediente: 1100133360342017-00156-01  
Demandante: Sandra Iles Iles y otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
Sentencia de segunda instancia

402

59

El núcleo central del derecho a la libertad de circulación y residencia puede ser sintetizado en los términos fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme al cual:

(...) el derecho de circulación y de residencia, protegido en el artículo 22.1 de la Convención Americana, es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, y contempla, inter alia, el derecho de quienes se encuentren legalmente dentro de un Estado a circular libremente en él así como escoger su lugar de residencia. Este derecho puede ser vulnerado de manera formal o por restricciones de facto cuando el Estado no ha establecido las condiciones, ni provisto los medios que permiten ejercerlo.

Dichas afectaciones de facto pueden ocurrir cuando una persona es víctima de amenazas u hostigamientos y el Estado no provee las garantías necesarias para que pueda transitar y residir libremente en el territorio de que se trate. Asimismo, la Corte ha indicado que la falta de una investigación efectiva de hechos violentos puede propiciar o perpetuar un exilio o desplazamiento forzado.<sup>5</sup>

En el mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la Observación General No. 27 (67) de 02 de noviembre de 1999, sobre la libertad de circulación, señaló:

Toda persona que se encuentre legalmente dentro del territorio de un Estado disfruta, dentro de ese territorio, del derecho de desplazarse libremente y de escoger su lugar de residencia. En principio, los nacionales de un Estado siempre se encuentran legalmente dentro del territorio de ese Estado. La cuestión de si un extranjero se encuentra "legalmente" dentro del territorio de un Estado es una cuestión regida por el derecho interno, que puede someter a restricciones la entrada de un extranjero al territorio de un Estado, siempre que se adecúen a las obligaciones internacionales de ese Estado. (...)

El derecho de circular libremente se relaciona con todo el territorio de un Estado, incluidas todas las partes de los Estados federales. Según el párrafo 1 del artículo 12, las personas tienen derecho a circular de una parte a otra y a establecerse en el lugar de su elección. El disfrute de este derecho no debe depender de ningún objetivo o motivo en particular de la persona que desea circular o permanecer en un lugar. Todas las restricciones se deben adecuar al párrafo 3.

(...)

Con sujeción a las disposiciones del párrafo 3 del artículo 12, el derecho de residir en el lugar escogido dentro del territorio incluye la protección contra toda forma de desplazamiento interno forzado. Este párrafo tampoco permite impedir la entrada y permanencia de una persona en una parte específica del territorio. No obstante, la detención legal afecta más específicamente el derecho a la libertad personal y está cubierta por el artículo 9 del Pacto. En algunas circunstancias, los artículos 12 y 9 pueden entrar en juego conjuntamente.

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 03 de septiembre de 2012.

60

En suma, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, la Constitución Política de 1991, contemplan la garantía a la libertad de tránsito y de fijar a la residencia, teniendo en cuenta que el vínculo con el territorio facilita a la persona asegurar no sólo la propia subsistencia, sino también permite el desarrollar de otras esferas de la vida del hombre, como la individual, familiar, cultural y social, permitiéndole, sin limitación, establecer libremente el lugar donde habitar.

### 3.2. Del desplazamiento forzado.

Históricamente se ha hablado del *ius ad bellum* (derecho a la guerra) e *ius in bellum* (derecho en la guerra), siendo este último el que define los medios militares admitidos en conflictos internos o internacionales y define aquellos prohibidos, que de consumarse genera responsabilidad de quien los comete<sup>6</sup>.

Éstas conductas proscritas en el *ius in bellum* se agrupan en cuatro categorías: i. Crímenes de guerra<sup>7</sup>, ii. Genocidio o la destrucción intencional de un grupo nacional, étnico, racial o religioso, iii. La agresión y iv. Crímenes de lesa humanidad, cuya definición es:

Se trata de crímenes que por su extrema gravedad ofenden a la humanidad, los cuales han sido tipificados como tales en tratados internacionales.

(...)

María Cristina Rodríguez en una concepción general los define de la siguiente manera: "Serían todas aquellas violaciones gravísimas del derecho internacional que lesionan a la humanidad, aunque materialmente se hayan afectado únicamente los derechos. Estas infracciones graves surgen de un grupo de personas. Estas infracciones graves surgen de acciones u omisiones imputables al individuo, generando responsabilidad internacional para el autor como para el Estado que debió actuar en prevención o represión".

Esta definición es muy aplicada y hoy se acepta la prevista en el artículo 7º del Estatuto de Roma que exige que los actos graves deben ser realizados como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de ello.<sup>8</sup>

Hasta este punto la Sala puede concluir que en el derecho de la guerra, en aras de "humanizar" y/o "moderar" el conflicto armado, la comunidad

<sup>6</sup> Ver, Ambos, Kai, Conceptos básicos del Derecho Internacional Humanitario y el nuevo crimen de agresión Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C, 2012.

<sup>7</sup> Monroy Cabra, Marco Gerardo, Introducción al derecho penal internacional. Legis, Bogotá, D.C, 2011, p. 66. Los crímenes de guerra son violaciones graves de las reglas de derecho Internacional humanitario o convencional de los conflictos armados que general una responsabilidad penal internacional.

<sup>8</sup> Monroy Cabra, Marco Gerardo, ibidem, p. 80



Expediente: 1100133360342017-00156-01

Demandante: Sandra Iles Iles y otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional

Sentencia de segunda instancia

403

61

internacional ha establecido una serie de conductas prohibidas, como son los crímenes de lesa humanidad, que debido a su gravedad se entiende que afectan a la humanidad misma, **por lo cual debe sancionarse no sólo a la persona que lo cometió, sino al Estado que lo propició u omitió prevenirlo.** Entre esas conductas se encuentra el desplazamiento o traslado forzado, que la doctrina define en los siguientes términos:

Las deficiencias inherentes al derecho Internacional humanitario generan fenómenos migratorios que afectan a la población civil y llevan a grupos sociales a abandonar sus lugares de residencia a dirigirse a otros sitios y buscar refugio, dentro o fuera del territorio del respectivo Estado. Según sea una u otra la circunstancia, el derecho internacional humanitario tendrá mayor o menor incidencia en la regulación de la situación. (...)

Es el fenómeno de los llamados desplazados y refugiados, de interés para el derecho internacional, en la medida que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), decidió confiar su protección al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), encargados de los programas a éste atribuidos.

Un **refugiado** es la persona que con el fin de proteger su vida, su integridad personal y su libertad, o la integridad de su familia, cruza las fronteras del país, donde reside habitualmente y se instala, en forma permanente, en otro, o de forma temporal si cesan las razones que lo llevaron a abandonar su lugar de origen. El **desplazado**, por el contrario, por razones similares a la del refugiado, abandona su hogar, pero permanece dentro del Estado de residencia y, en principio, no tiene el propósito de establecerse en el lugar donde se instala. (...)

**Pero sin duda, de conformidad con los Convenios de Ginebra de 1979, el mayor interés en el tratamiento de las víctimas de los conflictos armados son las personas desplazadas,** de conformidad con las normas internacionales sobre la materia. Las **personas desplazadas** o simplemente **desplazados**, son personas o grupos de personas que como consecuencia de un conflicto armado, un disturbio, una catástrofe, amenazas graves contra su persona o familia, o la violación sistemática de los derechos humanos, abandonan su residencia habitual, sus bienes y medio de trabajo, para trasladarse a una localidad distinta del país, en busca de protección y seguridad personal y ayuda para la satisfacción de sus necesidades primarias. (...)<sup>9</sup> (Negrilla de texto original)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, siguiendo los Principios Rectores de los Desplazamientos de las Naciones Unidas, cuyo análisis se hará más adelante, indica que: *"se entiende por desplazados internos 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, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos [...] y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida."*<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Pallares Bossa, Jorge. Derecho internacional público, 2ª edición. Leyer, Bogotá, D.C, 2004. p. 375-377

<sup>10</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Chitay Nech Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Confirmado en Caso

La doctrina ha indicado que el desplazamiento forzado interno se consolida cuando convergen los siguientes elementos:

Como se puede apreciar, la definición de desplazado interno se materializa siempre que se cumplan los siguientes requisitos: i) el desplazamiento debe ser violento, ii) puede darse con ocasión de (SIC) conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y iii) el desplazamiento de este tipo sólo tiene lugar al interior de las fronteras de cada país.<sup>11</sup>

El desplazamiento forzado no es una situación ajena a la realidad del conflicto interno armado en Colombia, pues según cifras oficiales de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el número total de desplazados a 2015 era de 6.900.000 personas, siendo el Estado con mayor cantidad de población en esa situación, seguido por Siria, Afganistán, Somalia e Irak<sup>12</sup>.

En el mismo sentido, en el *Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, presentado por el Centro Nacional de Memoria Histórica en 2015, confirma el número de personas desplazadas en el país, añadiendo que el estimado de hectáreas abandonadas o despojadas, según cifras del Departamento Nacional de Planeación y el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio, es de más de 8,3 millones<sup>13</sup>.

Visto entonces en qué consiste el desplazamiento forzado, **como un crimen de lesa humanidad** y un fenómeno social que afecta a más del 10% de la población del país, que hace Colombia uno de los cinco estados con mayor número de víctimas de esa conducta, procede esta Colegiatura a revisar la regulación normativa internacional y nacional sobre la materia, así como los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Consejo de Estado.

### **3.3. Normas nacionales que prohíben y sancionan el desplazamiento forzado.**

Masacre de Río Negro Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 04 de septiembre de 2012.

<sup>11</sup> Muñoz Palacios, Jhon Jairo. *El Desplazamiento Forzado Interno en la Normatividad Internacional y en el Ordenamiento Jurídico Colombiano*. Editorial Universidad del Cauca, Bogotá, D.C, 2014. P. 33.

<sup>12</sup> ACNUR. *Tendencias Globales Desplazamiento Forzado en 2015*, consultado en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627>

<sup>13</sup> Consultado en <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>

Expediente: 1100133360342017-00156-01  
Demandante: Sandra Iles Iles y otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
Sentencia de segunda instancia

404

AL 10

63

En el escenario colombiano, la Ley 387 de 18 de julio de 1997<sup>14</sup> es el principal marco jurídico que reglamenta el desplazamiento forzado en Colombia. La norma dispone:

Artículo 1º.- Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:

**Conflicto armado interno;** disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público. (...)

Artículo 2º.- De los Principios. La interpretación y aplicación de la presente ley se orienta por los siguientes principios: (...)

7. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzosamente.

(...)

Artículo 3º.- De la responsabilidad del Estado. Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.

Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano.

El derecho nacional, en consonancia con los instrumentos internacionales, contempla el desplazamiento forzado como la migración impuesta a la población civil dentro de las fronteras del país, contemplando de una parte el derecho a no serlo y de otra parte, la obligación del Estado de prevenirlo y tomar medidas de ayuda a las víctimas.

En el mismo sentido, la Ley 1448 del 10 de junio de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, señala:

Artículo 60. La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten.

<sup>14</sup> 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.

Las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, ~~que no contrarían la presente ley~~, continuarán vigentes. (El texto subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-280 de 2013).

Parágrafo °. El costo en el que incurra el Estado en la prestación de la oferta dirigida a la población desplazada, en ningún caso será descontado del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tiene derecho esta población.

Esta oferta, siempre que sea prioritaria, prevalente y que atienda sus vulnerabilidades específicas, tiene efecto reparador, exceptuando la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado 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 las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley.

Los lineamientos de atención y reparación a víctimas del desplazamiento forzado se encuentran desarrollados en los artículos 61 a 68 de la ley en cita, y contemplan medidas de atención humanitaria de emergencia y transición, retorno y reubicación y cesación de la condición de vulneración. En el ámbito punitivo, el Código Penal tipifica, en el acápite de delitos contra personas y bienes protegidos, la deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil, en los siguientes términos:

Artículo 159. Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y sin que medie justificación militar, deporte, expulse, traslade o desplace forzadamente de su sitio de asentamiento a la población civil, incurrirá en prisión de diez (10) a veinte (20) años, multa de mil (1.000) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de diez (10) a veinte (20) años.

El Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002, contempla como falta gravísima el desplazamiento forzado, así:

Artículo 43. Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

10. Ocasionar, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia.

Se tiene entonces que en los mismos términos de las aludidas normas internacionales, en Colombia se contempla además de la obligación de las entidades públicas de prevenir el desplazamiento forzado, la de brindar ayuda a la población víctima y procurar su retorno al lugar de expulsión

Expediente: 1100133360342017-00156-01  
 Demandante: Sandra Iles Iles y otros  
 Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
 Sentencia de segunda instancia

como política pública, así como la tipificación de la conducta en el ámbito penal y disciplinarlo.

Expuestos los instrumentos universales y regionales que proscriben el desplazamiento forzado y lo sancionan en el escenario internacional, así como las normas positivas que hacen lo propio en el ordenamiento interno, se expondrá lo referente a la responsabilidad del Estado por estos hechos a la luz de diversos pronunciamientos del Consejo de Estado.

**De la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado.** Conforme la doctrina, la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado se discute a través de 3 vías: i. Responsabilidad internacional, ii. Reparaciones administrativas o iii. Responsabilidad patrimonial. Al respecto indica:

A la reparación de la PSD [población en situación de desplazamiento] se puede llegar por tres caminos. Uno de ellos es el de la responsabilidad internacional del Estado (RIE), a cargo de un juez internacional; el otro, el de las reparaciones administrativas, implementadas por mandato legal o reglamentario; **el último, es la declaración de responsabilidad patrimonial del Estado (REPE), plasmado en sentencia de jueces contenciosos administrativos.**

(...) En resumen, los programas de reparaciones administrativas pueden llevarnos a circunstancias indeseables cuando no se piensa en la responsabilidad del Estado. El mero Interés de reparar puede relajar los compromisos de las autoridades con la verdad, la justicia y búsqueda de recursos. [...] Es por eso que resulta importante hablar de responsabilidad patrimonial del Estado (REPE), porque, por una parte, a través de las sentencias que declaran la responsabilidad el juez debe estudiar la conducta de las autoridades para determinar la Imputación del daño (Incluso en aquellos eventos de responsabilidad objetiva), lo que les permite a las víctimas conocer las condiciones del despojo y la participación de los actores responsables. Por otra parte, una declaratoria de responsabilidad puede generar mayor compromiso de las autoridades en la búsqueda, juzgamiento y sanción de los agentes legales e ilegales que propiciaron el despojo. Al menos eso se puede esperar del mandato constitucional de repetir en contra de los funcionarios que con su dolo o culpa grave causaron los perjuicios.<sup>15</sup>

### **3.4. De la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre la responsabilidad del estado por desplazamiento forzado.**

A manera de introducción, considera la Sala necesario destacar que la Sección Tercera del Consejo de Estado desde 2001 ha dispuesto que la población desplazada es sujeto de trato preferencial en atención a la situación de debilidad manifiesta en que la que se encuentran<sup>16</sup> y en los

<sup>15</sup> López Martínez, Miguel Ángel. Responsabilidad del Estado frente al desplazamiento forzado. Una exploración conceptual para consolidar el vínculo entre jueces y académicos. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, D.C. 2015.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 22 de mayo de 2001, Consejero Ponente Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros, Rad. No. 05001-23-31-000-2000-4279-01(AC).

66

trámites administrativos que adelanten debe darse prevalencia a la carga dinámica de la prueba y el principio de la buena fe<sup>17</sup>. Al respecto indicó:

Esta situación, la contempla el Alto Comisionado de las Naciones Unidas en su Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado:

"Es un principio de derecho que la carga de la prueba incumbe al peticionario. Ahora bien, es frecuente que el solicitante no pueda aportar, en apoyo de sus declaraciones, pruebas documentales o de otra clase, y los casos en que pueda presentar pruebas de todas sus afirmaciones serán la excepción más que la regla.

La mayoría de las veces, una persona que huya de la persecución llegará con lo más indispensable y, en muchos casos, incluso sin documentación personal. Por consiguiente, aun cuando en principio, la carga de la prueba incumbe al solicitante, el deber de averiguar y evaluar todos los hechos pertinentes corresponde al solicitante y al examinador. Es más, en algunos casos el examinador habrá de recurrir a todos los medios que tenga a su disposición para conseguir las pruebas necesarias en apoyo de la solicitud. Sin embargo, puede ser que ni siquiera esa investigación independiente tenga siempre éxito y que haya además declaraciones que no sea posible probar. En esos casos, si el relato del solicitante parece verídico deberá concedérsele, a menos que existan razones de peso para no hacerlo, el beneficio de la duda"

En virtud de la aplicación del artículo 83 de la Carta Política, debe presumirse la buena fe en la actuación de los particulares. En el caso de los desplazados, se debe presumir la buena fe al estudiar su inclusión en el Registro Nacional de Desplazados para recibir la ayuda del Gobierno. El exigir aportar nuevos documentos, sin que estos estén siquiera relacionados en un decreto, implica presunción de mala fe. Al presumirse la buena fe, se invierte la carga de la prueba y, por ende, son las autoridades las que deben probar plenamente que la persona respectiva no tiene la calidad de desplazado. Por lo tanto, es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado. (Negrillas y subrayas de texto original).

**Hecha la anterior observación, procede la Sala a presentar una síntesis de los pronunciamientos del Consejo de Estado frente a la responsabilidad patrimonial por desplazamiento forzado.**

*"La jurisprudencia ha entendido que la condición de desplazado es una circunstancia anómala, ajena a la voluntad de la persona que crea una situación ficticia de calamidad, donde el individuo se ve despojado de sus propiedades, tenencia, arraigo, etc.. [...]"*

*Esta Sala encuentra sentido al trato preferencial que se debe otorgar a la población desplazada como causa del conflicto interno, situación anómala y excepcional que permite al juez interpretando la cláusula social de nuestro Estado Social de Derecho, proteger su situación de indefensión a la que se ve sometido por motivos ajenos a su querer. [.]*

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 20 de marzo de 2003, Consejero Ponente Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros, Rad. No. 73001-23-31-000-2003-0032-01 (AC).

Confirmado Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 08 de mayo de 2003, Consejero Ponente Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros, Rad. No. 73001-23-31-000-2003-0268-01 (AC).

Los fallos iniciales sobre el tema del desplazamiento forzado se dieron a través de acciones de grupo y en un primer fallo del 26 de enero de 2006, la Sección Tercera de la corporación, a través de la acción de grupo, condenó a la Policía Nacional por los hechos ocurridos en el corregimiento La Gabarra, del municipio de Tibú (Norte de Santander), con ocasión de la incursión paramilitar ocurrida el 29 de mayo de 1999 que contó con la colaboración de agentes de la entidad demandada, con fundamento en los siguientes argumentos:

5. La Imputación del daño al Estado.

Se afirma en la demanda que los perjuicios sufridos por las víctimas del desplazamiento forzado de La Gabarra son imputables a la Nación por las conductas y omisiones en las que incurrieron los miembros del Ejército y de la Policía Nacional.

A propósito de la responsabilidad del Estado por omisión, son procedentes estas breves consideraciones:

El inciso segundo del artículo 2 de la Constitución establece que "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". Por su parte, el artículo 6 ibidem establece que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

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

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

Por lo tanto, como en el caso concreto ya se estableció que hubo un desplazamiento forzado de personas desde el corregimiento La Gabarra, con posterioridad al 29 de mayo de 1999, se procederá a analizar seguidamente cuál fue la causa del desplazamiento, para luego

68

**establecer si el Estado estaba en posibilidad de interrumpir ese proceso causal y si tenía el deber de hacerlo. (...)**

Las actuaciones adelantadas por la Nación no sólo no mostraron ninguna eficacia para impedir o confrontar la incursión paramilitar en la región, sino que tampoco la mostraron para confrontarla e impedir el desplazamiento de los pobladores. Lo que se evidencia de las pruebas que obran en el expediente fue que se dejó a cargo de los miembros del Ejército y la Policía que operaban en la región la responsabilidad para confrontar un ataque de proporciones tan considerables. (...)

Una vez verificado el hecho: incursión paramilitar, comisión de masacres selectivas y amenaza de nuevas masacres en el corregimiento La Gabarra, hechos que dieron lugar a los daños derivados del desplazamiento forzado a que se vieron sometidos sus habitantes por el temor de perder sus vidas; así como las posibilidades que tenía la entidad para intervenir en el desarrollo causal, habida consideración del conocimiento previo que tenía sobre la inminencia del hecho, sólo falta por señalar que era deber del Estado realizar todas las acciones tendientes a impedir que el grupo de autodefensas vulnerara los derechos de los residentes en dicho corregimiento.

Tal como ya se señaló, la razón de ser de las autoridades públicas no es otra que la de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (art. 2 CP.), obligaciones que en relación con los miembros de la Fuerza Pública establecen específicamente los artículos 217 y 218 ibidem, que señalan que a las Fuerzas Militares corresponde, entre otras funciones, la defensa de la soberanía del Estado y a la Policía Nacional el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.<sup>18</sup> (Negrillas y subrayas de la Sala).

De la providencia en cita, esta Colegiatura debe destacar que la responsabilidad por hechos de desplazamiento forzado se origina en el deber Constitucional del Estado de proteger a las personas, su honra y bienes, y que **no basta con que se demuestre que se tomaron medidas contra los grupos insurgentes, sino que éstas fueron suficientes y adecuadas para evitar el traslado de la población.**

Así mismo en materia del perjuicio moral, el Consejo de Estado fija como hecho notorio, **que por ende no requiere prueba**, la afectación que produce en el hombre el migrar del sitio que han habitado, dejando atrás no sólo las pertenencias físicas, sino también el vínculo con la tierra, tradiciones, recuerdos y costumbres.

La Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de 18 de febrero de 2010, por hechos de desplazamiento, como consecuencia de actos violentos cometidos por terratenientes de la Hacienda "Bella cruz" (municipios de Pelaya, La Gloria y Talameque - Cesar) en asocio con paramilitares contra

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 26 de enero de 2006, Consejera Ponente Dra. Ruth Stella Correa Palacio, Rad. No. 25000-23-26-000-2001-00213-01 (AG).



Expediente: 1100133360342017-00156-01  
Demandante: Sandra Iles Iles y otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
Sentencia de segunda instancia

407

69

campesinos (poseedores) de la tierra; declaró la responsabilidad del Ejército Nacional por faltar a su deber constitucional y convencional de velar por la integridad de las personas, o en otras palabras, faltó a su deber de garante, máxime cuando la institución tenía una base cerca de la zona de los hechos y tenía conocimiento del Inminente ataque del grupo ilegal contra los campesinos para lograr el desalojo de las tierras.<sup>19</sup>

Para la Sala, lo anterior significa que para que se configure responsabilidad por omisión, no es necesario que la víctima del desplazamiento forzado hubiera presentado una denuncia formal o solicitud de protección, **sino que por las circunstancias que rodearon los hechos y el contexto del territorio era imperioso que las autoridades estatales conocieran de la amenaza.**

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 18 de febrero de 2010. Consejero Ponente Dr. Mauricio Fajardo Gómez, Rad. No. 20001-23-31-000-1998-03713-01(18436)

Las pruebas documentales relacionadas anteriormente dan cuenta de que un grupo numeroso de miembros de una organización al margen de la ley, incursionó el 14 de febrero de 1996 en la Hacienda Bellacruz -a cuya ubicación se ha hecho referencia-; en dicha actuación el grupo ilegal sembró el terror entre las cerca de 280 familias campesinas que ocupaban algunos predios de dicho inmueble -entre las cuales se encontraban los demandantes-, las amenazó para que abandonaran los predios ocupados, quemó y destruyó sus viviendas, cultivos, animales, etc., lo cual condujo al desplazamiento forzado de muchas personas; el grupo ilegal avanzó sin tropiezo hasta cumplir con sus amenazas, desconociendo los derechos fundamentales de las personas que allí habitaban. Asimismo, las acciones del grupo armado ilegal fueron conocidas por el Estado, pues el grupo paramilitar además de haber hecho pública la amenaza de tomarse los predios que ocupaban los campesinos, atentó contra la vida e integridad de los mismos y, en todo momento, las familias desplazadas estuvieron informando y solicitando de las autoridades civiles, militares y policivas que operaban en esas localidades y de los organismos nacionales, la protección efectiva para su vida y bienes; en efecto, los campesinos desplazados acudieron ante las Alcaldías y Personerías Municipales denunciando los atentados de los cuales habían sido víctimas el día inmediatamente anterior; igualmente, dichas quejas fueron remitidas por la Personería de Pelaya a las autoridades competentes; **sin embargo, las mismas no fueron atendidas de forma efectiva, como tampoco se demostró que esas solicitudes hubieran tenido eco entre sus superiores jerárquicos o entre las autoridades civiles estatales, lo anterior sumado al hecho de que el Ejército Nacional contaba con una unidad militar dentro de la hacienda y otras dos en cercanías de la misma.** [...] La magnitud del ataque, en consideración, además, al número de familias desplazadas (280 aproximadamente), a la gravedad de los delitos cometidos, así como también al número de los integrantes de la organización delincinencial, ameritaba medidas estatales serias, que de manera contundente y eficaz hubieran impedido o confrontado la incursión paramilitar en la región; al menos que producida ésta, enfrentaran y devolvieran el goce y disfrute de la posesión en forma pacífica a los campesinos que en esas tierras venían habitando, máxime si para esa época, según el oficio remitido al proceso por el Ministerio de Defensa, el Ejército y Policía Nacional contaban con un número superior a 130 efectivos en esa región; de manera tal que a pesar de tratarse de un hecho previsible no se adoptaron las medidas pertinentes para prevenir o para contrarrestar la ofensiva. De otro lado, a pesar de que en el acervo probatorio no aparece prueba alguna de la cual se pueda inferir la participación directa y activa de miembros de la Fuerza Pública en la incursión armada, si se encuentra debidamente acreditado que el desplazamiento forzado no fue sorpresivo; por el contrario, estaba anunciado y, en consecuencia, el conocimiento previo por parte de las autoridades permitía y exigía haber tomado las medidas correspondientes; pese a lo anterior, las autoridades militares no adoptaron medida alguna suficientemente eficaz para impedir que se produjeran los sucesos anunciados; no fue un evento instantáneo, sino que se prolongó en el tiempo y durante varios meses; no se trató de un asunto imperceptible y de poca monta, sino de una execrable y macabra incursión perpetrada por un numeroso grupo de aproximadamente 40 hombres vistiendo prendas de uso privativo de las fuerzas armadas, portando armas de fuego de corto y largo alcance; sus consecuencias fueron mayúsculas, se trató de un desplazamiento de más de 280 familias que, desde luego, trajo consigo el desplazamiento de la familia Narváez Angarita (demandante); en fin, la situación de total desprotección, en la cual se encontraba la región para la época de los lamentables acontecimientos -pese a que la Policía y el Ejército contaban con más de 130 efectivos-, unida a todo lo expuesto, se impone concluir que tales hechos se hubieran podido evitar, es decir, que la Fuerza Pública bien habría podido interrumpir efectivamente el proceso causal. (Negrilla de la Sala)

70

Esta posición fue reforzada por el Consejo de Estado en sentencia de 31 de enero de 2011 en que condenó a la Policía y Ejército Nacional por falla del servicio por omisión del deber de protección al no haber suministrado protección a un abogado defensor de derechos laborales en los años 80's en el Urabá antioqueño, que por las amenazas debió refugiarse en Londres, a pesar que estaba ampliamente registrado, incluso por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el riesgo inminente que la labor sindical que él adelantaba representaba para su seguridad<sup>20</sup>. Al respecto se indicó:

Asimismo, con anterioridad y posterioridad a la época en que ocurrieron los hechos, 4 de abril de 1988, **era de conocimiento generalizado la situación de orden público en la región de Urabá, Antioquia**, que afectaba directamente a las organizaciones sindicales y a las personas relacionadas con éstas. En efecto, en el proceso obran copias de las actas de las reuniones celebradas en la ciudad de Medellín, el 9 y 19 de diciembre de 1985, entre el gobernador de Antioquia, el viceministro de gobierno y los representantes de varios sindicatos, debido a los hechos violentos en la zona de Urabá y en las que se comprometieron a garantizarles el derecho a la vida, la libertad de opinión y expresión política.

Al respecto, es necesario precisar y destacar que, en desarrollo de las funciones y obligaciones de carácter policivo que ostentan las autoridades departamentales y municipales, existía un deber de protección que se materializó respecto a los militantes sindicales en las referidas reuniones, en consecuencia, a aquéllas les correspondía desplegar las acciones necesarias para evitar hechos lamentables como el ocurrido, **en atención a que conocían las circunstancias particulares de este grupo vulnerable.**

Ahora bien, desde el punto de vista probatorio, las actas de las reuniones celebradas el 9 y 19 de diciembre de 1985, entre el gobernador de Antioquia y el viceministro de gobierno, como gobierno departamental y nacional, y los representantes de varios sindicatos y los empresarios, tienen un valor cualificado, en atención a la calidad de autoridades de policía que en sus respectivos niveles nacional y departamental detentaban el señor gobernador y el viceministro de gobierno. Por lo tanto no se pueden tener las citadas actas, como expresiones de buena voluntad, toda vez que probatoriamente contienen compromisos, que al fin y al cabo, además no son más que la reiteración de las finalidades y propósitos que justifican la razón de ser de las autoridades públicas, y del Estado en general frente al ciudadano en cuanto a la garantía de protección a los derechos a la vida, la libertad de opinión y expresión política, como se señaló en esos documentos: de allí su fuerza probatoria cualificada y específica. Igualmente, varias organizaciones internacionales pusieron de presente esta difícil situación, entre ellas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en un informe rendido en el año 1981, puso de presente su preocupación respecto a la situación de los derechos humanos en Colombia, se refirió especialmente a la vulneración de la libertad de pensamiento, expresión, reunión y asociación, y recomendó que se adoptaran medidas más eficaces para el esclarecimiento de las violaciones a los derechos mencionados castigando eficazmente a los responsables. (...)

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 31 de enero de 2011. Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero, Rad. No. 05001-23-26-000-1990-06381-01(17842)

Expediente: 1100133360342017-00156-01  
Demandante: Sandra Iles Iles y otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
Sentencia de segunda instancia

Así las cosas, es indudable que durante el periodo que comprende el presente proceso, las organizaciones sindicales y las personas que hacían parte o estaban relacionadas con las mismas, estuvieron en una situación de riesgo constante, pues fueron víctimas de amenazas e intimidaciones contra su vida e integridad física debido a la actividad que desarrollaban.

Esta situación no puede ni debe ser ajena al Estado, de allí que, éste debe desplegar todas las acciones que tenga a su alcance para garantizar los derechos fundamentales de poblaciones en riesgo y grupos vulnerables, como es el caso de las organizaciones sindicales y sus miembros.

(...) (Negrillas y subrayas de la Sala)

En sentencia de 03 de mayo de 2013, el Consejo de Estado analizó un caso de desplazamiento originado en el corregimiento de La Cooperativa, municipio de Mapiripán (Meta) ocurrido el 21 de febrero de 1999, cuando supuestos miembros de las autodefensas unidas de Colombia del Urabá, secuestraron al actor y 3 horas después lo regresaron a su vivienda e incendiaron su casa, situación que les obligó a salir del lugar; y llegó a la conclusión de que era procedente condenar a la administración por la omisión de tomar medidas razonables para prevenir la ocurrencia de los hechos, teniendo en cuenta que conocían ampliamente la presencia paramilitar en la zona, no sin antes advertir que se: "debe examinarla responsabilidad del Estado siempre que se demuestre o acredite la coacción traducida en la imperiosa necesidad del afectado de desplazarse de su lugar habitual de residencia, la existencia de cualquier tipo de amenaza o la concreción de la violación de los derechos fundamentales y la existencia de hechos determinantes como: "conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores; violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos; infracciones al Derecho Internacional Humanitario, u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público" (Ley 387 de 1998)<sup>21</sup>. En síntesis indicó:

Así las cosas, el presupuesto inicial de la responsabilidad del Estado ante casos de desplazamiento forzado está radicado en la omisión en el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de las obligaciones constitucionales y legales en cabeza de la fuerza pública de acuerdo con las cuales las personas deben gozar de la protección de su vida, integridad personal, honra y bienes (art. 2 CP.). El incumplimiento de las obligaciones del Estado, en la labor de prevenir los riesgos en los que se vean comprometidos los derechos humanos de los ciudadanos con ocasión de hechos perpetrados por terceros, dará entonces lugar a la responsabilidad del Estado por falla del servicio. Dicha responsabilidad, de conformidad con la Corte Interamericana de Derechos Humanos no será exigible en todos los casos en los que el Estado haya omitido prevenir riesgos para la comunidad, pues se requiere de un criterio de razonabilidad en la previsión de que

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 03 de mayo de 2013, Consejero Ponente Dr. Danilo Rojas Betancourth, Rad. No. 50001-2315-000-2000-00392-01 (32274).

72

**los habitantes se encontraban ante un riesgo de verse lesionados en sus derechos humanos.** También señaló que el deber de prevención abarcará todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos: (...)

Ahora bien, esa falla en el servicio por la omisión en el cumplimiento o el cumplimiento defectuoso en la labor de prevenir que los miembros de la población civil se vean lesionados en sus derechos por el actuar de actores no estatales, exige determinar, según la doctrina, que el Estado omitió la adopción de medidas razonables para prevenir esa violación. **Para llegar a dicha conclusión, se deberá revisar si la situación fáctica existió y la manera como se cumplen los siguientes tres elementos: i) los instrumentos de prevención utilizados; ii) la calidad de la respuesta y iii) la reacción del Estado ante tal conducta** (...) (Negrilla y Subrayas fuera de texto).

Ahora bien, en reciente pronunciamiento, el Consejo de Estado analizó la responsabilidad del Estado por hechos ocurridos en Vista Hermosa (Meta) durante el Proceso de Paz con el grupo guerrillero FARC entre 1998 y 2002, en donde se ordenó el despeje y retiro de las Fuerzas Militares de varias zonas, entre ellas el mencionado municipio:

19. Para la Sala es claro, así como al parecer lo es para las partes, el Ministerio Público y el fallador de primera Instancia, que durante el trámite procesal de este asunto se ha logrado demostrar que el señor Abraham Parra Piñeros sufrió un daño, consistente en su desplazamiento de los inmuebles de los que era propietario o poseedor ... ubicados en la zona rural del municipio de Vista Hermosa, Meta, el cual fue perpetrado por guerrilleros de las FARC los días 26, 27 y 28 de diciembre del año 2000, sobre lo cual obran en el expediente varios medios de prueba, particularmente las declaraciones de testigos de los hechos, como habitantes de la región y trabajadores de las fincas del demandante...

20. Respecto de la imputabilidad, deben hacerse algunas precisiones útiles para tomar una decisión. El análisis del asunto deberá tener en cuenta **el contexto político y geográfico en el que se produjeron los hechos, así como la autoría del mismo por parte de un grupo al margen de la ley.**

21. En tal sentido, para la Sala resulta indispensable iniciar por un elemento que no necesita prueba de ninguna de las partes, al constituir **un hecho notorio:** las negociaciones de paz adelantadas entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC entre 1998 y 2002, y la declaración de una zona de distensión para tales propósitos. (...)

23. Esta decisión gubernamental supuso el retiro de fuerzas militares y de policía de las jurisdicciones territoriales que pertenecían a los municipios indicados en el artículo 3 de la resolución, entre los que se encontraba Vista Hermosa, Meta, municipio en el que el señor Parra Piñeros tenía su domicilio y se desempeñaba como agricultor y ganadero.

24. Es claro también 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.

25. Por otra parte, es importante tener en cuenta que el daño fue causado materialmente por un tercero ajeno a las partes que conforman los extremos activos y pasivos de esta Litis, en cuanto está demostrado que el ilícito del que fue víctima el demandante fue perpetrado por la guerrilla de las FARC.

26. Partiendo de este hecho, la Sala recuerda que en lo relativo a la determinación de la imputabilidad del daño causado a la población civil por actores armados al margen de la ley, esta Sección ha tomado posturas divergentes en cuanto a la aplicación de un título de imputación específico, dada la ausencia de un mandato constitucional que obligue al juez a usar un título particular de forma invariable frente a situaciones de hecho similares.

27. Esta discusión no se ha desarrollado de manera unívoca o pacífica, y la jurisprudencia en situaciones tácticas similares ha aplicado diferentes tesis, encajando en ocasiones estos hechos en el régimen de la teoría de la falla del servicio, así como en otras los títulos de riesgo excepcional y daño especial.

**28. Para el caso de la falla del servicio, se requiere demostrar la previsibilidad del acto o ataque del grupo al margen de la ley, ya por un conocimiento previo del mismo o porque una serie de hechos advertían su inminencia, siendo responsable el Estado por no tomar las medidas suficientes y necesarias para evitar o disminuir los daños.**

(...)

30. La Sala no encuentra acreditada la ocurrencia de una falla en el servicio, régimen subjetivo de responsabilidad que parte de demostrar una relación de causa y efecto entre el mencionado daño y una conducta negligente u omisiva de parte de la administración que implica su desconocimiento o violación a una obligación a cargo del Estado, por la declaratoria e implementación de la zona de distensión. No puede perderse de vista que esta y otras medidas perseguían el fin legítimo consagrado en la Constitución Política de acabar con el conflicto armado y garantizar unas condiciones de orden público y convivencia que permitieran el goce y disfrute de manera normal de los derechos puestos en cabeza de toda la población de la Nación.

(...)

35. Tampoco encuentra la Sala que al caso sea aplicable el régimen objetivo del daño especial -conclusión base de la sentencia de primera instancia-, por la sencilla razón de que el daño por el que se demanda en esta ocasión no fue causado por las acciones del Gobierno en el desarrollo de la implementación de la zona de distensión, sino por un tercero, concretamente las FARC.

36. Tómese en consideración que la Sección Tercera del Consejo de Estado, al definir el título de imputación del daño especial, ha indicado que este surge cuando se rompe el equilibrio de las cargas públicas como consecuencia de una actuación legítima de la administración, la cual a pesar de ser ajustada a derecho tiene la virtualidad de causar perjuicios a los ciudadanos:

Esta Sección del Consejo de Estado ha establecido que el Estado debe responder patrimonialmente a pesar de la legalidad de su actuación,

74

de manera excepcional y por equidad, cuando al obrar de tal modo, en beneficio de la comunidad, por razón de las circunstancias de hecho en que tal actividad se desarrolla, causa al particular un daño especial, anormal, considerable, superior al que normalmente deben sufrir los ciudadanos en razón de la especial naturaleza de los poderes y actuaciones del Estado, rompiéndose así la igualdad de los mismos frente a las cargas públicas, o la equidad que debe reinar ante los sacrificios que importa para los particulares la existencia del Estado. (...) Se tiene entonces que la lesión antijurídica, traducida en la limitación a los derechos de propiedad de los particulares, deviene imputable a la Administración pública, comoquiera que en ejercicio de una actividad legítima y lícita del Estado se irroga un daño especial y anormal que, se itera, desborda la igualdad frente a las cargas públicas.

37. Por lo tanto, si se toma como base del análisis precisamente que el daño que se causó es producto de la actuación de un grupo guerrillero como las FARC, mal podría hablarse de que este se deriva de la actuación legítima del Estado.

38. Es cierto que las circunstancias que enmarcan este caso implican que el despojo y robo de los bienes del actor fueron permitidos, en cierto modo, por la actuación del Estado y concretamente en la declaración de una zona de despeje en el municipio en el que aquel desarrollaba sus actividades productivas y tenía su territorio, pero ello evidentemente no fue la decisión per se la que causó el daño, sino un elemento que hizo posible su materialización.

**39. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala encuentra que la decisión condenatoria de primera instancia sí está justificada, pero considera que la responsabilidad declarada se enmarca más en una situación de riesgo excepcional, en su modalidad de riesgo conflicto.**

40. En este sentido, es de cardinal relevancia entender que en el asunto que se analiza el retiro de la fuerza pública de un espacio geográfico determinado del país para adelantar negociaciones de paz fue una decisión política que, siendo acertada o no, encontró total respaldo en la normatividad constitucional y legal aplicable -razón por la que no puede hablarse en ella de una falla- y que propició en algunos casos el desarrollo de acciones armadas contra la población por parte del grupo armado con que se estaba dialogando.

41. Esto implica que la acción estatal no fue perjudicial por sí misma para los ciudadanos colombianos, en cuanto medió en la ocurrencia de los menoscabos patrimoniales la conducta de un tercero -razón por la que no puede hablarse de un daño especial-; pero se trató de una decisión ejecutiva que creó unas circunstancias específicas en las que era evidente que a los habitantes de las regiones sujetas a la medida se les sometía a un riesgo excepcional y extraordinario, al quedar a merced de un actor armado, parte del conflicto que azota a Colombia y ajeno al poder estatal, el cual, al materializarse, en ocasiones derivó en daños como el sufrido por el señor Abraham Parra Piñeros.

42. Así, estando probado que el señor Abraham Parra Piñeros fue víctima de un despojo de su lugar de residencia y de los predios que explotaba económicamente por parte de la guerrilla de las FARC, es evidente que en él y sus bienes se concretó el riesgo al que sometió el Gobierno Nacional a los habitantes de Vista Hermosa, Meta, y del resto de municipios que hicieron

parte de la zona de distensión creada por la resolución n.0 58 del 14 de octubre de 1998.

**43. Como creadora del riesgo que determinó la ocurrencia del daño, este resulta imputable a la Nación, representada en este caso por las autoridades que intervinieron en la constitución de dicho acto administrativo, quienes serán declaradas responsable extracontractualmente.**

(...)<sup>22</sup> (Negrillas y Subrayas del Despacho)

Entiende el Consejo de Estado que el desplazamiento forzado, aun cuando sea originado en el marco de un proceso de paz, por la ausencia de presencia militar en una zona, aunque medie una causa justa, expone a un riesgo excepcional a los civiles, y consecuentemente genera responsabilidad patrimonial por esos hechos.

**De la jurisprudencia en cita se debe concluir en primera medida que la población civil en un conflicto armado no se encuentra en el deber de soportar las cargas de la guerra, pues los instrumentos del Derecho Internacional Humanitario precisamente buscan salvaguardarlas en su vida, integridad y bienes.**

Así como que el Estado tiene la obligación constitucional, legal, convencional, extra convencional e incluso, si se quiere, ontológica, de proteger a la población, por ende, cuando los civiles sean víctimas de una conducta con ocasión de la guerra, bien sea porque sus agentes lo causaron, o lo permitieron al no tomar medidas efectivas, existe responsabilidad extracontractual privilegiándose el régimen de falla del servicio (por acción u omisión según el caso), pero atendiendo a la condición especial y de debilidad manifiesta en que se encuentra el desplazado es claro se debe aligerar la carga de la prueba pues no tiene las mismas facilidades de demostrar los elementos de la responsabilidad en igualdad de condiciones de quien no ostenta esa calidad.

En algunas situaciones la Jurisprudencia<sup>23</sup> ha encontrado responsable al Estado por **actos violentos cometidos por terceros**, basándose en la permisibilidad que la administración propició para que se configurara el acto violento, debiendo y pudiendo evitarlo a la luz del contenido obligacional que fijan las normas de la entidad demandada e internacionales en relación al **contexto social** que se viva, así lo consideró:

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 03 de septiembre de 2015, Consejero Ponente: Dr. Danilo Rojas Betancourth, Rad. No. 20001-23-31-000-2002-00136-01(32180)

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "B", sentencia del 03 de agosto de 2017, expediente 44302, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

76

En ese orden de ideas, para que el daño proveniente de actuaciones exógenas le sea imputable al Estado se requiere que existan razones de derecho que lo vinculen con la garantía de "estándares normativos funcionales fijados por el orden interno e internacional"; de tal manera que el incumplimiento y desatención de los mismos acarree el deber de responder ya sea porque se pudo comprobar una falla del servicio o, en ausencia de esta, la administración con su legítima actividad haya generado un riesgo anormal y excesivo.

En tal sentido, conforme al más reciente pronunciamiento de la Sala Plena de la Sección Tercera<sup>24</sup>, la responsabilidad del Estado por actos violentos perpetrados por terceros, procede ya sea a título de falla del servicio o riesgo excepcional, según se desprenda de los hechos en que se geste el caso.

(...)

En términos generales, cuando se trate de actos violentos de terceros, el Estado responde a título de falla del servicio, porque: "i) haya participado directa o indirectamente en la producción del hecho dañoso, o ii) no hubiere intervenido en el acto o hecho generador del daño, pero este le era previsible y resistible, y no adoptó las medidas necesarias e idóneas encaminadas a anticipar, evitar o mitigar el resultado dañoso, pudiendo y debiendo hacerlo." Sobre este último aspecto, esto es, la previsibilidad del daño, la jurisprudencia de la Corporación ha tenido en cuenta la variable del contexto, para evaluar el conocimiento anticipado que las autoridades pueden tener de determinado hecho (...) (Negrillas de la Sala)

**El contexto como variable para determinar el grado de previsibilidad en actos violentos cometidos por terceros.** En lo que atañe a la responsabilidad del Estado por las conductas o actos violentos de terceros dentro del conflicto armado interno, y para los casos como el presente, cuando no exista elementos probatorios que indiquen que la víctima haya sufrido amenazas previas, y que su condición o funciones no la enmarquen en una categoría que requiera protección especial; la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha apoyado su análisis en el contexto de violencia para medir el grado de previsibilidad de posibles actos contra la ciudadanía, y que en tal medida impliquen a cargo del Estado el desarrollo de actividades especiales y tácticas de defensa por las condiciones del territorio, estableciendo que:

(...) Esta Subsección ha tenido en consideración el contexto en que se suceden los hechos, **de tal suerte que si estos se desarrollan en zonas de conflicto armado donde la asechanza de los grupos ilegales contra la población civil es evidente, persistente y escalada**, ha encontrado fundada la obligación de responder, en aquellos casos en que a partir de las mentadas condiciones se pueden establecer o identificar deberes de protección especial que el Estado debía cumplir y no lo hizo.

... De lo que se trata es que, cuando exista una cadena de sucesos previos, debidamente conocidos y comprobados, con base en los cuales se haya estimado un riesgo exponencial que haga previsible la vulnerabilidad de la

<sup>24</sup> Cita del texto original. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 20 de junio de 2017, exp. 18.860 C.P. Ramiro Pazos Guerrero.



77  
RIL A

población y, por ende, la necesidad de emprender acciones de protección acordes a la situación evidenciada, si estas no se promueven; es decir, si no se adoptan las medidas procedentes y pertinentes, se configura la falla por omisión en los deberes especiales de asegurar las condiciones en tan particular escenario.

**De esta forma, la responsabilidad no se erige per se en la situación de contexto sino que el entorno sirve para develar la inactividad del Estado, o si se prefiere, "la variable del contexto no define la responsabilidad pero sí la vulnerabilidad"** y esta a su vez, la previsibilidad de los hechos a partir de la cual se realiza el análisis de la posible inadvertencia, descuido, negligencia u omisión en la implementación y realización de los deberes de protección. En otras palabras, el contexto no es el fundamento de la falla del servicio sino el vector de descubrimiento de la inactuación Estatal...

Definir las condiciones de vulnerabilidad jurídica, que es a la vez, definir las condiciones de previsibilidad del daño en un contexto de alteración del orden público o de conflicto armado es algo más complejo, **requiere de un ejercicio que trascienda lo meramente circunstancial (contextual) e involucre elementos de lo consubstancial (jurídicos)**. Atendiendo esa complejidad, Estupiñán Silva, por ejemplo, ha propuesto un "test de vulnerabilidad jurídica" a partir de los insumos jurisprudenciales de la CIDH que, en nuestro caso, puede tener una doble aplicación, es decir, que así como sirve para identificar condiciones de fragilidad social de personas o grupos, también puede utilizarse para evaluar las condiciones de previsibilidad del daño y, su utilidad se resume en que aplica de igual manera tanto para individuos como para grupos o colectivos.

El test pondera tres factores, a partir de los cuales la Sala establecerá tres dimensiones del contexto; dichos factores son: i) las causas subyacentes (circunstancias históricas, políticas y sociales), que como va se dijo, aunque necesarias no son suficientes para edificar un supuesto de falla y por esta vía la responsabilidad del Estado; ii) la exposición a presiones variables, a partir de las cuales la vulnerabilidad entra en una espiral de progresión, que se inicia en las causas subyacentes pero va tomando fuerza hasta alcanzar condiciones de riesgo o inseguridad. Por el lado de las omisiones, se toma en cuenta la ausencia institucional o lagunas de protección que ejercen presión sobre otras variables pero, por sobre todo, en el factor "riesgo o inseguridad". Por el lado de la acción aparecen los "peligros aleatorios de diversa índole, entre ellos, "las macro- fuerzas" de naturaleza política, entre las que se encuentran los conflictos armados internos que se conciben como "factores de exacerbación de la exposición a la amenaza de violación de los derechos humanos para algunas personas o grupos de personas"

Hasta aquí, se han abordado dos elementos de vulnerabilidad que se equivalen a dos elementos del contexto: **las causas de una realidad dada y la forma como el Estado debe intervenir en esa realidad.** Sin embargo, como ya se dijo, estos elementos no son suficientes, ya que aun cuando son útiles para determinar deberes de protección y peligros aleatorios, los datos que arrojan siguen dando reportes de una realidad ampliada, indispensable pero deficitaria al momento de determinar la vulnerabilidad o exposición de un individuo o un colectivo específico (micro realidad) a un riesgo mayor, del cual pueda predicarse, por un lado, la previsibilidad del hecho dañoso y, por otro, la necesidad de acentuar y reforzar la protección y la adopción de medidas. En otras palabras:

[La] hipótesis de una vulnerabilidad inherente a los seres humanos nacida de contextos estatales más o menos expuestos a la amenaza de violación de los derechos humanos no es suficiente. Además de las causas y las presiones variables que exponen más o menos a un sujeto de derecho frente a una amenaza, la Corte IDH ha estimado que es necesario abordar la cuestión del grado de sensibilidad del individuo o del grupo en sí mismo vis -à - vis las mencionadas causas y presiones para determinar si su grado de vulnerabilidad supone (o no) la existencia de obligaciones positivas reforzadas por parte del Estado en virtud de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana. Sólo los sujetos que presenten un alto grado combinado de afectación por las causas de la vulnerabilidad, de sensibilidad a la amenaza de violación de sus derechos y de exposición a la amenaza en sí misma, serán calificados por la Corte IDH como sujetos vulnerables [y, para lo que aquí interesa, sujetos expuestos a un riesgo previsible y resistible].

De esta forma aparece, por extensión, el tercer elemento, que aun cuando en estricto sentido no pertenece al contexto, emana de éste; se trata de, iii) el grado de sensibilidad del individuo o del grupo a las causas subyacentes y las presiones existentes en un contexto dado, en este caso, un contexto de conflicto armado. Ello implica establecer en "cuestión de grado", la sensibilidad del sujeto a los dos primeros factores (causas subyacentes y presiones) y "si su grado de vulnerabilidad supone (o no) la existencia [de un riesgo extraordinario que genere] obligaciones positivas reforzadas por parte del Estado", de cara a las exigencias constitucionales y convencionales. De esta manera, se llega a la determinación del "sujeto vulnerable" (expuesto a un riesgo previsible), entendida así:

Sólo los sujetos que presenten un alto grado combinado de afectación por las causas de la vulnerabilidad, de sensibilidad a la amenaza de violación de sus derechos y de exposición a la amenaza en sí misma, serán calificados (...) como sujetos vulnerables. (...).

El sujeto vulnerable (...) está, en consecuencia, afectado por fragilidad superior a la fragilidad promedio de otros sujetos en el seno del mismo Estado y esta fragilidad provoca un grado mayor de exposición a la violación convencional. Cuando se combina el análisis del contexto y del grado de sensibilidad a este último, el sujeto vulnerable puede ser estudiado por el juez interamericano a partir de un conjunto de tipos para facilitar el estudio de sus realidades complejas".

Este tercer elemento que resulta definitorio debe, en todo caso, identificarse a partir de datos objetivos y verificables, implica analizar la sensibilidad a la amenaza, entendida como la situación de evidente debilidad o desventaja derivada, entre otros, de circunstancias de distinta índole como las que debe afrontar la población civil en el marco de un conflicto armado. En tal sentido, la amenaza se asocia con un nivel exacerbado de riesgo, intimidación o peligro y no con el acto concreto de haber recibido una coacción personal.

Recapitulando, para determinar la vulnerabilidad jurídica específica de un individuo o grupo y, por vía de esta, el mayor riesgo de sufrir daños y afectaciones (previsibilidad) en el marco de la responsabilidad del Estado por actos violentos provocados por terceros, se debe identificar claramente el contexto en sus tres dimensiones: i) contexto distal<sup>25</sup> que

<sup>25</sup> (Cita original) En el caso de Colombia, por ejemplo, este contexto se asocia con la existencia de un conflicto armado interno que afecta de una u otra manera a todos los ciudadanos. No obstante, el

refiere a la existencia de unas causas subyacentes y estructurales; ii) contexto proximal<sup>26</sup>, entendido como el nivel de exposición a presiones variables provenientes de la primera dimensión contextual y, iii) contexto situacional<sup>27</sup>, relacionado con el grado de sensibilidad al riesgo o fragilidad evidente. Estas tres dimensiones, en conjunto, hacen previsible la exposición a un riesgo exponencial o extraordinario, a partir del cual se debe analizar la diligencia debida o, en su defecto, la negligencia u omisión constitutiva de la falla del servicio.

En consecuencia, la lectura del contexto (conflicto armado) y la influencia de este en el desencadenamiento de los hechos (sensibilidad a la intimidación o peligro) **debe superar el umbral de los riesgos ordinarios que se ciernen de manera general sobre los habitantes del país o de una zona determinada**, para que pueda exigirse del Estado un nivel de protección especial, bajo el entendido que el daño -en tales condiciones- se hace previsible. Siendo así, la relatividad de las obligaciones no excusa su incumplimiento y, en caso de comprobarse una omisión a los deberes de protección especial, la responsabilidad del Estado por los hechos violentos de terceros, se consolida a título de falla del servicio.

De esta forma, así como existen casos donde los factores y condiciones de violencia han develado las fallas del servicio ante la previsibilidad de los hechos y la falta o descuido en la adopción de medidas especiales, en cuyo caso la Corporación ha declarado la responsabilidad del Estado; también existen otros, en los que luego de sopesar las circunstancias se ha llegado a la conclusión que el Estado no estaba al tanto de anticipar los hechos y de evitar los daños y, en consecuencia, ante la ausencia de falla se le ha exonerado. En últimas, lo que se ha comprobado en estos casos (de no responsabilidad) **es que aun cuando las circunstancias del contexto distal y proximal se encuentran acreditadas no así las que atañen al contexto situacional que define los deberes de protección reforzada y la adopción de medidas específicas o que, inclusive, estando demostrado este último, el Estado no incurrió en omisión de sus deberes.**

Con todo esto se quiere significar que el asunto de la previsibilidad o la imprevisibilidad de los hechos, depende por exclusivo de los supuestos fácticos de cada caso y que, de conformidad con lo expuesto, el contexto (en sus tres dimensiones) es relevante para afirmar el nivel de previsibilidad y los deberes de protección especial, a partir de los cuales debe comprobarse la omisión del Estado, so pena de que el caso se atribuya por exclusivo al hecho del tercero. En otras palabras, a partir de una visión integral del contexto se verifica lo que el Estado estaba obligado a hacer pero, además, debe verificarse que no lo hizo (omisión); por tanto, una vez explorado el contexto, el paso a seguir es analizar si el Estado incurrió o no en falla.<sup>28</sup> (Negrilla y Subrayas de la Sala)

mismo no es suficiente para, en un caso dado, edificar el juicio de responsabilidad del Estado, justamente por la indeterminación de su alcance en una situación concreta.

<sup>26</sup> (Cita original) Pese a la generalidad del conflicto interno, es inobjetable que existen zonas o regiones donde el fragor se intensifica y el grado de exposición a las diferentes variables derivadas del conflicto es mayor.

<sup>27</sup> (Cita original) Más allá de la existencia de zonas expuestas a los riesgos del conflicto, son las situaciones específicas del individuo o colectivo las que cualifican la vulnerabilidad. A su turno, la vulnerabilidad se traduce en una exposición considerable al riesgo, que resulta previsible ante las autoridades encargadas de garantizar las condiciones de seguridad.

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "B", sentencia del 03 de agosto de 2017, expediente 44302, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Expediente: 1100133360342017-00156-01  
Demandante: Sandra Iles Iles y otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
Sentencia de segunda instancia

80

Atendiendo lo anterior, es deber de la Sala estudiar las tres dimensiones del contexto en el caso concreto a fin de determinar si en los hechos en los que se dio el desplazamiento forzado de los demandantes, existe un grado mayor de vulnerabilidad individual a las causas subyacentes (contexto histórico) y a las presiones variables (condiciones de riesgo e inseguridad de la zona), que infieran un riesgo extraordinario a partir del cual pueda predicarse un determinado modo de actuar de las entidades demandadas atendiendo la previsibilidad del hecho y deba analizarse el cumplimiento de ello o no por parte de estas.

Resta entonces verificar si en tratándose de conductas que violen el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los Estados pueden absolver su responsabilidad cuando el hecho se produzca por la conducta de un tercero.

### **3.5. De la causal de exoneración de responsabilidad del hecho del tercero en casos de violación de derecho humanos.**

Tanto la jurisprudencia como la doctrina han señalado que las causales eximentes de responsabilidad de fuerza mayor, el hecho exclusivo y determinante de un tercero o de la víctima, tiene como consecuencia la Imposibilidad jurídica de imputar a la administración responsabilidad alguna por los daños ocurridos por su acción u omisión por la ocurrencia de un hecho extraño<sup>29</sup>.

En otras palabras, cuando se hace el juicio de responsabilidad patrimonial del Estado, debe ser valorada no sólo la participación de la administración en la causación del daño, sino también la de la propia víctima y de terceros e incluso si se debió a una fuerza mayor o caso fortuito<sup>30</sup>, y con base a ese análisis determinar si la causa eficiente del daño lo fue la actuación del ente demandado, de otra persona distinta al afectado o una fuerza ajena a las partes, y así proceder a condenarlo o a absolverlo por haberse producido una causal excluyente de responsabilidad.

La jurisprudencia, en relación con el hecho de un tercero como eximente de responsabilidad ha manifestado:

Para dilucidar la cuestión, la Sala examina enseguida los requisitos que el Consejo de Estado ha establecido para la prosperidad de la excepción denominada "hecho del tercero". Esta Corporación se ha manifestado en diversas ocasiones sobre esta figura, como una causa extraña que exonera

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 19 de noviembre de 2015, Consejera Ponente Dra. Marta Nubia Velásquez Rico, Rad. No. 76001-23-31-000-2001-02636-02(33873)

<sup>30</sup> Código Civil, artículo 64. Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.

Expediente: 1100133360342017-00156-01

Demandante: Sandra Iles Iles y otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional

Sentencia de segunda instancia

413

81

11/19

de responsabilidad a la entidad demandada y para tal efecto ha determinado algunas exigencias, a saber:

"(i) Que sea la causa exclusiva del daño. Si tanto el tercero como la entidad estatal concurrieron en la producción del daño, el resultado no sería la exoneración de responsabilidad, sino la existencia de solidaridad de éstos frente al perjudicado, en los términos del artículo 2344 del Código Civil, lo cual le daría derecho al perjudicado para reclamar de cualquiera de los responsables la totalidad de la indemnización, aunque quien paga se subrogue en los derechos del afectado para pretender del otro responsable la devolución de lo que proporcionalmente le corresponda pagar, en la medida de su intervención.

"(ii) Que el hecho del tercero sea completamente ajeno al servicio, en el entendido de que ese tercero sea externo a la entidad, es decir, no se encuentre dentro de su esfera jurídica y, además, que la actuación de ese tercero no se encuentre de ninguna manera vinculada con el servicio, porque si el hecho del tercero ha sido provocado por una actuación u omisión de la entidad demandada, dicha actuación será la verdadera causa del daño y, por ende, el hecho del tercero no será ajeno al demandado.

"(iii) Que la actuación del tercero sea imprevisible e irresistible a la entidad; porque, de lo contrario, el daño le sería imputable a ésta a título de falla del servicio en el entendido de que la entidad teniendo el deber legal de hacerlo, no previno o resistió el suceso. Como lo advierte la doctrina, "sólo cuando el acontecimiento sobrevenido ha constituido un obstáculo insuperable para la ejecución de la obligación, deja la inejecución de comprometer la responsabilidad del deudor".

En relación con la imprevisibilidad, se señala que este elemento no se excluye la responsabilidad con la simple posibilidad vaga o abstracta de que el hecho pueda ocurrir, sino con la posibilidad concreta y real de que tal hecho pudiera ser previsto. Y en relación con la irresistibilidad, cabe señalar que ésta se vincula con juicios de carácter técnico y económico, es decir, que la valoración sobre la resistibilidad de los efectos del suceso involucra una valoración de los avances de la técnica, pero también de los recursos de que deba disponerse para conjurar los del daño.

Para que el hecho del tercero constituya causa extraña y excluya la responsabilidad de la entidad demandada no se requiere ni que aparezca plenamente identificado en el proceso ni que el tercero hubiere actuado con culpa, porque la relación causal es un aspecto de carácter objetivo. Lo determinante en todo caso es establecer que el hecho del tercero fue imprevisible e irresistible para la entidad demandada, y que su actuación no tuvo ningún vínculo con el servicio, amén de haber constituido la causa exclusiva del daño.<sup>31</sup>

Así pues, para que se configure el hecho del tercero, se requiere se reúnan tres requisitos: i. Que se trate de una persona ajena al servicio, o lo que es lo mismo que no tenga vínculo con el Estado, ii. Que sea imprevisible e irresistible a la entidad demanda, es decir que la ocurrencia de la actuación del tercero le fue sorpresiva y no se encontraba en posición de evitarlo y iii.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 28 de enero de 2015, Consejero Ponente Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad. No. 05 001 23 31 000 2002 03487 01 (32912)

Que su conducta hubiera sido la causa exclusiva y determinante en la causación del daño.

El anterior constituye el marco general que rige el hecho de tercero, empero el Consejo de Estado han dado un tratamiento distinto a la figura cuando el hecho dañoso es una violación de derechos humanos - v. gr. terrorismo, desplazamientos y/o desaparición forzada, entre otros; concluyendo al respecto:

Desde 2012, y a la fecha, el Consejo de Estado fijó una postura intermedia frente al hecho del tercero, acorde a los parámetros establecidos por los mecanismos del sistema universal y americano de derechos humanos, bajo los cuales tiene tanta responsabilidad el Estado, frente a violaciones de derechos humanos, por su acción como por omisión y sobre todo, porque reconoció en su jurisprudencia la existencia de un conflicto armado interno en Colombia.

Es importante indicar lo señalado en sentencia de 12 de febrero de 2014, Radicado No. 25000-23-26-000-2004-01061-01 (34440)<sup>32</sup>, en la cual se analizó el tema del hecho del tercero y se fijaron dos subreglas, conforme las cuales aun cuando no participan agentes del estado en el hecho dañoso, sino son perpetrados por agentes exógenos, existe responsabilidad, en el cual se afirmó:

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

En su momento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Velásquez Rodríguez", estableció que la aplicación del estándar de diligencia llevó a constatar que el "Estado permitió que el acto se realizara sin tomar las medidas para prevenirlo". Esto permite reconducir el régimen de responsabilidad del Estado hacia la inactividad como presupuesto sustancial, sustentado en la existencia de obligaciones positivas de prevención y protección, con las que se busca afirmar el concepto de "capacidad de actuar" del Estado ante la violación, amenaza o lesión de los derechos humanos, incumpléndose de modo "omisivo puro" el deber de poner fin o impedir hechos o actos ajenos a su actuación que pueden

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Subsección C, Sentencia de 12 de febrero de 2014, Consejero Ponente Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad. No. 25000-23-26-000-2004-01061-01(34440)

Expediente: 1100133360342017-00156-01

Demandante: Sandra Iles Iles y otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional

Sentencia de segunda instancia

414

83  
R/L

provocar situaciones que como el **desplazamiento forzado afecta los derechos de las personas.**

Luego, no puede ofrecerse como única vía la aplicación de la posición de garante ya que cuando dicha violación se produce como consecuencia de la acción de "actores-no estatales", se exige determinar que la situación fáctica existió y que respecto a ella se concretaron tres elementos: "i) los instrumentos de prevención utilizados; ii) la calidad de la respuesta y iii) la reacción del Estado ante tal conducta", que en términos del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas se entiende como **el estándar de diligencia exigible al Estado.** (Negrillas de la Sala)

Más recientemente, el Consejo de Estado ha reiterado la anterior tesis bajo la cual la responsabilidad por hechos violentos, propios de conflicto armado interno, se origina no en la acción física (que es perpetrada por grupos insurgentes), sino por la omisión de no haber actuado y protegido a la población, a pesar de tener conocimiento de su presencia en determinada zona.<sup>33</sup>

Le resta a la Sala agregar que en materia de eximentes de responsabilidad, el juez debe ser de sobre manera acucioso, pues las reglas jurisprudenciales y doctrinales son precisas en cuanto a los requisitos que se requieren para que pueda ser declarado cada uno de ellos, por lo cual la valoración probatoria requiere de un rigor adicional, pues debe ser tal el peso de las mismas, que más allá de toda duda razonable se pueda afirmar la existencia de una causal de exoneración de responsabilidad.

Teniendo en cuenta el marco jurídico expuesto, procede la sala a establecer las siguientes sub reglas, las cuales se tendrán en cuenta para analizar los casos de desplazamiento forzado.

- En desplazamiento forzado no hay régimen de responsabilidad objetiva, sino el de falla del servicio, en el cual la carga de la prueba debe asumirla la parte actora, de conformidad con la libertad probatoria establecida en el C.G.P.
- Derivado de lo anterior, cada caso se debe analizar de forma particular según las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Sin embargo, en cada situación se debe acreditar la condición de desplazado, la imposibilidad de regresar al lugar de desplazamiento y el daño.
- El estar inscritos en el registro único de desplazados, no es prueba suficiente para acreditar su condición de desplazados, pues constituye apenas un indicio de dicha condición, dada su naturaleza declarativa y no constitutiva de un derecho<sup>34</sup>, por lo cual es necesario demostrar ante la jurisdicción la condición de desplazado y las circunstancias del desplazamiento, así como la imposibilidad de

<sup>33</sup> Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 05 de marzo de 2015, Consejera Ponente Dra. Stella Contó Díaz del Castillo, Rad. No. 19001-23-31-000-2000-03541-01(33699).

<sup>34</sup> Corte Constitucional, sentencia T- 006 del 13 de enero de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

84

volver o regresar al lugar de desplazamiento y el daño. Lo anterior, se reitera en razón a que el registro único de población desplazada fue constituido como un medio para acceder de manera rápida a los beneficios administrativos otorgados por el Estado a dicha población.

Así las cosas, procede la Sala a analizar la responsabilidad del Estado por hechos violentos, propios de conflicto armado interno, la cual se reitera, se origina no en la acción física (que es perpetrada por grupos insurgentes), sino por la omisión de no haber actuado y protegido a la población, a pesar de tener conocimiento de su presencia en determinada zona; para lo cual debe estudiarse el contexto histórico del municipio de Santa Marta Magdalena para la fecha de los hechos.

#### 4. Caso concreto

En atención a que el recurso de apelación está dirigido a que se declare la responsabilidad de las entidades demandadas, la Sala estudiará los elementos de responsabilidad, atendiendo las sub reglas que fueron mencionadas precedentemente, así:

#### ACREDITACIÓN DE LA CONDICIÓN DE DESPLAZADO.

La condición de desplazado de Sandra Iles Iles pretende acreditarla con la respuesta expedida por el Director de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, en las que se indica que ella se encuentran incluida en el Registro Único de Víctimas bajo declaración BI000210083 por el hecho victimizante de desplazamiento forzado (fl. 8, cuaderno de pruebas).

Sin embargo, se repite, para esta Sala la simple condición de desplazado no es prueba suficiente para acreditar las circunstancias que tenía antes del desplazamiento<sup>38</sup>, en otras palabras, dada la condición existiría flexibilidad favorable para el análisis de cada caso concreto, pero es dable probar ante el juez las circunstancias en que se encontraba antes de tal situación para reconocer la máxima indemnización.

En el caso concreto, de los hechos de la demanda se tiene que Sandra Iles Iles fue víctima de desplazamiento forzado luego de que en el año 2015 los miembros de los grupos armados ilegales paramilitares llegaran a su residencia y amenazaran con que si no se unía a ellos, tenía que irse,

<sup>38</sup>(...) La inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, que la actual Ley 1448 de 2011 prevé sea el soporte para el "Registro único de Víctimas -RUV-, de conformidad con el artículo 154 de esa normativa, es un requisito meramente declarativo y no constitutivo de la condición de víctima, en donde, a través de un trámite de carácter administrativo, se declara la condición de desplazado, a efectos de que las víctimas de este delito puedan acceder a los beneficios legales y a los diferentes mecanismos de protección de derechos, con carácter específico, prevalente y diferencial, para dicha población (...)



Expediente: 1100133360342017-00156-01  
Demandante: Sandra Iles Iles y otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
Sentencia de segunda instancia

415

27  
PAL

85

afirmación que fue corroborada por los siguientes medios probatorios que obran en el expediente:

- Copia de carta de autorización al usuario de consentimiento informado del 9 de septiembre de 2014 en Santa Rosa (fls. 163-165, cp1).

- Certificación suscrita por el rector de la Institución Educativa Agrícola "Jose Acevedo y Gomez", autorizada por la Secretaría de Educación del departamento del Cauca, en la que se indicó (fl. 166, cp1):

(...) **SANDRA ILES ILES** Identificada con Cédula de Ciudadanía Número 1.062.755.435 cursó y aprobó en la Institución Educativa Agrícola José Acevedo y Gómez, los Estudios correspondientes a los grados SEXTO (año 2.007), SEPTIMO (año 2.008), OCTAVO (año 2.009), NOVENO año (2.010) de Educación Básica Secundaria DECIMO (año 2.011) y UNDECIMO (año 2.012) de Educación Media Técnica.

- Copia auténtica del diploma y acta individual de grado de bachiller técnico de Sandra Iles Iles de la Institución Educativa Agrícola "José Acevedo y Gómez" de Santa Rosa - Cauca (fls. 167-168, cp1).

- Certificaciones por parte del presidente de la junta de acción comunal de la vereda la Marquesa, municipio de Santa Rosa - Cauca, en las que se dispuso, respectivamente (fls. 169-170, cp1):

Que el señor RODRIGO ILES ILES, identificado con C.C. No. 4.763.621, en su calidad de padre de SANDRA ILES ILES, identificada con C.C. No. 1062755435 y su núcleo familiar; viene ejerciendo en forma ininterrumpida, sana y pacífica la posesión durante más de treinta (30) años de la finca denominada EL DIVISO de una extensión de quince (15) hectáreas, ubicada en la Vereda la Marquesa-municipio de Santa Rosa, Departamento del Cauca, con los siguientes linderos:

**Norte:** Con predios del señor (a) Salvador Iles

**Oriente:** Con predios del señor (a) Emerita Iles

**Occidente:** Con predios del señor (a) José Migdonio Muñoz

**Sur:** Con predios del señor (a) María Elena Iles

Que SANDRA ILES ILES, identificada con C.C. No. 1062755435, nació y residió en la vereda la Marquesa, municipio de Santa Rosa - Cauca desde el día 4 de octubre de 1994 hasta el 12 de Julio de 2015. Durante su permanencia se dedicó al estudio y cursó su Educación Básica Primaria, su Educación Básica Secundaria y Educación Media y al desarrollo de actividades agrícolas con sus padres; hasta la fecha en que fue desplazada forzosamente por Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley-GAOMIL-FARC-EP; que pretendían reclutarla forzosamente y quien a la fecha no ha podido retornar.

- Certificación por parte del Secretario de Gobierno y Política Social del

Expediente: 1100133360342017-00156-01  
Demandante: Sandra Iles Iles y otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
Sentencia de segunda instancia

86

Municipio de Mocoa – Putumayo, en la que se señala (fl. 171, cp1):

(...) SANDRA ILES ELES, identificada con Cedula de Ciudadanía Numero 1.062.755.435 expedida en Santa Rosa (Cauca), Reside en el Barrio La Independencia del Municipio de Mocoa, hace 2 años, según Constancia firmada por el señor Presidente de la junta de Acción Comunal del el Señor WILSON ORTEGA, del 17 de abril de 2019.

- Copia auténtica de la certificación de auxiliar en enfermería de la señora Sandra Iles Iles con su respectiva certificación del Instituto de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano Escuela Colombiana de Ciencias en Salud Mocoa SAS (fls. 172-173, cp1).

- Copia de la denuncia penal realizada por Sandra Iles Iles ante la Fiscalía General de la Nación el 9 de octubre de 2017 (fls. 40-42, cp1).

De lo anterior se concluye que la señora Sandra Iles Iles residía para dicha fecha en Santa Rosa - Cauca, además de los daños sufridos con tales hechos. Los anteriores documentos tienen pleno valor probatorio, dado que no fueron tachados de falso por las accionadas, por consiguiente, con dichos documentos y con la certificación de registro único de víctimas se tiene acreditado que fue víctima de desplazamiento forzado, que habitaba en el Municipio de Santa Rosa - Cauca. Así las cosas, para la Sala en el ejercicio racional y haciendo una interpretación integral de las pruebas mencionadas concluye que si se encuentra demostrado que fue víctima de desplazamiento forzado la señora Sandra Iles Iles.

En relación con la carga de la prueba y su flexibilidad en estos casos, se ha indicado:

(...) Lo anterior quiere decir que el juez y el funcionario administrativo que tomen decisiones de fondo en el marco del sistema de justicia transicional, deben propender por ejercicios hermenéuticos y de apreciación probatoria que atiendan a principios exigidos o pertenecientes al bloque de constitucionalidad. Igualmente, genera una obligación más comprensiva por parte del Estado en relación con la garantía de los derechos procesales y sustanciales de las víctimas (...)

En este contexto, adquiere especial relevancia la aplicación del principio pro persona (también conocido como pro homine) o de favorabilidad pro víctima, como primer principio hermenéutico que debe gobernar la labor de los jueces y funcionarios administrativos encargados de la restitución en Colombia. Así lo ha indicado la Corte Constitucional (2008) cuando señala:

El Estado colombiano tiene la obligación de respetar y garantizar las normas de protección y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales interpretados a la luz de las garantías consignadas en los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos aprobados por Colombia bajo estricta aplicación del principio pro homine [de manera que] tal obligación proyecta sus efectos más allá de la relación entre los agentes estatales y las personas sometidas a su jurisdicción, por cuanto se traduce en el deber positivo en cabeza de las autoridades estatales de adoptar las medidas

Expediente: 1100133360342017-00156-01

Demandante: Sandra Iles Iles y otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional

Sentencia de segunda instancia

416

82

AL 22

imprescindibles para asegurar la protección efectiva de los derechos en las relaciones entre las personas. (...)

Adicionalmente, la aplicación del principio implica la exigencia al juez y al funcionamiento administrativo de ordenar y hacer efectivas medidas de protección de los derechos de las víctimas, como imperativo categórico del proceso, que adquirirá así una dimensión objetiva de carácter dignificante y preventivo. (...)

En este caso, debe partirse del supuesto de que las víctimas ingresarán a la contienda jurídica por la restitución en una situación de debilidad manifiesta o de desventaja, de manera que deben ser sujetos de medidas contundentes de protección. Así, la interpretación normativa y la apreciación de las pruebas deben estar gobernadas por el principio de favorabilidad pro víctima.

El desplazamiento forzoso resulta en sí mismo una prueba de violación de numerosos derechos y que expone a la víctima a situación de indefensión, ruptura familiar y pérdida de su arraigo y tradiciones, vistos anteriormente, con lo cual estima la Sala que de sólo acreditar esa condición, es prueba suficiente para acreditar el **daño**.

#### **El daño**

Conforme a lo anteriormente indicado, se tiene acreditado el daño en el presente asunto, al estar demostrada la calidad de desplazada de la señora Sandra Iles Iles mediante respuesta a derecho de petición radicado 20167202303682 el cual la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas certifica su inclusión al Registro Único de Víctimas RUV por el hecho victimizante de Desplazamiento Forzado (fl. 8, cuaderno de pruebas).

#### **Imputación**

Entonces, aunque es cierto que no cualquier violación de Derechos Humanos deviene en imputable al Estado; también resulta cierto 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 estos casos, 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.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamba. Providencia del tres (3) de diciembre de dos mil catorce (2014). Radicación número: 73001-23-31-000-2003-01736-01(35413).



No obstante, como se indicó en líneas anteriores, para que el cumplimiento de esas obligaciones sea adecuado y efectivo, es decir, para que la fuerza pública tome las medidas necesarias para garantizar la seguridad de determinada población, de un ciudadano o de los bienes de su propiedad, se debe tener conocimiento de la situación de riesgo en que se encuentran, lo que se puede originar al recibir amenazas directas y serias **o porque existe una generalizada situación de violencia.**

Así pues, procede la Sala a analizar el contexto como variable para medir la previsibilidad de los hechos materia de estudio.

**CAUSAS SUBYACENTES (CONTEXTO DISTAL) - CIRCUNSTANCIAS HISTÓRICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES EN RELACIÓN CON LA VIOLENCIA Y ESPECÍFICAMENTE EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA, MUNICIPIO DE SANTA ROSA (CONTEXTO PROXIMAL).**

En lo que respecta al contexto distal, para la Sala no existe duda de su acreditación teniendo en cuenta la realidad que atravesó el Estado Colombiano con la existencia de un conflicto armado interno que perduró por más de cinco décadas, tal situación estuvo presente en el día a día de la población Colombiana, existiendo zonas donde el accionar de operaciones bélicas era perpetuo, además fue jurídicamente reconocida mediante el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 que indicó:

**ARTÍCULO 3o. VÍCTIMAS.** Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (...)

Ahora bien, el actuar de los grupos al margen de la ley se dispersó por todo el territorio Colombiano sin embargo, existieron zonas en las que las consecuencias de la guerra se vivieron más intensamente con el surgimiento de grupos armados ilegales, tal es el caso del **Departamento del Cauca**, cuyo contexto es de interés para el caso bajo estudio pues permite determinar las condiciones de riesgo e inseguridad y en tal sentido acreditar el contexto proximal necesario para predicar la responsabilidad del Estado por actos violentos de terceros advirtiendo la previsibilidad de los hechos.

El Cauca ha sido definido hoy como epicentro de la guerra, de importancia geoestratégica similar al Catatumbo, la Macarena y el Caquetá porque como resultado de esa historia se convirtió en zona de disputa entre la insurgencia guerrillera y la contrainsurgencia del Estado. Al fortalecimiento y aumento de la presencia de la Fuerza Pública y la implementación de la Campaña Espada de Honor se suma la inclusión de Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio, en el Norte del Cauca, junto con Florida y La Pradera, en el Valle del Cauca, dentro de los municipios de la consolidación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCT), que combina estrategias militares -como los combates contra las guerrillas y la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito- con

Expediente: 1100133360342017-00156-01

Demandante: Sandra Iles Iles y otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional

Sentencia de segunda instancia

417

89

23  
R1

planes sociales para lograr el control estatal en zonas. El acrecimiento de la militarización de la Política de Consolidación y la precariedad de sus componentes sociales, así como la estigmatización, no contribuyeron a superar la crisis humanitaria. Además, la transformación del departamento del Cauca en uno de los territorios clave de las operaciones de guerra contrainsurgente y de guerra antidrogas ha tenido como correlato la concentración de fuerzas de las guerrillas y la intensificación de las confrontaciones armadas asociadas a la comisión de abusos de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) por parte de todos los actores armados, de una parte, y al incremento de las acciones de resistencia de las comunidades, por la otra.

(...)

### **c. Conflicto armado**

#### **Presencia de actores armados**

Las luchas por la tierra y los territorios en el Cauca, sumado a una clase terrateniente incapaz de responder a las demandas de las comunidades y de insertarse en la economía industrial y agroindustrial, así como las inequidades, marginalización y exclusión social por la acción e inacción del Estado, de una parte, y los procesos de resistencia, propician la presencia de la insurgencia.

Varios fueron los intentos fallidos de formación de grupos como ocurrió con el Movimiento Obrero, Estudiantil Campesino (MOEC) en 1963 y el Ejército Popular de Liberación (EPL) en los 70. Así mismo, en los años 60 incursionaron en el Cauca el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Farc-ep. A su vez, el Movimiento 19 de abril (M-19) en los años 70 y 80 realizó episódicas apariciones, entre ellas las de 1984 y 1989, y en Santo Domingo, corregimiento del municipio de Toribio, suscribió el acuerdo de paz con el gobierno de Virgilio Barco.

La base social inicial de las guerrillas ha sido más entre campesinos colonos que entre comunidades indígenas, afrodescendientes o de campesinos asociados a las haciendas tradicionales, y en las últimas dos décadas -ante el aumento del reclutamiento y acciones en territorios con alta presencia étnica- se ha acentuado la relación conflictiva entre las guerrillas y las comunidades indígenas y negras.

El Cauca ha sido definido hoy como epicentro de la guerra, de importancia geoestratégica similar al Catatumbo, La Macarena y el Caquetá, porque se convirtió en zona de disputa entre la insurgencia guerrillera y la contrainsurgencia del Estado. Durante décadas la parte alta de la cordillera central ha sido refugio y retaguardia de guerrillas que se benefician de una geografía difícil de controlar por las fuerzas armadas del Estado; un poblamiento indígena y campesino marginado y discriminado históricamente que está en permanente choque con el Estado y los poderes regionales; la existencia de corredores de movilidad que conectan rápidamente hacia el centro del país y a las fronteras con Perú y Ecuador; y de manera especial el corredor que conecta hacia el Pacífico y toda esa región estratégica, y la cercanía al conglomerado urbano más importante del país, como es el sistema de ciudades del Valle del Cauca.

Tal como se ha justificado en los planes militares del gobierno y en los planes de consolidación y reconstrucción territorial asesorados por los Estados Unidos, en el desarrollo de la guerra en Colombia todas las razones mencionadas le dan importancia mayor al control territorial, militar y

político en el Cauca y, en especial, en las regiones geoestratégicas que rodean al Valle del Cauca y las conexiones hacia el Pacífico. A esto se agrega el papel militar del control del Macizo colombiano que conecta con el sur del país.

(...)

*Derechos humanos y derecho internacional humanitario*

Las violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario persisten en el Cauca. (...) entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2013, se perpetraron 143 violaciones de derechos humanos, 142 infracciones al derecho internacional humanitario y 21 hechos de violencia sociopolítica.

(...)

De igual forma continúan los desplazamientos forzados principalmente de hombres y mujeres campesinos, indígenas y afrodescendientes, algunos de ellos ocasionados por la combinación de la guerra antidrogas y contrainsurgente<sup>24</sup>, desplegada por el Estado y financiada con recursos de la "ayuda" de los Estados Unidos -Plan Colombia/Plan Patriota/Política de Consolidación Territorial-, guarda relación con el aumento de las migraciones forzadas en Cauca<sup>37</sup>.

Con lo anteriormente indicado, para la Sala el contexto proximal se cumple en el asunto en cuestión pues la región del Departamento del Cauca ha sido escenario del desarrollo del conflicto armado que aquejó a toda la sociedad Colombiana, sin embargo, fue más palpable y más influyente para los pobladores de zonas como estas, donde está acreditado el accionar perpetuo de grupos armados al margen de la ley.

**CONTEXTO SITUACIONAL - GRADO DE SENSIBILIDAD DEL SUJETO AL RIESGO O FRAGILIDAD EVIDENTE.**

En cuanto a esta última dimensión del contexto, que requiere demostrar la calidad de sujeto vulnerable por el grado de exposición al riesgo evidente, la Sala considera que el grado de vulnerabilidad no solo de la víctima sino de la población del Departamento del Cauca, Municipio de Santa Rosa era intensa en la medida que los grupos armados ilegales presentes en la zona, ejercían autoridad a sus anchas, y ejercían control social, territorial y de recursos; aplicando políticas de victimización como el desplazamiento y desaparición forzada y el homicidio, sembrando terror dentro de los habitantes; de tal modo que con dichos eventos el contexto situacional en el caso bajo estudio se encuentra acreditado, toda vez que los brotes de violencia que ocurrieron en la zona hacían presumir que dichas violaciones de derechos humanos frente a la población seguiría sucediendo de la misma manera.

<sup>37</sup> CAUCA: Análisis de conflictividades y construcción de paz, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, encontrado en: <https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-caucaconflictividades-2015.pdf>

RILEY

92

Expediente: 1100133360342017-00156-01  
 Demandante: Sandra Iles Iles y otros  
 Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
 Sentencia de segunda instancia

Conforme a lo anterior y acreditadas las tres dimensiones del contexto, es claro para la Sala que existía una previsibilidad sobre la vulneración que padecía la población, y en tal medida, requería la correcta intervención del Estado en políticas de defensa, prevención y vigilancia de la población; sin embargo, los grupos Paramilitares y Guerrilla no encontraron límite en su expansión y ejercieron a su antojo su autoridad sin la intervención de la Fuerza Pública y por el contrario, en algunos casos con su colaboración.

En efecto y de acuerdo al material probatorio allegado al expediente, esta Corporación considera que, además de existir la obligación en cabeza de las autoridades demandadas, en esta ocasión el Estado debe responder por el incumplimiento de esa protección, pues pese a que dentro del proceso no hay prueba que demuestre que las víctimas solicitaron algún tipo de protección, dicho requerimiento previo, como lo indicó el Consejo de Estado en la providencia transcrita, no era necesario cuando la situación de amenaza era conocida por las autoridades, lo que en efecto aconteció, toda vez que la situación de conflicto armado en la región era notoria.

En síntesis, no tiene duda la Sala de la atribución de responsabilidad a cargo de las entidades demandadas Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional por el desplazamiento forzado de la señora Sandra Iles Iles, con fundamento en el contexto de "macrocriminalidad"<sup>38</sup> dominante para la época de los hechos en la región donde se encuentra ubicado el Municipio de Santa Rosa y los actores armados que hacía presencia en la zona, a los cuales se les atribuye la comisión de un sinnúmero de graves delitos y, además, por la ausencia de miembros de la Policía o el Ejército Nacional, pese a conocerse que era una zona de influencia de la guerrilla, y en ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que cuando el riesgo es cognoscible y previsible, se concreta un deber de evitación o mitigación del resultado dañoso a cargo de la autoridad que tiene la competencia, cuya infracción a dicha garantía normativa compromete la responsabilidad del Estado frente a actos violentos desencadenados por terceros.

Así las cosas, y atendiendo el precedente judicial de esta Colegiatura<sup>39</sup> y acreditados los elementos de responsabilidad no le queda más a la Sala que revocar la sentencia apelada, en razón a que dentro del proceso se demostraron las circunstancias en que la parte actora padeció su desplazamiento, situación que sin duda ocasionó una ruptura familiar, una pérdida de su arraigo y tradiciones al tener que abandonar su hogar y sus cultivos, los cuales otorgaban su sustento diario.

<sup>38</sup> De acuerdo a la sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en providencia del 25 de noviembre de 2015. Radicación No. 45463, la macrocriminalidad es entendida como el fenómeno que trasciende el ámbito de la empresa criminal para incursionar en un aparato delincencial organizado y jerarquizado, orientado a desarrollar múltiples frentes delictivos dentro de una amplia cobertura geográfica, no puede ser investigada en forma tradicional como si se tratara de una gran cantidad de hechos aislados.

<sup>39</sup> Expediente Radicado 110133430632016-00262-01, y 11001-3336032-20130093-01 M.P. Henry Aldemar Barreta Mogollón.

## INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS

### - Perjuicios morales por el desplazamiento forzado de los demandantes.

Respecto de la prueba del daño moral padecido por las víctimas del desplazamiento forzado, la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>40</sup> ha manifestado que constituye un hecho notorio que el desplazamiento forzado produce daño moral a quienes lo padecen, por lo cual no es necesario acreditar el dolor, la angustia y la desolación que sufren quienes se ven obligados a emigrar del sitio que han elegido como residencia o asiento de su actividad económica. En ese sentido se ha precisado que *"quienes se desplazan forzosamente experimentan, sin ninguna duda, un gran sufrimiento, por la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales, como lo ha señalado reiteradamente la Corte Constitucional"*<sup>41</sup>.

En efecto, cuando una persona bajo amenazas y tratos crueles, inhumanos y degradantes, sometida a múltiples atropellos, humillaciones y vejámenes se ve impelida a abandonar sorpresivamente el lugar donde reside de manera habitual, donde tiene asiento en ese momento su vida, donde el afectado y su familia desarrollan sus respectivos proyectos de vida, donde echan raíces las personas que integran una determinada comunidad - grande, mediana o pequeña-, resulta evidente que quien padece esa atroz circunstancia, sufre un profundo estado de miedo, angustia e impotencia, lo cual deviene en un grave perjuicio moral<sup>42</sup>.

Para la tasación del perjuicio moral en casos de desplazamiento, la Sala tomará lo señalado por el Consejo de Estado que ha hecho la siguiente precisión en reciente sentencia:

Para la tasación de los perjuicios morales por el hecho del desplazamiento, se dará aplicación al criterio de la Subsección "B" según el cual, por comparación con casos similares, es procedente otorgar una indemnización equivalente a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada una de las víctimas, bajo el presupuesto de que el aludido tipo de menoscabo se presume por el solo hecho del desplazamiento forzado<sup>43</sup>.

En este caso, según se probó en el proceso, Sandra Iles Iles es víctima del desplazamiento forzado en la forma narrada en la demanda, por lo cual resulta apenas natural que, en cuanto sufrió ese flagelo, se sienta moralmente afectada. Así las cosas, habrá lugar a reconocerle, a título de daño moral, la suma de dinero equivalente a **50 SMLMV**, dada su calidad

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de marzo de 2017, radicado interno 50941, M.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 26 de enero de 2006, Radicación 25000232600020010021301 y del 15 de agosto de 2007, Rad. 190012331000200300385-01, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de febrero de 2010, Exp. 18.436, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de mayo de 2013, rad. 32274, M.P. Danilo Rojas Betancourth, reiterada en sentencia del 1° de agosto de 2016, Sección Tercera, Subsección B, rad. 36080. M.P. Danilo Rojas Betancourth.



Expediente: 1100133360342017-00156-01

Demandante: Sandra Iles Iles y otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional

Sentencia de segunda instancia

419

93

de desplazada de la violencia, en razón que no se reveló circunstancia especial que involucrara un grado de mayor sufrimiento y de acuerdo con los montos concedidos en otros casos que han sido de conocimiento del alto tribunal sobre personas desplazadas por el conflicto armado<sup>44</sup>.

Ahora bien, de la demanda se colige que los padres y hermanos de Sandra Iles Iles, vivían con ella en la residencia ubicada en la vereda La Marquesa en Santa Rosa, Cauca y alegan haber sufrido daños morales. Esta Corporación, en virtud del principio de equidad, aplicará los criterios utilizados por el máximo tribunal de esta jurisdicción en la indemnización de este tipo de perjuicios en casos de muerte.

El Consejo de Estado, mediante sentencia del 30 de junio de 2011, definió el daño moral así:

Quando se hace referencia al daño moral, se alude al generado en "el plano psíquico interno del individuo, reflejado en los dolores o padecimientos sufridos a consecuencia de la lesión a un bien". Este daño tiene existencia autónoma y se configura una vez satisfechos los criterios generales del daño: que sea particular, determinado o determinable, cierto, no eventual y que tenga relación con un bien jurídicamente tutelado. El daño moral producto de lesiones puede configurarse tanto en la persona que sufre la lesión, a la que se conoce como víctima directa, como también en sus parientes o personas cercanas, víctimas indirectas.<sup>45</sup>

En cuanto a la prueba de la existencia del daño moral, se ha considerado que en los parientes del afectado, cuando se logra acreditar el parentesco, se presume<sup>46</sup> hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil, es decir, respecto de los padres, hermanos, abuelos e hijos del afectado y su cónyuge o compañero(a) permanente. Lo anterior, teniendo en cuenta que entre los parientes existen vínculos de afecto y ayuda mutua.

Respecto a la tasación de perjuicios morales en caso de muerte, se deberá determinar el monto de la indemnización atendiendo a lo dispuesto en la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014, expediente 27709, donde

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera: sentencias del 26 de enero de 2006, Radicación 25000232600020010021301, CP. Ruth Stella Correa Palacio y sentencia del 15 de agosto de 2007, A.G. rad. 190012331000200300385-01. CP. Mauricio Fajardo. En la primera sentencia se condenó a la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército-Policía Nacional, a pagar la suma de 50 s.m.l.m.v. a cada una de las 260 desplazadas del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú, Norte de Santander, durante los meses de mayo y agosto de 1999, quienes ante la inminencia de un ataque paramilitar tuvieron que abandonar La Gabarra y dirigirse a otros lugares del departamento de Norte de Santander y de allí dirigirse a buscar refugio en la República Bolivariana de Venezuela, y en municipios como La Vaquera, El Cerrito y El Ranchito, en el Estado de Zulia. En el segundo caso se condenó a la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional a pagar el equivalente a 50 s.m.l.m.v. a cada una de las 82 personas desplazadas tras la incursión de grupos paramilitares en la región del Naya departamento del Cauca, el 12 de abril de 2001.

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de junio de 2011, expediente N°. 19001-23-31-000-1997-04001-01 (19836).

<sup>46</sup> Sentencia del Consejo de Estado del 30 de junio de 2011, consejero ponente Danilo Rojas Betancourth. Cuando ha tratado el tema de la prueba de la existencia de los perjuicios morales en los parientes del afectado, esta Corporación ha considerado que el hecho de que esté acreditado el parentesco representa un indicio para la configuración de ese daño en los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil, esto es, respecto de los padres, hermanos, abuelos e hijos del afectado y de su cónyuge o compañera permanente (Negrilla fuera de texto).

se fijaron los siguientes parámetros de liquidación de perjuicios inmateriales:

A fin de que en lo sucesivo, se indemnicen de manera semejante los perjuicios morales reclamados por la muerte de una persona, como en el presente caso, la Sala, a manera de complemento de lo decidido en la sentencia mencionada en el párrafo que antecede, decide unificar su jurisprudencia sobre el particular, a partir del establecimiento de cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa del daño o causante y quienes acuden a la justicia en calidad de perjudicados o víctimas indirectas; así:

**Nivel 1.** Comprende la relación afectiva, propia de las relaciones conyugales y paterno-filiales o, en general, de los miembros de un mismo núcleo familiar (1er. grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes o estables). A este nivel corresponde el tope indemnizatorio de 100 smlmv.

**Nivel 2.** Se refiere a la relación afectiva propia del segundo grado de consanguinidad o civil (hermanos, abuelos y nietos). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 50% del tope indemnizatorio.

**Nivel 3.** Abarca la relación afectiva propia del tercer grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 35% del tope indemnizatorio.

**Nivel 4.** Aquí se ubica la relación afectiva propia del cuarto grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 25% del tope indemnizatorio.

**Nivel 5.** Comprende las relaciones afectivas no familiares (terceros damnificados). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 15% del tope indemnizatorio.

Como quiera que en el presente caso se probó la calidad de padres y hermanos de la víctima directa, con los registros civiles de nacimiento, la Sala ordenará el siguiente pago:

El equivalente a **50 salarios mínimos legales mensuales vigentes** a la fecha de ejecutoria de esta providencia, para cada uno de los padres de la víctima directa, Rodrigo Iles y Alba Libia Iles Anacona, siendo éste el tope máximo utilizado por esta Corporación en diferentes pronunciamientos sobre desplazamiento forzado como quedó establecido previamente por concepto de daño moral.

El equivalente a **25 salarios mínimos legales mensuales vigentes** a la fecha de ejecutoria de esta providencia, para cada uno de los hermanos de la víctima directa, Hermes Iles Iles, Yaned Iles Iles, Arbey Gumanga Iles y Liliana Marcela Iles Anacona, correspondiente al 50% del tope indemnizatorio por concepto de daño moral.

- **Alteración grave a las condiciones de existencia hoy perjuicios por violación a bienes o intereses constitucional y convencionalmente afectados.** Teniendo en cuenta que la señora Sandra Iles Iles al verse obligada a abandonar forzosamente su hogar, sufrió una afectación grave, múltiple y continua de sus derechos fundamentales, por lo que la Sala

Expediente: 1100133360342017-00156-01  
Demandante: Sandra Iles Iles y otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
Sentencia de segunda instancia

420

915

R. 26

reconocerá perjuicios por violación a bienes o intereses constitucionales, toda vez que en la Sentencia T-025 de 2004<sup>47</sup> se destacaron los principales derechos fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, como son: el derecho a la vida en condiciones de dignidad; los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de tercera edad y de otros grupos especialmente protegidos; el derecho a escoger el lugar de domicilio, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a una vivienda digna, el derecho a la paz, el derecho a la igualdad.

Así las cosas, la Sala, en aplicación del principio de reparación integral, ordenará resarcir o restablecer los bienes constitucionales afectados, máxime cuando se establece la responsabilidad agravada del Estado como consecuencia de violaciones graves a derechos humanos.

Sobre este tipo de daño, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia del 4 de marzo del 2019<sup>48</sup> ha establecido:

En virtud del artículo 90 de la Constitución Política, cuando las actuaciones de los agentes del Estado ocasionan a una persona un daño antijurídico, es decir, un perjuicio que no está en la obligación de soportar, surge el deber de aquel de resarcirlo y el derecho de esta a que así sea.

Por consiguiente, si bien el menoscabo de los derechos de los individuos atribuible al Estado le impone el deber a este de recomponerlos, la reparación depende de la naturaleza de la garantía que se conculcó. Por ello, en el evento en que el daño quebrante derechos humanos, el desagravio adquiere una connotación distinta, pues opera el concepto de responsabilidad agravada adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (...).

(...)

Resulta oportuno destacar que la regla general es que el deterioro analizado se compensa a través de medidas no pecuniarias (simbólicas y de no repetición), no obstante, se ha aceptado que estas sean económicas cuando el juez, dada su autonomía, considere que aquellas son insuficientes, impertinentes, inoportunas o imposibles para lograr una reparación integral, cuyo monto deberá ser proporcional a la intensidad del daño y naturaleza del bien o derecho afectado, el cual, en todo caso, no podrá ser superior a cien (100) smmlmv.

Ahora bien, aunque el ordenamiento jurídico interno no prevé qué delitos constituyen grave violación de garantías inalienables, en virtud del derecho blando (soft law)<sup>49</sup>, relacionado con el sistema interamericano de derechos humanos, se tiene que gozan de esa connotación las conductas delictivas de tortura, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales o violencia contra la mujer.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, sentencia del 22 de enero de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>48</sup> Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter, radicación: 11001-03-15-000-2018-03678-01.

<sup>49</sup> Criterios fijados sobre una materia que se emplean como instrumentos de interpretación con el fin de solucionar controversias relacionadas con muertes, lesiones, etc.

En cuanto al reconocimiento indemnizatorio por dicho perjuicio inmaterial, la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014 precisó que podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa del daño antijurídico, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria de hasta 100 SMLMV, si fuere el caso<sup>50</sup>.

Sin embargo, se precisa que, en igual sentido al quantum de los perjuicios morales, como la Sala estipuló un monto en cuanto a las indemnizaciones, comoquiera que en el presente proceso se acreditó el desplazamiento forzado del cual fue víctima la señora Sandra Iles Iles, de lo cual se vulneraron de forma múltiple y masiva sus derechos a la vida, integridad, libertad personal, seguridad, entre otros, se impone la necesidad de reconocer una indemnización a su favor equivalente a **50 salarios mínimos legales mensuales vigentes** a la fecha de ejecutoria de esta sentencia tal y como lo ha reconocido esta Colegiatura en casos similares<sup>51</sup>, **por concepto de perjuicios por alteración grave a las condiciones de existencia hoy perjuicios por violación a bienes o intereses constitucional y convencionalmente afectados.**

- **Daño material.** Esta Corporación negará el reconocimiento de este perjuicio porque si bien, como se expuso a lo largo de esta providencia está plenamente acreditado el hecho victimizante del desplazamiento de la señora Sandra Iles Iles, las pruebas allegadas al plenario no dan certeza que pese a haber sido desplazada se le hubiere privado de una ganancia como consecuencia del daño.

- **Garantías de no repetición o medidas de reparación integral no pecuniarias.** La Sala, acogiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado, encuentra que procede ordenar y exhortar a las entidades 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, precisando que se trata de un conjunto de medidas generales en atención a que, como ya se ha reiterado, el caso bajo estudio es constitutivo de un acto de lesa humanidad y por lo mismo la sociedad civil y la humanidad en su conjunto son víctimas de estos hechos.<sup>52</sup>

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

<sup>50</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto del 2014, Exp. 32.988, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>51</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Tercera. Subsección B. providencia del 05 de septiembre de 2018. MP. Henry Aldemar Bárrelo Mogollón. Exp. 2013-093.

<sup>52</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA SUB-SECCIÓN C. CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Providencia del siete (7) de septiembre de dos mil quince (2015). Exp. 47671

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 periodo ininterrumpido de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de la presente sentencia.
3. La realización, en cabeza del señor Ministro de la Defensa y el señor Comandante de las Fuerzas Militares, de la Policía, en persona, de un acto público de reconocimiento de responsabilidad por lo sucedido en el Municipio de Santa Rosa - Departamento del Cauca durante el 2015, petición de disculpas y reconocimiento a la memoria de los civiles que fueron víctimas en dichos sucesos. En dicho acto se develará una placa de reconocimiento de los hechos con mención expresa de la proscripción de este tipo de conductas, como garantía de no repetición.

De todo lo ordenado, las entidades demandadas deberán entregar a esta Corporación 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 solicitará 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.

### CONCLUSIÓN

Para la Sala, debe revocarse el fallo impugnado, toda vez que se evidencia la existencia de un daño antijurídico sufrido por los actores como víctimas de desplazamiento forzado y la responsabilidad administrativa imputable a la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional quienes a pesar de contar con los medios, no prestaron la protección requerida por la comunidad de Santa Rosa para evitar su migración.

Por lo anteriormente expuesto, la Sala revocará la sentencia del 31 de julio de 2019, proferida por el Juzgado 34 Administrativo de Bogotá.

98

### COSTAS DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala condenará a la parte demandada al pago de las costas según lo establece el artículo 188 del CPACA, en concordancia con el numeral 1 del artículo 365 del Código General del Proceso.

De conformidad con lo señalado en el artículo 188 del CPACA y el numeral primero del artículo 365 del CGP, se condenará en costas de segunda instancia a la parte demandada. En atención a la naturaleza del medio de control y la duración de la actuación de segunda instancia, la que se limitó a los alegatos de conclusión, se fijan como agencias en derecho a favor de la parte demandante, conforme a lo previsto en el numeral 3.1.3 del artículo 6 del Acuerdo N° 1887 de 2003, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, la suma de **un salario mínimo legal mensual vigente** a la fecha de ejecutoria de la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 31 de julio de 2019, proferida por el Juzgado 34 Administrativo de Bogotá, de conformidad con lo anteriormente expuesto.

**SEGUNDO: DECLARAR** a la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional administrativa y patrimonialmente responsables por el daño antijurídico causado a los demandantes con ocasión del desplazamiento forzado al que fue sometido la señora Sandra Iles Iles por grupos al margen de la Ley.

**TERCERO: CONDENAR** a la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional de manera solidaria a pagar las siguientes sumas de dinero por concepto de perjuicios morales:

- A la señora **SANDRA ILES ILES** la suma equivalente a **50 SMLMV** por concepto de perjuicios morales. P el
- Al señor **RODRIGO ILES** la suma equivalente a **50 SMLMV** por concepto de perjuicios morales. P el
- A la señora **ALBA LIBIA ILES ANACONA** la suma equivalente a **50 SMLMV** por concepto de perjuicios morales. P el
- Al señor **HERMES ILES ILES** la suma equivalente a **25 SMLMV** por concepto de perjuicios morales. P el
- A la señora **YANED ILES ILES** la suma equivalente a **25 SMLMV** por concepto de perjuicios morales. P el

Expediente: 1100133360342017-00156-01

Demandante: Sandra Iles Iles y otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional

Sentencia de segunda instancia

422

99  
F. N. 28

- Al señor **ARBEY GUMANGA ILES** la suma equivalente a **25 SMLMV por concepto de perjuicios morales.**
- A la señora **LILIANA MARCELA ILES ANACONA** la suma equivalente a **25 SMLMV por concepto de perjuicios morales.**

P ce  
P ce

\*Estos valores deberán ser liquidados con base en el salario mínimo mensual vigente a la fecha de ejecutoria de la presente providencia.

**CUARTO: CONDENAR** a la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional de manera solidaria a pagar a la señora SANDRA ILES ILES, por concepto de **perjuicios por la alteración grave a las condiciones de existencia, hoy perjuicios por violación a bienes o intereses constitucional y convencionalmente afectados** la suma equivalente a **50 SMLMV.**

\*Estos valores deberán ser liquidados con base en el salario mínimo mensual vigente a la fecha de ejecutoria de la presente providencia.

**QUINTO: ADOPTAR** como garantías de no repetición las siguientes:

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. La realización, en cabeza del señor Ministro de la Defensa y el señor Comandante de las Fuerzas Militares, de la Policía, en persona, de un acto público de reconocimiento de responsabilidad por lo sucedido en el Municipio Santa Rosa - Departamento del Cauca durante el 2015, petición de disculpas y reconocimiento a la memoria de los civiles que fueron víctimas en dichos sucesos.
4. Se devolverá una placa de reconocimiento de los hechos con mención expresa de la proscripción de este tipo de conductas, como garantía de no repetición.

Expediente: 110013360342017-00156-01  
Demandante: Sandra Iles Iles y otros  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional  
Sentencia de segunda instancia

100

De todo lo ordenado, las entidades demandadas deberán entregar a esta Corporación 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 solicitará 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: CONDENAR EN COSTAS** de segunda instancia a la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional y a favor de la parte actora, incluyendo como agencias en derecho la suma de un salario mínimo legal mensual vigente.


**SÉPTIMO:** Adviértase a las partes que contra esta providencia no procede recurso ordinario alguno. En firme esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

**OCTAVO:** La precedente providencia se cumplirá en los términos de los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 del 2011.

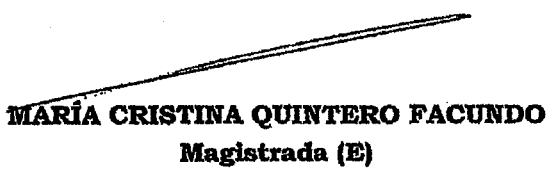
**NOVENO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen. Liquidense por Secretaría del juzgado los gastos del proceso. En caso de que pasados dos años, no hayan sido reclamados por la parte actora, la Secretaría del juzgado declarará la prescripción a favor del Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial o de la entidad que haga sus veces.

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚPLASE.**

(Aprobado en sesión de la fecha)

  
**HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN**  
Magistrado

  
**FRANKLÍN PÉREZ CAMARGO**  
Magistrado

  
**MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**  
Magistrada (E)

LMRQ