



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO POR LOS DAÑOS
OCASIONADOS CON ACTOS TERRORISTAS PERPETUADOS POR TERCEROS.**

DIANA LIZZETH LEON LOZADA

**Tesis de grado para optar por el título de Magister en Derecho con profundización en
Derecho Administrativo**

**Director de grado
DOCTOR: ROBERTO MOLINA PALACIOS**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIRECCIÓN DE POSGRADOS
BOGOTÁ D.C.
2016**

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO POR LOS DAÑOS
OCASIONADOS CON ACTOS TERRORISTAS PERPETUADOS POR TERCEROS.**

DIANA LIZZETH LEON LOZADA

**Tesis de grado para optar por el título de Magister en Derecho con profundización en
derecho Administrativo**

**Director de grado
DOCTOR: ROBERTO MOLINA PALACIOS**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIRECCIÓN DE POSGRADOS
BOGOTÁ D.C.
2016**

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	4-8
1. DEL DEBER DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN, COMO FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD SUBJETIVA DEL ESTADO	9
1.1 De la falla Relativa del Servicio.....	9-12
1.2 Eventos en los que es exigible al Estado el deber de brindar seguridad y Protección.....	12
1.2.1 El del particular que informó previamente las amenazas en su contra pero que no recibió protección.....	12-15
1.2.2. O habiéndola brindado, se adoptaron medidas que no resultaron suficientes para contrarrestar su concreción.....	15-16
1.2.3. Que no la solicitó, pero era previsible.....	16-19
1.2.4. Por el abandono total de la Fuerza Pública.....	19-20
1.2.4.1 Zona de despeje.....	20-24
1.2.5. Estado de riesgo colectivo.....	24-26
2. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EFECTUADO POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	26-38
3. DE LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA	39
3.1 Daño Especial.....	40-47
3.2 Del riesgo excepcional.....	47-49
3.2.1 Del riesgo excepcional al riesgo conflicto.....	49-51
3.2.2 Las estaciones de policía, zona gris según la Corte Constitucional.....	51-54
3.2.3 Críticas al régimen de riesgo excepcional.....	54-57
3.3 Unificación jurisprudencial y disidencias de subsección en cuanto a reiteración del riesgo excepcional.....	57-62
4. CONCLUSIONES	63-65
5. BIBLIOGRAFÍA	66-68
6. ÍNDICE JURISPRUDENCIAL	69-73

INTRODUCCIÓN

El conflicto interno Colombiano, es complejo y múltiple, la creación de las guerrillas a partir de los años 60, la aparición en las décadas de los 80 y 90 de los grupos paramilitares y de los llamados carteles de la droga, sus característicos métodos sistemáticos de violencia (homicidios, secuestros, desapariciones forzadas, masacres, desplazamiento) como parte de la estrategia para desestabilizar las políticas gubernamentales sin escatimar en la población civil, fueron acuñando con más frecuencia el término “terrorismo”, ya popularizado a nivel mundial, y condujo a una tarea única y exaltable de los legisladores de nuestro país con el fin de prevenirlo, a la vez que despertó el interés de los jueces por compensar a las víctimas.

No ha sido posible una definición única del terrorismo, ni siquiera internacional (Díaz, 2006 pág. 56), no obstante, existe una percepción común, que lo describe como el medio para alcanzar un objetivo político que supuestamente no podría lograrse por vías legales y ordinarias dentro del orden constitucionalmente establecido (Gasser, 2002, pág. 215).

En nuestro país tal discernimiento resulta más complicado debido al debate existente entre aceptar la existencia de un conflicto armado interno o la de una amenaza terrorista, a lo largo de la historia se han promovido estrategias que necesariamente suponen el reconocimiento de dicho conflicto, como la Ley de Justicia y Paz, la Ley de víctimas, y figuras como el comisionado de paz (Uprimmy, 2005), pero también, se han criticado los métodos sistemáticos de violencia utilizados por los actores del conflicto.

En el conflicto armado interno, tal y como lo ha reconocido el derecho internacional humanitario, se parte de la existencia de una guerra entre grupos organizados disidentes y el Estado, el artículo tercero común de los Convenios de Ginebra se refiere al “*conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes*”.

El numeral 1 del artículo primero del protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, ratificado por la Ley 171 del 16 de diciembre de 1994 consagró los conflictos armados internos como aquellos desarrollados: “*...en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la*

dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”

Por su parte, el artículo 8, numeral 2, literal f) del Estatuto de Roma ratificado por Colombia a través de la Ley 742 del 5 de junio de 2002 “... *Se aplica a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos.*”

Lo anterior ofrece dificultad desde el punto de vista del autor, sin embargo, es importante señalar que independientemente de distinguir a éste como terrorista o miembro de un grupo reconocido dentro del conflicto armado interno, es posible calificar el hecho violento cometido como crimen de guerra cuando se circunscriba estrictamente a los actores del conflicto y a sus acantonamientos, o como “acto terrorista” en los eventos en que esté destinado a sembrar terror en la población como medio para desestabilizar las instituciones del Estado.

Como lo concluye Valencia:

Para la realidad Colombiana es fundamental diferenciar entre el actor terrorista y el acto terrorista. Una cosa es el sujeto en sí y otra es la acción de ese sujeto. La distinción cobra importancia porque una acción terrorista no necesariamente califica al sujeto como terrorista, los actores del terrorismo pueden ser estatales o particulares, mientras que la acción terrorista independientemente del sujeto es la misma: el uso indiscriminado de la violencia contra civiles. Resulta temerario afirmar sin matices que en Colombia el Estado es terrorista o que los grupos no estatales son terroristas. Cosa bien distinta es que el Estado a través de sus Agentes realice actos de terror y que los grupos Armados Estatales también los cometan (2007 pag.).

Por ejemplo, nuestro Código Penal tipifica en el artículo 343 el terrorismo con el propósito de proteger el bien jurídico a la seguridad pública, así: “*el que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos...*”, y de otro lado los actos de terrorismo fueron consagrados dentro de los delitos cometidos contra las personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario, en el artículo 144: “*el que, con*

ocasión y en desarrollo del conflicto armado, realice u ordene llevar a cabo ataques indiscriminados o excesivos o haga objeto a la población civil de ataques, represalias, actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizarla...”

Se está frente a un acto terrorista, cuando se reúnen las siguientes características:

- Los actos terroristas suelen formar parte de una estrategia y los cometen grupos organizados durante un largo periodo de tiempo. Los actos terroristas se cometen, en general, contra personas que no tienen influencia directa en los resultados pretendidos ni conexión con éstos, como lo son las personas civiles corrientes.
- El propósito de los actos terroristas es aterrorizar a la población para crear unas condiciones que, en opinión de los terroristas, favorezcan su causa.
- El objetivo del terrorismo es humillar a seres humanos (Gasser, 2002 pág. 215).

Ha sido tendencia reciente reconocer que, no resultaría acorde con el Derecho Internacional Humanitario catalogar de tajo a las agrupaciones guerrilleras que hacen parte del Conflicto Armado como “terroristas”, a pesar de que realicen actos terroristas o de que incurran en conductas que puedan suponer la configuración de infracciones al DIH, por las cuales deberán responder individualmente los integrantes de la Organización (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 29 de abril de dos mil quince (2015), M.P. Hernán Andrade Rincón.).

En ese orden de ideas, los actores del conflicto armado Colombiano, pueden cometer actos terroristas, sin que ello conlleve a definirlos automáticamente como “terroristas”, ni sea *óbice* para suponer que en otros eventos su accionar se enmarque dentro de los crímenes de guerra.

Este trabajo se concentrará en absolver el cuestionamiento atinente a si el Estado Colombiano puede resultar responsable por los daños ocasionados a los ciudadanos con ocasión de *actos terroristas* (sin entrar a discernir propiamente sobre si se deben denominar o no como *terroristas* a sus perpetradores).

Precisado lo anterior, debe aclararse que bajo la óptica de la jurisprudencia francesa (Peláez, 2000) y la española, el Estado no debe asumir responsabilidad patrimonial alguna por los daños ocasionados a los administrados por los actos terroristas cometidos por terceros,

sino que son partidarios de un sistema de compensación por vía administrativa, posición con la que algunos doctrinantes se han mostrado de acuerdo (Tamayo, 1997, pág. 110 -115) (Guechá, 2012). Sin embargo, bajo los parámetros de nuestra Constitución Nacional, La Convención Americana de los Derechos Humanos y nuestra valiosa jurisprudencia Colombiana sí puede atribuirse responsabilidad al Estado Colombiano por la perpetración de actos terroristas de terceros.

Conforme al artículo 90 de nuestra Constitución Política, el Estado Colombiano es responsable por la acción u omisión de sus agentes siempre que le sean imputables, bajo dos títulos básicos, elaborados por la jurisprudencia del Consejo de Estado: de responsabilidad subjetiva por falla del servicio y de responsabilidad objetiva por daño especial o riesgo excepcional.

De manera que, el Estado resultará responsable si en cada caso se cumplen los siguientes elementos: El padecimiento de un daño antijurídico; ii) la existencia de una actuación del Estado que haga imputable su responsabilidad; iii) un nexo de causalidad entre la acción u la omisión del Estado y el daño antijurídico.

Respecto al primer elemento, se ha entendido por daño antijurídico, y al efecto se cita sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, del 25 de abril de 2012, exp. 05001232500019942279 01, C.P. Enrique Gil Botero.

La lesión de un interés legítimo, patrimonial o extra patrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar por cuanto excede las cargas públicas que como administrado le corresponden...", a su vez, "sólo habrá daño antijurídico cuando se verifique una modificación o alteración negativa fáctica o material respecto de un derecho, bien o interés legítimo que es personal y cierto frente a la persona que lo reclama, y que desde el punto de vista formal es antijurídico, es decir no está en la obligación de soportar porque la normativa no le impone esa carga.

En cuanto al segundo, los daños antijurídicos por actos terroristas causados por terceros, en el plano fáctico podrían considerarse constitutivos de causa extraña, por lo que, en principio podría concluirse que no le serían imputables al Estado, no obstante, el problema no se agota allí, ya que existen criterios jurídicos que sí los pueden hacer atribuibles. En la falla del servicio el Estado responde cuando incumple su deber de brindar seguridad y protección, ya porque se incurrió en una actuación ilegítima que facilitó el ataque o la omisión en el cumplimiento de un deber de intervención (posición de garante); en el riesgo excepcional,

cuando tales daños constituyen la concreción del riesgo creado de manera consciente y lícita por el Estado en cumplimiento del deber constitucional y legal de proteger a la comunidad en general (la instalación de bases militares, estaciones de policía); el daño especial, en el que se acepta también que el Estado enfrentó el ataque o lo repelió, pero con ello resultó lesionado un administrado, al que está llamado a indemnizar en virtud de los principios de solidaridad y equidad (enfrentamiento armado).

El último requisito, está configurado cuando los eventos descritos anteriormente fueron determinantes en la producción del daño.

Conforme a las circunstancias de cada caso, el juez se encuentra en la tarea de determinar la responsabilidad del Estado Colombiano bajo el título de imputación que más se ajuste, en virtud de los procesos judiciales que las víctimas promueven en el afán de obtener reparación, la jurisprudencia nacional ha cumplido una tarea única de cara a la realidad del país y por lo tanto, con críticas o no, resulta exaltable y merecedora de un estudio acucioso.

Esta investigación, se detiene en estudiar los eventos específicos en los que ha resultado condenada la Nación Colombiana, valiéndose de la importante colección jurisprudencial elaborada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como, de la Corte Constitucional, y desde luego de la doctrina.

De esta manera, se podrá distinguir la responsabilidad del Estado desde el plano subjetivo, es decir, del incumplimiento del deber de brindar seguridad y protección, para lo cual la Sección Tercera del Consejo de Estado ha trazado la teoría de la “ falla relativa de servicio”, así como del control de convencionalidad efectuado por la Corte interamericana de Derechos Humanos por infracción del contenido obligacional estatuido en los artículos 1 y 2 del Pacto de San José de Costa Rica, y desde el objetivo, se analizarán los eventos contemplados bajo el título de riesgo excepcional, las críticas al régimen del riesgo en el interior del Consejo de Estado, lo cual, ha conllevado a tildar como poco coherente la línea jurisprudencial de la Corporación (Rojas, 2009, págs. 227-253) y la sentencia de unificación adoptada con la expectativa de terminar con dicha dicotomía.

Al final se contará con las herramientas necesarias para brindar las conclusiones y dejarle al lector el conocimiento, a partir del cual, pueda forjar su opinión jurídica respecto de la responsabilidad del Estado más allá de su participación meramente fáctica.

1. DEL DEBER DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN, COMO FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD SUBJETIVA DEL ESTADO.

1.1 De la falla Relativa del Servicio:

La jurisprudencia más antigua del Consejo de Estado no admitía la responsabilidad del Estado por los daños causados por actos violentos perpetrados por terceros, aunque reconoció lo reconfortante que sería para los habitantes de Colombia ser vigilados por una fuerza pública robustecida para hacerle frente al delito. Según la posición sostenida, no podían obviarse las limitaciones económicas y sociales del país que sugerían atender primero las necesidades en salud, educación, alimento etc. Por lo que, el juicio de responsabilidad terminó basándose en qué podía esperarse razonablemente de la fuerza pública en cada caso particular, y eso condujo a concluir que, no podía ponerse un policía a disposición de cada ciudadano (Consejo de Estado, Sección Tercera, 04 de agosto de 1988 exp. 5125, C.P. Julio Cesar Uribe Acosta.).

Con la expedición de nuestra Constitución Política de 1991, se reforzó el contenido obligacional de las autoridades de la República, el artículo segundo señaló que estaban instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, el numeral 4º del artículo 189 le impuso al Presidente de la República el deber de conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, a su vez, los artículos 303 y 315-numeral 2, denominaron a los alcaldes y gobernadores como agentes del jefe de gobierno para tal propósito en su respectiva jurisdicción, el artículo 217 consagró como fin primordial de las fuerzas militares la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional; en cuanto a la Policía Nacional, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos, libertades públicas, y la convivencia en paz. En el tema de la responsabilidad, el artículo 90 estableció la responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción u **omisión** de las autoridades públicas.

Todas esas disposiciones defendidas por la Carta Constitucional y las especiales circunstancias de orden público presentes en nuestro país, impusieron al Estado una

obligación de intervención frente a la seguridad y protección de sus habitantes y de los bienes de éstos, para lo que le fue otorgado el monopolio de la fuerza, de tal suerte que, su desconocimiento acarrearía a la Nación las mismas consecuencias del autor material y directo del hecho.

La jurisprudencia del Consejo de Estado luego de expedida la Constitución Política de 1991, apoyada en dicha concepción jurídica, puso fin a la posición radical que sostenía, al acoger la teoría de la relatividad de la falla en el servicio, según la cual, si bien el Estado no estaba obligado a realizar lo imposible para cumplir con tal cometido, sería agente del daño, cuando acaecieran situaciones especiales y fundadas que hicieran exigible su presencia para evitar o conjurar la alteración, o en otras palabras, la previsibilidad del daño era la que compelia a la Administración a cumplir con su obligación de intervención .

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C- 048 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, al definir el juicio de constitucionalidad de los incisos 3 y 5 del parágrafo 1 del artículo 8 de la ley 418 de 26 de diciembre de 1997 *“por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”*, aludió a dicha teoría adoptada por el Consejo de Estado, de la forma como se transcribe:

No existe norma constitucional que disponga la presencia permanente, efectiva y real de la fuerza pública en todas y cada una de las zonas geográficas del territorio nacional. Por el contrario, la localización de los militares puede obedecer a estrategias que son válidas en el ejercicio de la función castrense y que deben ser juzgadas y evaluadas con criterios políticos y de capacidad militar, obviamente, dirigidas por el Presidente de la República como comandante supremo de las fuerzas armadas.

15. A lo anterior podría objetarse que la Corte elimina la responsabilidad por omisión de la fuerza pública porque admite que aquella puede ausentarse de las poblaciones colombianas. Esa tesis no es de recibo, como quiera que lo que esta Corporación considera no es que la fuerza pública deje de cumplir con sus funciones, sino que a los militares no puede exigírsele lo imposible materialmente, esto es, su presencia en cada uno de los rincones del país.

Es más, en procesos de responsabilidad extracontractual del Estado, el máximo órgano de lo contencioso administrativo ha reconocido que "el estado notorio de guerra que afronta el país desde aquella época, no imponía a la demandada (Policía Nacional) la obligación de estar presente en todos y cada uno de los rincones de la patria ...frente a la delicada situación de orden público vivida, no podría exigírsele a todas las autoridades públicas competentes, seguridad y vigilancia absoluta" Consejo de Estado. Sentencia de 6 de noviembre de 1997,

la tesis de la falla en el servicio relativa viene siendo acogida por esa Corporación en reiteradas oportunidades, dentro de las cuales pueden verse las sentencias del 25 de marzo de 1993, del 15 de marzo de 1996 y 3 de noviembre de 1994, todas de la sección tercera.

No obstante, cuando surjan elementos que permitan prever la posible incursión de grupos al margen de la ley, en zonas donde no hay presencia de la fuerza pública, las autoridades están en la obligación de adoptar mecanismos especiales que garanticen la protección de la población civil (negrilla y subrayas fuera de texto.).

La relatividad de la falla, apunta a que el Estado no se encuentra en capacidad de brindar una protección personalizada a cada habitante, es la imposibilidad de exigir de manera absoluta a la organización estatal, prevenir cualquier tipo de daño o resultado antijurídico.

Si bien no existe una obligación absoluta de protección de la vida y bienes de todas las personas en cabeza de las Autoridades Públicas, conforme a la teoría de la falla relativa del servicio, resulta claro que la responsabilidad de la Administración se debe analizar a la luz de las circunstancias de cada caso concreto, existirá responsabilidad en aquellos casos en que conociendo la previsibilidad de un resultado, la Administración **no intervino** para evitarlo o con su actuar amplificó las posibilidades de su producción.

La explicación para que el incumplimiento de la obligación de intervención para evitar el resultado dañoso (omisión) sea equiparable a la causación positiva del mismo se ha denominado por la jurisprudencia apoyada en la doctrina como “*posición de garante*”:

la posición de garante halla su fundamento en el deber objetivo de cuidado que la misma ley -en sentido material- atribuye, en específicos y concretos supuestos, a ciertas personas para que tras la configuración material de un daño, estas tengan que asumir las derivaciones de dicha conducta, siempre y cuando se compruebe fáctica y jurídicamente que la obligación de diligencia, cuidado y protección fue desconocida. (Consejo de Estado Sección Tercera, sentencia de octubre 4 de 2007, exp. 15.567, C.P. Enrique Gil Botero).

Ahora, respecto al deber de brindar seguridad y protección, el Estado asume esa posición de garante cuando tiene la cognoscibilidad real del peligro que corre el bien jurídico que debe ser protegido, es decir, cuando es previamente informado, a menos que su ocurrencia sea de carácter evidente y el daño previsible, evento en que no es necesario que la víctima solicite expresamente que se preserve su vida o su integridad personal para que surja a cargo del Estado la obligación de adoptar medidas especiales de protección y prevención. Basta con demostrar que las autoridades tenían conocimiento de las amenazas o del peligro

que enfrentaba la persona, como en el caso de circunstancias políticas y sociales del momento, amenazas o atentados recurrentes contra la vida de un particular, los lugares en que se ha declarado desorden público, paro de transportes, revueltas masivas callejeras, toques de queda, tomas subversivas anunciadas.

1.2 Eventos en los que es exigible al Estado el deber de brindar seguridad y protección:

Concretamente en este trabajo se abordarán los siguientes eventos en los que se ha declarado la responsabilidad del Estado Colombiano por incumplimiento al deber de brindar seguridad y protección: 1.2.1) el del particular que informó previamente las amenazas en su contra pero que no recibió protección; 1.2.2) o habiéndola brindado, se adoptaron medidas que no resultaron suficientes para contrarrestar su concreción; 1.2.3) quien no advirtió a las autoridades de dichas amenazas, pero era evidente que necesitaba protección, porque se conocía así fuere informalmente de la situación de peligro en que se encontraba; 1.2.4) por el abandono total de la Fuerza Pública; 1.2.4.1) Zona de despeje; y 1.2.5) estado colectivo de riesgo.

1.2.1 El del particular que informó previamente las amenazas en su contra pero que no recibió protección:

Este evento, cabe anotar es recurrente respecto de las autoridades públicas, quienes por su investidura han sido sujetos de amenazas contra su integridad física, el Estado responde cuando a pesar de haberlas denunciado no le brinda protección alguna, respecto de los particulares es interesante señalar el caso de quienes a causa de los acantonamientos militares ubicados en sus tierras resultan amenazados, tildados como ayudantes del gobierno y convertidos en objetivo militar en zonas de dominio guerrillero.

En fallo de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 22 de julio de 1996 exp. 11.934, se condenó patrimonialmente al Estado Colombiano por la muerte de un inspector de policía que fue asesinado en una zona del país afectada por la violencia, pese a los numerosos oficios dirigidos a las distintas autoridades gubernamentales, de seguridad y militares, para informar de la constante alteración del orden público en su jurisdicción y de las amenazas contra su vida y su familia, ninguna acción positiva se adoptó para proveer de las medidas requeridas al aludido funcionario.

El 12 de agosto de 2013, exp. 520012331000 2000 00136 01, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, la Nación-Consejo Superior de la Judicatura fue condenada por el homicidio del Juez Promiscuo Municipal de Cumbal Nariño perpetrado el 18 de febrero de 1998 por miembros de la guerrilla cuando salía de un establecimiento comercial.

El funcionario judicial fue objeto de amenazas contra su vida, a partir de la decisión que habría tomado de enviar a la prisión a algunos sujetos que hacían parte de una organización guerrillera por el delito de inasistencia alimentaria, el 7 de enero de 1998 tres sujetos armados liberaron de la cárcel a tres personas, dos de ellas retenidas a órdenes del Juzgado.

El 8 de enero de 1998, luego de identificarse como guerrilleros, dejaron el mensaje de que el juez sería declarado objetivo militar si el 13 de enero de 1998 no resolvía favorablemente la situación jurídica de los fugados o abandonaba el municipio.

El 14 de enero de 1998 el juez informó al Tribunal Superior de Nariño, que estaba en riesgo por las constantes intimidaciones que había recibido en razón de su investidura, solicitando protección. Los guerrilleros cumplieron su amenaza, el 18 de febrero de 1998 a las 8:30 pm cuando el juez salía de un establecimiento comercial le fueron propinados siete disparos que le ocasionaron la muerte inmediata.

La Responsabilidad de la Nación por la omisión en prestar seguridad y protección se vió agravada al tratarse del homicidio de un un servidor público que se encontraba amenazado por cumplir con una actividad a cargo del Estado, el cual, debía brindar en todo momento las condiciones necesarias para que desempeñara su labor a cabalidad y de conformidad con los postulados legales y constitucionales, garantizando su derecho democrático de ejercer su profesión de manera libre, en igualdad de condiciones y en el marco del respeto de su derecho fundamental a la vida.

Tratándose de un Juez de la República que ejerce autoridad en una zona afectada por la violencia la obligación de intervención del Estado incluía *“adoptar medidas de prevención en razón a la carga social que asume al desarrollar sus actividades, esto implica exigir un despliegue de medidas de cuidado más allá de la diligencia debida, como tradicionalmente ha sido concebida”*.

Puntualmente, el Consejo Superior de la Judicatura resultó responsable al conocer las amenazas que recaían en el funcionario (posición de garante) y no adoptar las medidas tendientes a la salvaguarda de su vida e integridad física así como la de su familia, a pesar de que contaba con las herramientas para organizar un programa de prevención y protección.

Concluyó la Corporación:

se observa que es a partir del desconocimiento de los deberes normativos de protección de la vida e integridad física de los ciudadanos analizando en cada caso en concreto, que se deriva de la responsabilidad del Estado ya que si bien, desde una perspectiva material el acto dañoso puede corresponder al hecho de un tercero que es ajeno a las autoridades públicas, no menos cierto es que, a partir de criterios normativos de atribución, se pueda afirmar que no evitar el resultado lesivo equivale a la realización del mismo.

De otro lado, en providencia del 04 de octubre de 2007 exp. 05001-23-31-000-1991-00789-01(15567), C.P. Enrique Gil Botero, se encontró responsable a la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional, por la muerte de un campesino a manos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC.

Tropas del Ejército Nacional utilizaron parte de su finca como campamento, circunstancia que lo expuso en grave peligro frente al grupo insurgente, del que venía recibiendo amenazas por ser colaborador del Ejército.

La Alta Corte dejó claro que, aunque todos los asociados tienen a su cargo un deber de colaboración para con las autoridades públicas, esta obligación no podía entenderse en términos absolutos, el Ejército Nacional conocía de la situación de peligro que se había radicado en cabeza de la víctima, a partir de la actividad desplegada por los miembros de la institución militar, además la víctima acudió varias ocasiones a solicitarle abandonar su propiedad ante las amenazas de los insurgentes, lo cual, le impuso posición de garante frente a su integridad.

Al conocer las amenazas que se erigieron en el ciudadano tildado como colaborador del Ejército y por lo tanto dispuesto como objeto militar por parte del grupo guerrillero que comandaba en la zona, el Estado asumió una posición de garante frente a su integridad física, lo que supuso el cumplimiento de una específica obligación de intervención- cualquier desconocimiento acarrearía las mismas consecuencias que le corresponden al autor material

del hecho. De manera que, aunque el hecho hubiere sido perpetuado por un tercero en este caso el ELN, la posición de garante fue desconocida por el Ejército Nacional al incumplir su deber objetivo de cuidado y protección sobre el administrado cuando conocía de antemano las amenazas que se habían erigido en su contra, y por ende, fue llamado a responder por los perjuicios ocasionados con su muerte.

1.2.2 o habiéndola brindado, se adoptaron medidas que no resultaron suficientes para contrarrestar su concreción:

En sentencia del 22 de octubre de 2012, exp. 1993-08632-01(18472), C.P. Danilo Rojas Betancourth, se condenó al Estado Colombiano, por la muerte de dos personas y por las lesiones causadas a otras más, en hechos ocurridos el 27 de agosto de 1999 en el Municipio de San José de Albán (Nariño), como consecuencia del ataque armado perpetrado por las FARC.

Logró comprobarse que a las 8:15 de la mañana, hora de la toma, las comunicaciones no fueron suspendidas, por lo que, la población de San José de Albán y sus autoridades municipales y de policía tuvieron la oportunidad de llamar a Pasto, a La Unión y a otras ciudades cercanas del Municipio para solicitar apoyo y refuerzos, ante la débil defensa que podían brindar doce uniformados en la Estación con escasa munición, pero, sólo cuando el grupo insurgente se había marchado comenzaron a llegar los camiones de la contraguerrilla, el apoyo por parte de unidades policiales se produjo hasta las 10:30- dos horas y quince minutos (2:15) después de iniciarse, y el de la contraguerrilla a las 11:45 de la mañana-tres horas y treinta minutos (3:30) después de iniciado el mismo, por lo que, la respuesta del Estado no fue oportuna ni eficaz.

La escasa presencia de la Fuerza Pública en el lugar y momento de los hechos resultó reprochable, a las autoridades militares y de policía que no consideraron la amenaza inminente en que se encontraba la población de San José de Albán representada en las sistemáticas situaciones de hostigamiento, ataques e incursiones que en el mismo municipio y los circunvecinos se venía produciendo para la época de los hechos, y su demora en atender el llamado a reforzar su defensa aun cuando fue informada.

La falla del servicio se configuró al adoptar las autoridades de la fuerza pública unas medidas insuficientes e irregulares respecto de los deberes positivos de protección de la dignidad humana, vida e integridad personal de las víctimas.

1.2.3 Que no la solicitó, pero era previsible:

En este evento, el que la víctima no hubiera solicitado medidas de protección no importa, para que se estructure la falla del servicio imputada a la Administración, es suficiente con demostrar que ésta tenía conocimiento de la situación de riesgo que enfrentaba la persona, pero, omitió adoptar medidas especiales para protegerla.

La jurisprudencia ha sido enfática en señalar que existe un deber especial de protección en cabeza del Estado frente a personas que, por la naturaleza de sus funciones, el grupo político al que pertenecen o el contexto social en que operan, deben ser resguardadas de cualquier ataque en su contra, aún si no han solicitado formalmente protección a las autoridades.

El mejor ejemplo es el caso es el de los miembros del partido político Unión Patriótica-UP.

Desde su inicio la Unión Patriótica fue sometida a toda clase de hostigamientos y atentados que desembocaron en un “genocidio político” (Cepeda, 2006 págs. 101-112) la Unión Patriótica se creó a mediados de la década de 1980 a iniciativa de diversas fuerzas políticas con ocasión del proceso de negociación adelantado entre el gobierno del presidente Belisario Betancur y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. Para 1984, ya se habían firmado los denominados “Acuerdos de La Uribe” que instrumentalizaron el surgimiento de un movimiento de oposición permitiendo un tránsito de legalidad para que la guerrilla se incorporara paulatinamente a la vida legal del país, garantizando los derechos políticos y el ejercicio de las libertades civiles de los nuevos representantes (Ortiz, 2009). Sin embargo, las negociaciones se rompieron y los miembros de la nueva coalición fueron acusados abiertamente según Zuluaga *“como el brazo político de una organización en armas, lo que la convirtió en un objetivo fácil y privilegiado de la acción de los grupos extremistas de derecha”* (1996, pág. 63).

La existencia de un plan sistemático de exterminio, fue denunciada por los líderes de la UP ante distintas autoridades nacionales, lo cual, se convirtió en un hecho de notoriedad general, inclusive fue tema en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes celebrada el 24 de septiembre de 1986.

Los órganos judiciales, también han reconocido, a través de distintas y reiteradas decisiones, que la persecución emprendida contra los miembros de la Unión Patriótica en el país a finales de la década de 1980 y principios de los años 90 es un hecho notorio, declarando la responsabilidad patrimonial de la administración por la muerte violenta de varios miembros esta organización política, entre ellos el senador Manuel Cepeda Vargas que conllevó a la declaración de responsabilidad internacional del Estado Colombiano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Manuel Cepeda Vargas Vrs. Colombia, sentencia de 26 de mayo de 2010, y el Consejo de Estado también, ha declarado la responsabilidad patrimonial de la administración por la muerte violenta de varios miembros esta organización política, sobre la base de que existe, en todos estos casos, un incumplimiento del deber especial de protección a cargo del Estado.

En el caso del homicidio del jurista Jaime Pardo Leal quien participó en abril de 1986 en las elecciones presidenciales como candidato de la UP (fl. 2 cdo. 2) y desde el 11 de junio de 1987, hasta el día de su muerte, actuó como presidente del Partido Unión Patriótica, el Consejo de Estado condenó al Estado Colombiano por incumplimiento del deber especial de protección a su cargo.

Si bien, él si había denunciado las amenazas en su contra, ante el argumento de la entidad demandada (Nación) de que el día de su asesinato no solicitó protección ni avisó que saldría de su casa, la Corporación fue enfática en señalar, y es lo que nos interesa en ésta acápite, que :

El carácter de líder de la oposición, presidente de un partido político perseguido y diezmado violentamente, debería, por esa sola circunstancia, ser suficiente para que el doctor Pardo Leal recibiera del Estado a través de la Policía Nacional y demás organismos de seguridad, sin necesidad de requerimiento previo, la protección adecuada para garantizarle la vida, si no de manera absoluta, al menos en el mayor grado posible (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de octubre de 1997, exp. 10.958, C.P. Ricardo Hoyos Duque.)

En sentencia del 08 de febrero de 2012, exp. 50001-23-31-000-1994-04605-01 (22373) C.P. Danilo Rojas Betancourth, el Estado fue condenado por la muerte del Diputado del Meta José Rodrigo García Orozco, fue asesinado con disparos de arma de fuego en plena vía pública, serio indicio de que en efecto no contaba con protección alguna, a merced de los sicarios, que no encontraron ningún obstáculo para ejecutar el crimen.

Aunque era de connotación nacional la aludida persecución, el Estado se abstuvo de cumplir con su deber de intervención, y deliberadamente abandonó al dirigente, inclusive cuando se conocían hechos similares en el departamento del Meta contra miembros de la Unión Patriótica, incluyendo a la esposa del Diputado y ex alcaldesa del municipio de El Castillo (Meta), señora María Mercedes Méndez de García.

En este caso no se encontró prueba de que el Diputado García Orozco hubiere solicitado protección a las autoridades, ni de que Agentes Estatales hubieran perpetuado directamente el crimen, no obstante lo anterior, ese conocimiento de la situación de riesgo en el que se encontraba todo miembro de la UP, hizo previsible el daño que estaba a punto de confinarse, por lo que dada su posición de garante éstas tenían la obligación de adoptar, de oficio, medidas especiales para preservar su vida y su integridad personal.

En palabras de la Corporación *“La sola circunstancia de representar al Partido Político Unión Patriótica conllevaba a presumir que enfrentaba una situación especial de riesgo y que, por tal motivo, requería que se adoptaran medidas especiales para proteger su vida y su integridad personal.”*

Otro ejemplo, en el que la configuración de la falla del servicio es muy notoria, se encuentra desarrollado en la sentencia del 19 de junio de 1997, exp. 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández, por la cual, el Consejo de Estado declaró responsable a la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional-Departamento Administrativo de Seguridad DAS, por el asesinato de Dr. Enrique Low Murtra a manos de sicarios en la ciudad de Bogotá el 30 de abril de 1991, cuando se disponía a tomar un taxi en la Universidad de la Salle.

El Dr. Low Murtra fue Ministro de Justicia desde el 30 de septiembre de 1987, hasta el 19 de julio de 1988, época durante la cual, el estado libró una dura lucha contra las mafias del crimen organizado, dicho cargo le generó una larga serie de amenazas contra su vida, de las

cuales, la administración fue oficialmente concedora, tanto así que lo nombró embajador en Suiza para retirarlo del peligro, pero tal situación continuó en el exterior.

Los organismos encargados de prestar el servicio de seguridad a cargo del estado, incurrieron en omisión en el cumplimiento de sus funciones, por no haber tomado las medidas necesarias de protección del Dr. Low a su regreso al país. No era necesario que hubiera mediado una petición especial de protección, dado que la existencia de amenazas en contra de su vida era de público conocimiento, e inclusive los organismos de inteligencia del Estado habían conocido gracias a unos cassettes encontrados en Medellín una conversación entre el narcotraficante Pablo Escobar Gaviria y su abogado Guido Parra, en relación con la orden de dar muerte al Dr. Low. Para el cabal cumplimiento de sus funciones a los organismos de seguridad les correspondía realizar una labor de inteligencia con miras a determinar la protección que ameritaba el Dr. Low, dado que conocían a ciencia cierta que era objeto de serias amenazas.

El caso del Dr. Low, en razón al trabajo realizado contra el narcotráfico en Colombia fue una muerte anunciada, en palabras de la Corporación *“quienes al ocupar un cargo público, por servir a la comunidad exponen su vida frente a la lucha que el Estado libra contra las mafias del crimen organizado, tienen derecho como mínimo a que se les garantice la protección de su vida, sin que tengan que hacer solicitudes concretas al respecto”*.

1.2.4 por el abandono total de la Fuerza Pública:

Aquellos casos en los cuales, el Estado deja a sus administrados a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles protección alguna, a pesar de que existen elementos que permiten prever la posible incursión de grupos al margen de la ley, en zonas donde no hay presencia de la fuerza pública.

Con la ausencia deliberada de la fuerza pública, la población quedan a la suerte de los grupos ilegales, permitiendo que sea controlada íntegramente por éstos, las autoridades locales al no encontrarse respaldadas no pueden ejercer su autoridad, quedando finalmente las víctimas desprotegidas en sus de sus derechos, tanto en el ámbito judicial, ejecutivo y militar, se entorpece el inicio de investigaciones, así como la apertura de causas criminales.

En fallo del 25 de agosto de 2011, exp. 150012331000199404624 01(20.210), C.P. Stella Conto Díaz del Catillo, se condenó patrimonialmente a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, por la muerte de la entonces Alcaldesa de Labranzagrande (Boyacá) el 26 de noviembre de 1993 a manos de un grupo guerrillero.

La Fuerza Pública desde mayo de 1991, habría evacuado su personal de la zona y cerrado sus instalaciones, abandonando a su suerte a la población no obstante el permanentemente asedio de la guerrilla.

El abandono deliberado de la Fuerza Pública, a pesar de tener pleno conocimiento de que la presencia de la guerrilla en el perímetro urbano del Municipio ponía en evidente peligro la vida de las autoridades civiles, constituyó la causa adecuada de la muerte de la alcaldesa de Labranzagrande, quien no obstante, verse desprotegida decidió seguir ejerciendo los deberes constitucionales como suprema autoridad municipal.

La omisión del cumplimiento de los deberes constitucionales de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y de asegurar que los habitantes del municipio de Labranzagrande convivieran en paz, fue la causa determinante de la muerte de la alcaldesa, por lo que, resultaba inocuo pretender la exoneración de responsabilidad de la entidad demanda por el hecho exclusivo de un tercero.

1.2.4.1) Zona de despeje.

La llamada zona de despeje fue concebida en el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, así:

ARTICULO 8°.- En concordancia con el Consejo Nacional de Paz, los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

- a) Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca el carácter político;
- b) Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca el carácter político, dirigidos a obtener soluciones al conflicto armado, la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto a los derechos humanos, el cese o disminución de la intensidad de las hostilidades, la reincorporación a la vida civil de

los miembros de estas organizaciones y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Parágrafo 1º.- Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca el carácter político, quienes podrán desplazarse por el territorio nacional. Para tal efecto, el Gobierno Nacional notificará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichas Organizaciones Armadas.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, durante el tiempo que duren éstos.

El Presidente de la República, mediante orden expresa, y en la forma que estime pertinente, **determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública,** siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y las libertades de la comunidad, ni genere inconvenientes o conflictos sociales.

Se deberá garantizar la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogo, negociación y firma de acuerdos de que trata esta ley.

El Gobierno Nacional podrá acordar, con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales se les reconozca carácter político, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra éstos, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso.

La seguridad de los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca el carácter político, que se encuentran en la zona, en proceso de desplazamiento hacia ella o eventual retorno a su lugar de origen, será garantizada por la Fuerza Pública.

Parágrafo 2º.- Se entiende por miembro-representante, la persona que la organización armada al margen de la ley a la cual el Gobierno Nacional le reconozca carácter político, designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno Nacional o sus delegados.

Se entiende por vocero, la persona de la sociedad civil que sin pertenecer a la organización armada al margen de la ley a la cual el

Gobierno Nacional le reconozca el carácter político, pero con el consentimiento expreso de ésta, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociación y eventual suscripción de acuerdos.

No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de éstos, resolución de acusación.

Parágrafo 3°.- Con el fin de garantizar la participación de los miembros representantes de los grupos guerrilleros que se encuentran privados de la libertad en los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, el Gobierno Nacional, podrá establecer las medidas necesarias que faciliten su gestión, mientras cumplen su condena o la medida de aseguramiento respectiva (negrilla fuera de texto).

Dicha disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-048 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, aduciendo que:

la desmilitarización de una zona del territorio es un instrumento transitorio que tiene un propósito de Estado y que se presenta como una alternativa para la solución de un conflicto que el mismo Estado no fue capaz de resolver con la imposición de la fuerza. En consecuencia, la voluntad democrática de apoyar el proceso de paz facultando al Ejecutivo para negociar con los grupos al margen de la ley, desarrolló los valores y principios constitucionales, por lo que dicha autorización está plenamente conforme a la Carta.

A través de la Resolución N° 85 de 1998, el Gobierno Nacional declaró la iniciación de un proceso de paz, reconoció carácter político a la organización FARC y señaló como “*área de despeje*”, la zona en la que se adelantarían las negociaciones, en extensión aproximada de 42.000 kilómetros cuadrados aproximadamente.

La mentada norma también fue demandada pero en acción pública de nulidad, junto a las Resoluciones 39 del 4 de junio de 1999 “por la cual se adoptan decisiones para contribuir a la búsqueda de la paz” y 40 del 4 de junio de 1999 “por la cual se reconoce a unas personas como miembros representantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC”, sin embargo, dichos actos siguieron manteniendo su presunción de legalidad al denegarse las pretensiones de la demanda, consideró la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia del 6 de septiembre de 2001, Exp. 5802, C.P. Camilo Arciniegas Andrade:

la Sala considera que el cargo de violación del numeral 4. del artículo 189 de la Constitución Política por no conservar el Presidente de la República el orden público, desconoce que el precepto constitucional que se estima conculcado

respalda el establecimiento temporal de la Zona de Distensión, porque la finalidad de ésta es, precisamente, lograr el restablecimiento del orden público mediante negociaciones encaminadas a lograr un acuerdo de paz entre los representantes del Gobierno y de las FARC.

A pesar de la legitimidad del proceso de paz, constituyó un hecho notorio, que la zona de distensión incrementó las acciones delictivas y los atentados, en contra del ejercicio de los derechos constitucionales y legales de los pobladores, si bien se contaba con la presencia de autoridades civiles, las mismas, en cuanto no estaban respaldadas por la Fuerza Pública, tampoco ejercieron su autoridad, de manera que, los pobladores quedaron expuestos al accionar del grupo insurgente, resultaron habituales las publicaciones de prensa, las investigaciones académicas, documentos de libre circulación que dieron cuenta de ello.

La declaración de la zona de despeje y la inexistencia de mecanismos satisfactorios tendientes a garantizar la protección de la vida, los bienes y los derechos de los ciudadanos que se verían inmersos en la zona de despeje, facilitaron el conculcamiento de los derechos de los pobladores, ante la real ausencia estatal en la zona de despeje en el ámbito judicial, ejecutivo y militar, controlada íntegramente por el grupo insurgente, lo cual, no permitió el desarrollo de investigaciones, tampoco la apertura de causas criminales.

En el mes de enero de 2002, finalizaron las negociaciones de paz y se dio por terminada el área que mantenía activa la zona de distensión a través de la Resolución N° 32 de 2002, pero lo claro según la sentencia es que, aunque el accionar ilegal durante el tiempo que duraron las negociaciones fuere perpetuado por un tercero, la Nación debía responder por los daños causados, toda vez que la determinación de la zona de distensión así lo facilitó, y las víctimas no tuvieron autoridades que las pudiera repeler o hacer frente, ni siquiera investigar, daños que debían ser indemnizados, aún en el caso de que el proceso de paz hubiere llegado a feliz término, ya que **la decisión de adelantar el proceso de paz no excluía la responsabilidad del Estado, dado los precedentes del conflicto armado interno Colombiano.**

Así el Estado Colombiano ha sido condenado a reparar los daños ocasionados al **Fondo Ganadero del Meta**, por las miles de cabezas de ganado que fueron hurtadas por el grupo guerrillero en los municipios pertenecientes a la Zona de distensión, en sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado, del 31 de mayo de 2013, exp.

180012331000199900146 01 (25624), C. P. Stella Conto Díaz del Castillo, y del 02 de septiembre de 2013, exp. 50001-23-31-000-1999-00254-01(27553), C.P. Mauricio Fajardo Gómez, entre otras.

También fue condenada la Nación por la muerte del entonces Alcalde de Vista Hermosa-Meta, Municipio incluido en la zona de despeje en sentencia del 6 de diciembre de 2013, exp. 50001-23-31-000-2001-00150-01(30814), C.P. Danilo Rojas Betancourt. Era un deber endilgable a las entidades estatales el desarrollo de medidas materiales efectivas para garantizar, en la medida de lo posible y en cuanto ello lo permitieran las normas que regulaban el desarrollo de las negociaciones, la vida e integridad física de las personas que encarnaban la autoridad civil y estatal en los municipios, ya que esa decisión gubernamental que supuso el retiro de fuerzas militares y de policía de dicha jurisdicción territorial implicó el incremento de la influencia del grupo guerrillero negociante .

Concluyó la Sección Tercera:

las autoridades civiles, y en general la población, de los municipios de la zona de distensión se encontraban en una situación extraordinaria de seguridad que debió ser atendida con la mayor diligencia por las autoridades a quienes de manera legal o constitucional se les otorgaron obligaciones relativas a la protección de la vida, bienes e integridad física de los ciudadanos.

1.2.5 Estado de riesgo colectivo:

En este evento, encajan las masacres anunciadas, cuya ejecución sólo pudo llevarse a cabo con la aquiescencia de la fuerza pública, las mal llamadas “*limpiezas sociales*”.

En providencia del 13 de febrero de 2013, exp. 50001-2331-000-1999-00165-01(25310), C.P. Mauricio Fajardo Gómez, se declaró administrativamente responsable a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional y al Departamento del Meta, por la muerte de un ciudadano en hechos ocurridos el 4 de mayo de 1998 en Puerto Alvira, Municipio de Mapiripán –META–.

El día 4 de mayo de 1998, un grupo de alrededor 200 hombres pertenecientes a una organización armada al margen de la ley, hizo su incursión en la población de Puerto Alvira; allí procedieron a ubicar selectivamente a algunos pobladores y les dieron muerte en atroces circunstancias.

Las entidades fallaron en su deber constitucional de proteger la vida, derechos, libertades y bienes de los habitantes de Puerto Alvira al omitir la adopción de medidas adecuadas que pudieren evitar o al menos prevenir de manera efectiva la ocurrencia de lo que sería una masacre ampliamente anunciada a manos de un grupo de autodefensas.

A pesar de que se recibió suficiente información sobre un posible atentado contra la vida y bienes de los habitantes de Puerto Alvira, la ausencia de interés con que las autoridades nacionales y departamentales la recepcionaron, y la omisión de adoptar medidas urgentes, determinaron la responsabilidad estatal, pues, para la época la zona era blanco de múltiples amenazas y ataques alevos por parte de los diferentes grupos armados al margen de la ley, situaciones respecto de las cuales se pidió reiteradamente protección, sin obtenerla.

En sentencia del 12 de junio de 2013, exp. 05001-23-31-000-1995-00998-01 (25.180), C.P. Enrique Gil Botero, la Nación fue hallada responsable de la muerte de un ciudadano en hechos ocurridos el 29 de septiembre de 1993, en el municipio de Yarumal - Antioquia, cuando fue asesinado por un grupo clandestino de la mal denominada “limpieza social”, que dado su accionar delictivo evidente y sistemático, resultaba lógica la participación de miembros activos de la Policía Nacional.

Estos grupos de justicia privada, se dedicaban a utilizar métodos de amenaza, intimidación, secuestro, desaparición, y finalmente homicidio, contra personas selectivamente tachadas como “criminales”.

Los medios e instrumentos puestos al servicio de la fuerza pública, tienen como único fin la protección de los derechos de los asociados especialmente el de la vida, por lo tanto, dentro de la organización castrense no podía ser un hecho aislado la barbarie ocasionada por el grupo delincuencia, por lo que, al haber permitido e incluso colaborado a su ejecución, se estructuraba la falla en el servicio.

Recordó la Sección Tercera lo que ya había disertado en sentencia del 5 de junio de 1992, exp. 6986, M.P. Carlos Betancur Jaramillo:

Nadie en Colombia se puede arrojar la facultad de definir (con fines de exterminio o de perdón) quien es útil, bueno y merece seguir con vida y quién es mal, inútil, “desechable”, y debe morir. Nadie, y mucho menos la autoridad.

Cuando la autoridad asume ese papel, pierde su basamento moral, y legal, y de protectora de la vida, honra y bienes de los demás (deberes y obligaciones que justifican su existencia) se convierte en la monstruosa dueña de la vida, de la honra y de los bienes.

“Es el primer paso para la anarquía social y el mundo está plagado de esos ejemplos.

“La “limpieza” de un país, que conduce a los peores y desviaciones, “normalmente” empieza con los llamados, por “los nuevos justos”, desechos humanos (homosexuales, vagos, rateros, drogadictos, prostitutas) para envolver luego a los líderes agrarios, comunales, sindicales o a las personas que profesan ideología contraria al sistema y son incómodas porque la pregonan

2. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EFECTUADO POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:

Conforme al artículo 93 de la Constitución, los derechos y deberes consagrados, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, al tiempo el artículo 94 del mismo ordenamiento expresamente dispone que *“la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros, sino que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”*, por su parte, el artículo 214 numeral 2º señala que *“en todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario”*.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, firmado en San José Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, ratificada por nuestro país a través de la Ley 16 de 30 de diciembre de 1972 *“por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”*, es uno de los instrumentos internacionales sin lugar a dudas más importante para la protección, reivindicación y dignificación de la persona, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha contribuido enormemente a interpretar y exaltar las obligaciones de los Estados parte en la guarda de tales derechos, inclusive por actos de particulares.

Para que la CIDH conozca de un caso de violación a los derechos humanos primero debe acudir a la Comisión Interamericana, dentro de los seis meses siguientes al agotamiento de los recursos contemplados en la jurisdicción interna (artículos 46 de la Convención y 31-32 del Reglamento de la Comisión Interamericana), ya que es un mecanismo de carácter subsidiario, salvo las excepciones expresamente contempladas en el numeral 2 del artículo 31 del Reglamento de la Comisión Interamericana relativos a que: a. no exista en la legislación interna del Estado en cuestión el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alegan han sido violados; b. no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; o c. haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Según la Corte Constitucional en sentencia C-225 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, todas las disposiciones humanitarias hacen parte del bloque de constitucionalidad, son obligatorias tanto por las autoridades como por todos los habitantes (aún en los estados de excepción), y están incorporadas automáticamente en el ordenamiento interno por ser integrantes del *ius cogens*, inclusive el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrada en 1969, ratifica su carácter imperativo además cuando no han sido aprobadas dentro del ordenamiento interno al indicar que *"una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter"*.

El artículo 1º del Pacto de San José indica que:

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

Esto recoge los compromisos *erga omnes* que adquirieron los Estados parte, de respetar y hacer respetar las normas de protección y de asegurar la efectividad de los derechos humanos en toda circunstancia a través de **acciones positivas**, ya sea de índole jurídico,

político, administrativo, cultural, etc... por ende, son responsables si las incumplen por acción u omisión de sus agentes e inclusive por hechos de terceros, ya que se encuentran **en posición de garante** frente a sus administrados (al respecto ver CIDH, Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, Sentencia de Fondo de 29 de julio de 1988).

Ahora, en el artículo 2º se consagra la obligación de adoptar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial, social, etc... para hacer cumplir las garantías previstas en el artículo 1º.

Como lo ha reconocido la CIDH este deber tiene dos implicaciones:

Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. (Caso Fermín Ramírez, párrs. 96 a 98, y Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párr. 113).

La jurisprudencia nacional también ha definido su alcance así:

de la lectura de este artículo se desprenden dos obligaciones para los Estados parte, en relación con los derechos consagrados en el texto de la Convención, a saber: i) la obligación de respeto, que exige del Estado una conducta de abstención, denominada también obligación negativa y, por otro lado, ii) se impone una obligación de garantía, que exige a los Estados parte emprender las acciones necesarias tendientes a asegurar que todas las personas sujetas a su jurisdicción estén en condiciones de ejercerlos y garantizarlos (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de octubre de 2007, exp. 050012331000199802290 01, C.P. Enrique Gil Botero.)

En otras palabras según el derecho internacional de los derechos humanos, la obligación positiva respecto al deber de garantía del Estado para con sus asociados, demanda de este, un dinamismo en la prevención y protección de aquel administrado en potencial riesgo con respecto a los actos de terceros, sin dejar de tener en cuenta una eficaz seguridad especial, así como la investigación seria, imparcial y eficaz en estas circunstancias.

Por vía del control de convencionalidad concentrado la CIDH ha declarado la responsabilidad de los Estados Parte cuando encuentra la infracción a dicho contenido obligacional, ordenando la reparación de los daños causados, a través de varias medidas, de

restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción (carácter simbólico) , y de no repetición.

Para el caso Colombiano, la década de los 90 se caracterizó por una grave sistematización de actos de violencia perpetuados por los denominados grupos de “autodefensa” también conocidos como “paramilitares”, la CIDH ha sido enfática en señalar la responsabilidad del Estado en su conformación, ya que en principio la propició legalmente.

En efecto, luego de que se declarara turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional por la aparición de las guerrillas en los años 60 a través del Decreto 1288 de 21 de mayo de 1965, se expidió el Decreto Legislativo 3398 del mismo año “*por el cual se organiza la defensa nacional*” (adoptado como legislación permanente en virtud de Ley 48 de 1968) que permitió el porte y tenencia de armas de uso privativo de las Fuerzas Militares al personal civil (parágrafo 3 del artículo 33), lo cual, fue interpretado a favor del apoyo a la Fuerza Pública y la lucha contra los grupos guerrilleros.

No obstante lo anterior, a partir de mediados de los 80 los “grupos de auto defensa” comenzaron a caracterizarse por actos delictivos, por lo que, el Estado Colombiano tipificó como delito la pertenencia, promoción y dirección de grupos de sicarios, así como la fabricación o tráfico de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Militares o de Policía Nacional, a través del Decreto Legislativo 0180 de 1988 “*por el cual se complementan algunas normas del Código Penal y dictan otras disposiciones conducentes al restablecimiento del orden público*” elevado a legislación permanente mediante el Decreto 2266 de 1991, luego, por Decreto 0185 del 19 de abril de 1985 se suspendió la vigencia del parágrafo 3 del artículo 33 del Decreto legislativo 3398 de 1965 indicando que se había prestado para interpretarlo como autorización legal en la organización de grupos civiles armados al margen del ordenamiento Constitucional, más tarde la Corte Suprema en esa misma línea de pensamiento lo declaró inexecutable mediante sentencia de 25 de mayo de 1989.

Posteriormente, en virtud del Decreto 1194 se tipificó la promoción, financiación, organización, dirección, fomento y ejecución de actos tendientes a obtener la formación o ingreso de personas a grupos armados de los denominados comúnmente escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o de justicia privada, equivocadamente denominados paramilitares,

la vinculación y pertenencia a dichos grupos, y el instruir, entrenar o equipar a personas en tácticas, técnicas o procedimientos militares para el desarrollo de las actividades delictivas, con el gravante de que fueran cometidas por miembros activos o retirados de las Fuerzas Militares o de Policía Nacional o de organismos de seguridad del Estado. Posteriormente, este decreto fue elevado a legislación permanente mediante el Decreto 2266 emitido el 4 de octubre de 1991.

Más allá de la responsabilidad del Estado Colombiano al haber propiciado un marco legal para la conformación de los grupos paramilitares, se encuentra la **posición de garante** que le confirió la evidente y continuada comisión de delitos bajo las mismas modalidades en determinadas zonas del país.

Precisamente, la existencia del conflicto armado interno, exige deberes generales y especiales de protección de la población civil a cargo del Estado, derivados del Derecho Internacional Humanitario, y en el marco del artículo 1º del Pacto de San José se reitera, tiene una doble connotación, no sólo el respeto debido a las personas protegidas implica obligaciones de carácter pasivo-no lesionar, no matar-,mientras que la protección debida implica obligaciones positivas de impedir que terceros perpetren violaciones contra dichas personas.

A continuación un breve repaso, respecto a casos puntuales en los que la CIDH en ejercicio del control de convencionalidad concentrado ha declarado la responsabilidad del Estado Colombiano:

Caso Mapiripán Vrs. Colombia sentencia del 15 de diciembre de 2005, el Estado **fue condenado** por la masacre de Mapiripán, perpetrada entre el 15 y el 20 de julio de 1997, a manos de grupos paramilitares, de tal dimensión que se consideró imposible sin complicidad de las fuerzas militares.

La Corte advirtió que, si bien los hechos ocurridos en Mapiripán fueron cometidos por miembros de grupos paramilitares, y no existían pruebas documentales que demostraran que el Estado dirigió directamente la ejecución de la masacre era claro que no habría podido perpetrarse sin su colaboración, aquiescencia y tolerancia, sustentadas en varias acciones y omisiones, de miembros de las Fuerzas Armadas del Estado, que facilitaron la incursión de

los paramilitares en zonas que estaban bajo su control, dejando desprotegida a la población civil durante los días de la masacre mediante el traslado injustificado de sus tropas a otras localidades.

El Ejército no colaboró efectivamente con las autoridades judiciales que intentaron llegar al lugar de los hechos, por lo que los miembros de la Fiscalía, de la Fuerza Pública y un delegado de la Presidencia de la República no lograron ingresar a Mapiripán sino hasta el 23 de julio de 1997, cuando- la destrucción de los cuerpos y el terror sembrado entre los habitantes sobrevivientes de Mapiripán – ya había imposibilitado la plena identificación de las víctimas de la masacre, y se había ocultado, destruido y alterado la evidencia física necesaria para la investigación del suceso.

No sólo se falló en el deber de protección de los derechos a la libertad, integridad y vida de las víctimas sino también el deber de investigar los hechos, como consecuencia de la falta de mecanismos judiciales efectivos para dichos efectos y para sancionar a todos los responsables de la masacre.

La corte internacional reconoció que el Estado Colombiano había adoptado medidas legislativas para prevenir, prohibir y castigar, el arsenal paramilitar, pero, que desafortunadamente no fueron suficientes para contrarrestarlo, *máxime*, cuando los agentes oficiales habían actuado en complicidad o con indiferencia, como aconteció en la masacre de Mapiripán.

Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia, Sentencia de 1 de julio de 2006, la Corte Interamericana De Derechos Humanos, encontró responsable al estado colombiano por la incursión de grupos paramilitares en junio de 1996 y a partir de octubre de 1997, en los corregimientos de La Granja y El Aro, ubicados en el Municipio de Ituango-Departamento de Antioquia, la cual, dejó un saldo de diecinueve pobladores muertos violentamente, la sustracción de entre 800 y 1.200 cabezas de ganado, y la privación de la libertad de 17 campesinos quienes fueron obligados durante 17 días a arrear los animales atravesando la vía pública custodiada por miembros del Ejército Nacional.

El patrón de esta masacre al igual que la de Marpiripán se derivó de los actos de omisión, aquiescencia y colaboración por parte de miembros de la Fuerza Pública que hacían

presencia en dicho municipio, el mismo Estado aceptó que algunos de sus agentes tenían pleno conocimiento de las actividades de terror realizadas por estos grupos paramilitares sobre los pobladores de La Granja y El Aro, sin embargo, dicha situación no sirvió de alarma para que los miembros castrenses tomaran acciones positivas a fin de defender a la población, por el contrario, no sólo se facilitó el ingreso de los paramilitares a la región, también se omitió asistir a la población civil durante el desarrollo del ataque, dejándolos en total indefensión frente a las acciones armadas de éstos, inclusive se determinó un toque de queda con el fin de facilitar la apropiación del ganado.

De manera importante la Corte señaló:

Con la interpretación que durante años se le dio al marco legal, el Estado propició la creación de grupos de autodefensas con fines específicos, pero éstos se desbordaron y empezaron a actuar al margen de la ley. De este modo, al haber propiciado la creación de estos grupos el Estado creó objetivamente una situación de riesgo para sus habitantes y no adoptó todas las medidas necesarias ni suficientes para evitar que éstos puedan seguir cometiendo hechos como los del presente caso. La declaratoria de ilegalidad de éstos debía traducirse en la adopción de medidas suficientes y efectivas para evitar las consecuencias del riesgo creado. Esta situación de riesgo, mientras subsista, acentúa los deberes especiales de prevención y protección a cargo del Estado en las zonas en que exista presencia de grupos paramilitares, así como la obligación de investigar con toda diligencia actos u omisiones de agentes estatales y de particulares que atenten contra la población civil.

En este tipo de situaciones, de violencia sistemática y de graves violaciones de los derechos en cuestión, en una zona de conflicto (supra 32árr.. 125.23 a 125.25 y 125.28), los deberes de adoptar medidas positivas de prevención y protección a cargo del Estado se ven acentuados y revestidos de importancia cardinal en el marco de las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 de la Convención (subrayado fuera de texto).

Esta sentencia dio lugar a que el Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de octubre de 2007, exp. 199802290 01 (29.273), C.P. Enrique Gil Botero, declarara probada la excepción de cosa juzgada internacional en relación con las pretensiones elevadas por algunos de los demandantes, que promovieron ante la jurisdicción interna un proceso de reparación directa, tendiente a obtener la correspondiente indemnización de perjuicios ocasionados con la masacre de Ituango, La Granja, El Aro ocurrida en octubre de 1999, encontrándose ya reparado integralmente el daño, por la Corte Internacional.

En **sentencia del 31 de enero de 2006**, la CIDH estudió el Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, ocurrida el 14 de enero de 1990 cuando un grupo de aproximadamente 60 paramilitares movilizados en dos camiones denominados “los tangueros”, provenientes de una finca ubicada en el municipio de Valencia-Departamento de Córdoba, ingresaron en el corregimiento de Pueblo Bello-Departamento de Antioquia, entre las 20:30 y las 22:50 horas de la noche.

Divididos en cuatro grupos los hombres fuertemente armados bloquearon las vías que de Pueblo Bello conducen a Turbo y a San Pedro de Urabá, saquearon algunas viviendas, maltrataron a sus ocupantes y sacaron de sus casas y de una iglesia a un número indeterminado de hombres, a quienes llevaron a la plaza del pueblo, los volcaron boca abajo en el suelo y, con base en una lista que portaban, escogieron a 43 hombres, los amarraron, amordazaron y obligaron a abordar los dos camiones, saliendo aproximadamente a las 23:30 horas hacia la finca de donde provenían, donde llegaron a la 1:30 de la madrugada del 15 de enero de 1990, allí según lo probado en el proceso les dieron la orden de conducirlos hasta una playa del río Sinú, ubicada en la finca “Las Tangas”, también en el Departamento de Córdoba, luego de ser interrogados y torturados, fueron asesinados, sólo seis de las 43 presuntas víctimas fueron identificadas y sus restos entregados a sus familiares, Las otras 37 a la fecha de la sentencia se encontraban desaparecidas.

Se encontró probada la existencia de un retén militar en la entrada de San Pedro de Urabá y de una base militar en esa localidad, además, que no existían desviaciones, caminos ni trochas en el camino principal entre Pueblo Bello y San Pedro de Urabá, por lo que, los dos camiones abordados por los paramilitares y luego también por los civiles secuestrados se movilizaron por esta vía a pesar de estar custodiada por la Fuerza Pública sin problema alguno.

A pesar de que el Municipio de Pueblo Bello era una zona declarada “*de emergencia y de operaciones militares*”, las Fuerzas Militares Colombianas no adoptaron las medidas que esa situación de peligro le imponía. Incumpliendo de esta manera las obligaciones de posición de garante, ya que conocía las condiciones y el *modus operandi* dentro del conflicto armado que imperaba en esa zona.

Puntualizó la Corte:

“...La Corte observa que si bien la masacre de Pueblo Bello ocurrida en enero de 1990 fue organizada y perpetrada por miembros de grupos paramilitares, aquélla no habría podido ejecutarse si hubiere existido protección efectiva de la población civil en una situación de riesgo razonablemente previsible por parte de miembros de las Fuerzas Armadas o de seguridad del Estado. Ciertamente no existen pruebas ante este Tribunal que demuestren que el Estado dirigiera directamente la ejecución de la masacre o que existiese un nexo entre miembros del Ejército y los grupos paramilitares o una delegación de funciones públicas de aquél a éstos. No obstante, la responsabilidad por los actos de los miembros del grupo paramilitar en este caso en particular es atribuible al Estado en la medida en que éste no adoptó diligentemente las medidas necesarias para proteger a la población civil en función de las circunstancias descritas. Por las razones expuestas en los párrafos anteriores, la Corte concluye que el Estado no cumplió con su obligación de garantizar los derechos humanos consagrados en los artículos 4, 5 y 7 de la Convención, por haber faltado a sus deberes de prevención y protección, en perjuicio de las personas desaparecidas y privadas de su vida en este caso...”(subrayado fuera de texto).

Caso de las comunidades afro descendientes desplazadas de la Cuenca del río Cacarica, operación Génesis vrs. Colombia, **sentencia del 20 de noviembre de 2013**, condenó al Estado Colombiano por hechos ocurridos en una incursión paramilitar de aproximadamente 60 insurgentes del bloque “Chocó” de las ACCU, que inició el 26 de febrero de 1997, cuando ingresaron al caserío de Bijao, localizado en la cuenca del Río Cacarica, Departamento de Chocó, disparando armas y lanzando granadas a los techos de las casas y saqueando sus hogares, para luego reunir a los pobladores y ordenar que abandonaran el lugar.

La Nación fue condenada, entre otras causas, por la muerte de un ciudadano el 27 de febrero de 1997 en el caserío de Bijao por miembros del grupo paramilitar Bloque Chocó, que lo acusaron de ser un integrante de la guerrilla, cuando era un campesino sin ninguna participación. Además, por el desplazamiento forzado en el que se vieron sometidos los pobladores de la cuenca del Cacarica, y del bajo Atrato en general, a raíz de dicha incursión paramilitar (alrededor de 3500 personas, de las cuales aproximadamente 2300 se asentaron provisionalmente en el municipio de Turbo y en Bocas del Atrato, ambos en el departamento de Antioquia, Colombia; alrededor de 200 cruzaron la frontera con Panamá, y las demás se desplazaron a otras zonas del país).

Para la época de los hechos confluyeron dos operaciones de carácter militar una propiciada por el Estado Colombiano denominada Génesis (rescate de cuatro extranjeros,

diez soldados y niños secuestrados por parte de las FARC) y otra por los paramilitares llamada operación cacarica, la corte no encontró probado que los daños sufridos por la población hubieran sido causados directamente por el Ejército Nacional, pero sí por la adelantada por los paramilitares, facilitada por una actitud omisiva de los agentes estatales frente a los deberes de protección hacia la población de Cacarica.

A la Corte le llamó la atención, además de la coincidencia en las dos operaciones en cuanto a tiempo y geografía, el hecho de que el Puente América- objetivo N°6 de la Operación Génesis, ubicado varias decenas de kilómetros al Norte del río Salaquí, fuere el único de los ocho objetivos que las Fuerzas Armadas no atacaron al ser el más cercano al lugar de entrada de los paramilitares a la Cuenca del Cacarica, así como el que las Fuerzas Armadas colombianas a pesar de tener la obligación de combatir al grupo insurgente en defensa de la comunidad no se le hubiere enfrentado cuando ambos destacamentos se encontraban en la zona del río Salaquí.

Concluyó la Corte, que conforme a las reglas de la lógica y de la sana crítica, era insostenible una hipótesis en la cual los paramilitares hubiesen podido llevar a cabo la “Operación Cacarica” sin la colaboración, o al menos la aquiescencia de agentes estatales, o que ello hubiese ocurrido sin que se presentaran enfrentamientos con las unidades de la fuerza pública en los lugares en donde ambos cuerpos armados se hicieron presentes y donde tendrían que haber coincidido.

La Sección Tercera del Consejo de Estado en su ejercicio de control de convencionalidad difuso también ha tenido un desempeño destacable, de ello da cuenta la sentencia del 21 de noviembre de 2013, exp. 0500123-31-000-1998-02368-01(29764), C.P. Enrique Gil Botero, en el que resultó condenado el Estado Colombiano por la desaparición forzada (delito considerado de lesas humanidad) de ocho habitantes del Municipio de San Roque Antioquia, en hechos acaecidos el 14 de agosto de 1996, entre la vía que comunica a dicho Municipio con el de Puerto Berrío, a manos de miembros de grupos paramilitares y de la cooperativa de vigilancia privada Convivir Guacamayas.

La Corporación recordó que en casos como el estudiado, en los cuales era casi imposible contar con la prueba directa para demostrar la autoría de un homicidio, ni las circunstancias mismas de tiempo, modo y lugar en que aquel se ejecutó, se hacía necesario

mediante un manejo inteligente, técnico y adecuado de los demás elementos probatorios disponibles establecer desde el punto de vista administrativo la participación oficial correspondiente en el hecho dañoso.

Así con apoyo en las diligencias adelantadas por la Defensoría del Pueblo y por la Fiscalía General de la Nación, se evidenció que la Organización privada Convivir Guacamayas, operaba en el Municipio de Puerto Berrio para la época de los hechos, que era conocido el contexto extremo de violencia en la región liderada por sus integrantes, compuesto por amenazas, intimidación, homicidios múltiples y desapariciones forzadas contra los habitantes que “generaban sospechas” de pertenecer a las guerrillas o ser informantes de las mismas, agrandando la cifra de víctimas por un largo espacio de tiempo.

La reiteración de esta modalidad de violencia en la región, impuso sin duda el fortalecimiento del deber de prevención y de investigación ante la comisión de delitos de lesa humanidad por parte del Estado, el marco de tiempo y espacio señalaban como autores de tales delitos a los grupos paramilitares. En ese orden de ideas, la omisión del Estado colombiano configuró un desconocimiento de la posición de garante frente a los derechos de las víctimas de la desaparición forzada, lo que significó la violación de los contenidos obligacionales del artículo 1.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos; así como también de lo dispuesto en artículo 1 de la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas, reiterando con ello un reproche a este actuar negativo y permitiendo así una imputación del daño antijurídico.

La Sección Tercera, exaltó la tarea de todo juez de realizar el control de convencionalidad como garantía del cumplimiento de normas convencionales, que se extiende a la verificación de la interpretación que de ellas se ha llevado a cabo por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, único cuerpo colegiado autorizado para ello.

Agregó la Corporación:

Al llevar a cabo un control de convencionalidad sobre la conducta del Estado, reflejada en una omisión a su deber de protección y vigilancia, se concluye por un lado, un quebrantamiento normativo internacional¹; y por el otro, un

¹ Artículo 1.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Artículo 1 de la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas.

desconocimiento a un precedente internacional², amen, de la violación palmaria del orden jurídico interno. Y es que el juez, al juzgar este tipo de conflictos debe, por imperativo internacional, ejercer este control, no solo en virtud del mandato de la Convención Interamericana, sino además, por constituir aquella, fuente de derecho a nivel nacional, en razón del artículo 230 de la Constitución Política, lo que es posible, gracias a la articulación del sistema interamericano al ordenamiento jurídico, a través artículo 93 de la misma Carta, permitiéndose con ello, una declaratoria de la responsabilidad extracontractual por los daños antijurídicos padecidos por los demandantes.

En síntesis, el control de convencionalidad es un principio de aplicación imperativa, que aunque aparentemente tiene una dimensión destructiva –dejar de lado el derecho interno– ello se supera al trascender a la dimensión integrativa que permite presentar una normativa que conjuga finalmente, un ordenamiento jurídico, como un todo.

No se podía dejar de recalcar que, el hecho de un tercero en estos casos no exime de responsabilidad al Estado Colombiano, ya que, ésta se configuró ante la omisión del Estado en el cumplimiento de brindar seguridad y protección ante un evento dañoso que hubiera podido evitarse:

Pues bien, en el caso *sub examine*, se itera, el daño no tuvo origen en el ámbito del actuar estatal, en la medida en que ningún agente suyo actuó en la comisión de la desaparición de los ocho habitantes del Municipio de San Roque, comoquiera que, no se demostró que ello hubiere ocurrido, ni en ningún proceso penal ni en el disciplinario adelantado con ocasión del deplorable suceso; sin embargo era de público conocimiento en el municipio de Puerto Berrío, que los miembros del grupo paramilitar que operaban en la zona, eran quienes empleaban esta modalidad de delitos para lograr sus cometidos, situación que bien conocía la fuerza pública, y fue omisiva en la labor de protección y vigilancia de los habitantes de la zona afectada por la gravedad contextual, y prueba incontrastable de ello, es el hecho sin antecedentes ni justificación, de que un alto miembro de la brigada que custodiaba la zona, hubiere acompañado a algunos de los familiares de los desaparecidos a los sitios de comandancia del grupo paramilitar que perpetró el delito, para ser enterados de la suerte de los mismos, circunstancia que no solo es reprochable, amén de execrable.

Así las cosas, concluye la Sala, que a la Nación- Ministerio de Defensa, Ejército Nacional- se le debe imputar el daño antijurídico y por lo tanto, debe responder patrimonialmente por el mismo, pues está demostrado el incumplimiento del deber convencional, constitucional y legal de seguridad y protección que le era exigible en relación con la vida... razón por la cual se declarará la responsabilidad de la entidad demandada.

De igual forma, la Sala reitera que en estos eventos la responsabilidad del

² CIDDHH. Caso Velásquez vs Honduras. Caso 19 comerciantes vs Colombia. Caso Mapiripán vs Colombia.

Estado se ve comprometida de forma especial y particular, toda vez que, precisamente, la administración pública –y especialmente en el departamento de Antioquia– fomentó la creación y constitución de grupos armados denominados “Convivir” cuya finalidad era dotar de aparente legalidad y legitimidad a un fenómeno de paramilitarismo cuyo objetivo era exterminar los grupos subversivos.

3. DE LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA

Hasta el momento ha quedado claro que los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros son imputables al Estado cuando en la producción del hecho intervino la Administración, a través de una acción u omisión constitutivas de falla del servicio. Sin embargo, existen otros eventos en los que la jurisprudencia nacional ha condenado al Estado Colombiano sin que se requiriera probar una acción u omisión atribuible a éste en la producción del daño, por el contrario actúa legítimamente y dentro del marco de sus posibilidades, los títulos de imputación para atribuir responsabilidad al Estado son daño especial y riesgo excepcional.

En tanto el ataque lleve como finalidad atacar las instituciones representativas del Estado buscando desestabilizarlo, las víctimas que se encuentran en medio del conflicto no están llamadas a soportar los daños que ésta ocasiona, por lo que, la responsabilidad del Estado se fundamenta criterios de equidad e igualdad aplicando para el efecto el título de imputación del **daño especial**.

Ahora, la simple cercanía a instalaciones de la Fuerza Pública o agentes representativos del Estado constituye un riesgo excepcional para los habitantes de sufrir las consecuencias de un atentado, ya que éstos son el objetivo militar de los grupos subversivos, a pesar de que dicho peligro se origine por el desarrollo de una actividad dirigida a proteger a la comunidad en general, es decir, legítima, el Estado está llamado a responder por la concreción de ese **riesgo excepcional** al haberlo creado conscientemente en ejercicio de sus funciones.

Así, para que el hecho del tercero pueda ser imputable al Estado, es requisito *si ne qua non* que éste haya sido dirigido directamente, contra un establecimiento militar o policivo, un centro de comunicaciones, instalaciones de transporte de petróleo y sus derivados, o un personaje representativo de la cúpula estatal, se ha considerado que no le son imputables al Estado los daños causados por actos violentos cometidos por terceros cuando son dirigidos indiscriminadamente contra la población, y no contra un objetivo estatal específico, bien o persona, claramente identificable como objetivo para los grupos al margen de la ley.

Valga la pena aclarar que conforme al artículo 216 de la Carta Política, la “*fuera pública*” está constituida por la Policía Nacional junto con las Fuerzas Militares, compuestas por la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea. Sin embargo, según el inciso 2º del artículo 218, la Policía Nacional goza de un carácter íntegramente civil, como pasa a verse: “*La policía nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es 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.*”

A pesar de la calidad eminentemente civil de la Policía Nacional, el patrón de ataque dentro del conflicto Colombiano lo ha convertido en fuente de constantes atentados, por lo que, la instalación de cuarteles o estaciones compromete la seguridad de quienes habitan a su alrededor.

La jurisprudencia en algunas ocasiones ha sido enfática en diferenciar los eventos que dan lugar a la declaratoria de responsabilidad por daño especial y por riesgo excepcional, en otras incluso ha combinado elementos de uno y otro título de imputación, pero lo cierto es, que ha sido clara en su deseo de atribuir responsabilidad objetiva al Estado en estos eventos, siempre en búsqueda de justicia, y la dignificación de las víctimas. A través del recorrido que se presenta a continuación logrará comprenderse con más precisión la postura que al respecto el Consejo de Estado ha construido y se abordarán algunas de la Corte Constitucional que contribuirán a la comprensión del tema.

3.1. DAÑO ESPECIAL

Como primeros pronunciamientos de responsabilidad sin falta, encontramos la sentencia del Consejo de Estado de 29 de julio de 1947 C.P. Gustavo A. Valbuena, en la que se decidió la demanda impetrada por el Periódico Nuevo Siglo, al que se le clausuró en una medida de orden público expedida por el Gobierno Nacional, causándole perjuicios por la no circulación de sus ejemplares por casi un mes. En este caso se habló por primera vez de responsabilidad sin falta de la administración, cimentada en la doctrina del daño especial

También en fallo del 23 de mayo de 1973 exp. 978, C.P. Alfonso Castilla Saiz, se demandó al Estado por la destrucción de una casa, sus muebles y enseres en un operativo de la Policía Nacional por la captura de Efraín González el 09 de junio de 1965.

Expuso el Consejo de Estado que el actuar de la Administración:

No constituye falla del servicio y fue, por lo mismo, legítima, pero ella causó un perjuicio económico a un tercero ajeno a los hechos, consistente en la destrucción de una casa de propiedad de ese tercero, razón por la cual al Estado corresponde indemnizar el perjuicio causado, lo que equivale a hacer una equitativa distribución de las cargas públicas entre todos los contribuyentes; desde luego, que tal indemnización deberá hacerse con cargo al presupuesto de la Nación.

Específicamente en los casos de atentados terroristas perpetrados por terceros, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha proferido los siguientes pronunciamientos:

En fallo del 5 de julio de 1991 exp. 1082 C.P. Daniel Suárez Hernández, se condenó al Estado Colombiano por los daños ocasionados al propietario de un inmueble arrendado en el que funcionaba el cuartel de Policía en la población de Herrera Departamento del Tolima, destruido el 01 de julio de 1985 por el entonces Grupo Guerrillero M-19, aunque las autoridades policiales hicieron lo posible dentro del marco de sus posibilidades para mantener el orden público e inclusive se hicieron merecedoras de distinciones y condecoraciones por su valentía al tratar de defenderse y garantizar la vida, honra y bienes de los pobladores del lugar, ello no era *óbice* para que la Nación Colombiana resultara condenada administrativamente, en aplicación de los principios de equidad y solidaridad.

De otra parte, en sentencia del 29 de abril de 1994, exp. 7136, en un caso relativo a los perjuicios sufridos por una persona como consecuencia de la explosión de un carro bomba que era manipulado por la guerrilla cerca de un cuartel militar, se dijo:

La actividad de la fuerza pública y la ubicación de sus instalaciones era legítima y en beneficio de la comunidad, pero como por razón de ellas el actor sufrió un daño que desborda y excede los límites que normalmente están obligados a soportar los administrados, la indemnización de los perjuicios correrá a cargo del Estado.

En sentencia del 23 de septiembre de 1994, exp. 8577 C.P. Julio César Uribe Acosta, se condenó a la Nación Colombiana por el fallecimiento de una ciudadana como consecuencia del atentado que la delincuencia organizada hizo contra un Brigadier General el 30 de mayo de 1989.

En este pronunciamiento la noción de terrorismo fue direccionada a todo acto violento tendiente a desestabilizar las instituciones del Estado, también se citó la obra de John Rawls “*Justicia como equidad*”, para fundamentar el principio de responsabilidad por daño especial en razones de equidad:

Al dejar bien precisado que esta sentencia se informa también en la EQUIDAD, quede en claro que para llegar a ella la Sala ha hecho suya la perspectiva de cuestionamiento que el ilustre filósofo aconseja al juez, cuando le exige: ‘determinar qué pensaría que es justo e injusto si cada uno de esos intereses fuera tan enteramente el suyo como de hecho son los de otras personas, y de prestar su juicio sobre el caso tal como le parece que su sentido de la justicia exige tras haber articulado en su mente con todo cuidado los problemas que hay que decidir’ (Obra citada, pág. 3). En otras palabras: **Cualquiera de los magistrados que integran la Sala, de encontrarse en las mismas circunstancias externas de los demandantes, también habrían demandado del Estado la indemnización correspondiente, pues el derecho es justicia o no es** (negrilla y subrayado fuera de texto).

Ante las posibles críticas por la condena impuesta a la Nación, precisó el fallo que tratándose de un Estado Social de Derecho, es responsable por acción o por omisión, del respeto a la dignidad humana, lo cual, exige que a sus administrados no se les pueda privar de la vida, torturar, ni coartar su libertad.

En grado jurisdiccional de consulta, confirmó a través de **sentencia del 07 de abril de 1994** exp. 9261, C.P. Daniel Suárez Hernández, la condena impuesta a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, por los perjuicios causados el 20 de abril de 1990, cuando en un enfrentamiento entre agentes de la Policía y guerrilleros de las FARC en el Municipio del Tambo Cauca, una menor fue herida con arma de fuego en el abdomen ocasionándole una invalidez laboral permanente parcial del 70%.

El Estado fue hallado responsable bajo el título de imputación de daño especial, y con ello la Corporación otorgó una especial protección a las víctimas del conflicto armado aun

cuando no se tuviera certeza de quién desplegó la actividad que ocasionó el daño desde el plano causal o fáctico, en efecto, en este caso no se pudo practicar una prueba técnica que determinara de quién provino el disparo si de un agente del Estado o de un tercero, pues el proyectil, traspasó el cuerpo de la menor, pero esa circunstancia no fue *óbice* para declarar la responsabilidad del Estado como una respuesta al deber de asistencia que le corresponde para con sus administrados en virtud de los principios de solidaridad y equidad.

Puntualizó en aquella ocasión, la Corporación:

la menor sufrió un daño antijurídico que no tenía por qué soportar, en un enfrentamiento entre fuerzas del orden y subversivos y si bien es cierto aquellas actuaron en cumplimiento de su deber legal, la menor debe ser resarcida de los perjuicios sufridos por esa carga excepcional que debió soportar (resaltado fuera de texto).

En sentencia del 08 de agosto de 2002 exp. 1989-5672-01(10952) C.P. Ricardo Hoyos Duque, se declaró responsable a la Nación por la muerte de una persona el 30 de abril de 1987 en una confrontación armada entre miembros del Ejército Nacional y un grupo de delincuentes.

El ciudadano, quien había sido secuestrado en su oficina en el Municipio de Cúcuta por varios hombres armados fue obligado a abordar su propio vehículo. Mientras los delincuentes conducían de Cúcuta a El Zulia Santander, fueron requeridos dentro de un retén militar, como consecuencia de su renuencia, se produjo un enfrentamiento armado entre éstos y los miembros del Ejército, falleciendo todos los ocupantes, incluido quien había sido secuestrado.

Al momento del requerimiento realizado en el retén militar a los ocupantes del vehículo y aún durante el enfrentamiento, los militares ignoraban que una de las personas que se desplazaba en el mismo había sido secuestrada momentos antes.

Resultó comprobado, que la causa de la muerte de la víctima fue la incineración producida por el Ejército al dispararle al tanque de la gasolina del vehículo donde se desplazaban la víctima y sus captores. Por lo tanto, el Estado era responsable del daño sufrido por los demandantes con la muerte de éste, porque dicho daño fue consecuencia de la actividad estatal, que aunque legítima, impuso a la víctima un sacrificio superior al que deben soportar las demás personas en defensa de las instituciones y la seguridad pública.

Concluyó la Corporación

En este régimen el hecho del tercero exonerará de responsabilidad a la administración sólo cuando sea causa exclusiva del daño, es decir, cuando éste se produzca sin ninguna relación con la actividad administrativa. Pero no la exonerará cuando el daño se cause en razón de la defensa del Estado ante el hecho del tercero, porque si bien esa defensa es legítima, el daño sufrido por las víctimas ajenas a esa confrontación es antijurídico, en cuanto éstas no tenían el deber jurídico de soportar cargas superiores a las que se imponen a todos los demás asociados (Subrayado fuera de texto).

Quedó claro en dicho pronunciamiento que, bajo el título de imputación de daño especial era posible atribuir responsabilidad Estatal por el daño causado a un particular ajeno a esa confrontación armada entre agentes estatales y un grupo al margen de la ley sin importar quién fue el autor material.

En sentencia del 03 de mayo de 2007 exp. 1991-06081-01(16696) C.P. Enrique Gil Botero, el Estado fue declarado responsable por las lesiones causadas a una menor de edad el nueve de julio de 1989, en momentos en que se presentó un enfrentamiento armado, entre dos individuos que actuaban al margen de la ley y dos agentes de la Policía Nacional, como consecuencia del lanzamiento de una granada que se dirigía al interior de la vivienda donde estaban los miembros de la policía, la cual chocó contra un cable del alumbrado público y cayó en la casa donde se encontraba la menor, alcanzándola con su onda explosiva.

Según la alta Corporación, tal daño era una carga claramente desigual respecto de la que asumen comúnmente los ciudadanos como consecuencia del ejercicio del poder de policía, la imputación de la responsabilidad la realizó con fundamento en el daño especial, asentada en los valores y principios constitucionales atrás enunciados, es decir equidad y solidaridad, tal y como explicó en el extracto que se trae a colación:

En situaciones como la estudiada el principio constitucional de solidaridad adquiere eficacia indirecta, en cuanto sirve como inspirador de la lectura y concretización de las funciones estatales, así como eficacia directa, pues funge como fundamento primordial del criterio de imputación del caso en estudio. De esta forma, la idea de solidaridad, en cuanto principio constitucional que sirve como fundamento del daño especial, debe inspirar una lectura del mismo que cumpla con el contenido que se deriva de un Estado Social, esto es, que aplique criterios de igualdad real y justicia material en sus distintas instituciones, entre ellas la de la responsabilidad estatal.

En resumen, el utilizar el daño especial como criterio de imputación en el presente caso implica la realización de un análisis que, acorde con el art. 90 Const., tome como punto de partida el daño antijurídico que sufrió la niña

Angélica María Osorio; que asuma que el daño causado, desde un punto de vista jurídico y no simplemente de las leyes causales de la naturaleza, se debe entender como fruto de la actividad lícita del Estado; y, que, por consiguiente, concluya que es tarea de la administración pública, con fundamento en el principio de solidaridad interpretado dentro del contexto del Estado Social de Derecho, equilibrar nuevamente las cargas que, como fruto de su actividad, soporta en forma excesiva uno de sus asociados, alcanzando así una concreción real el principio de igualdad.

Contrario sensu, otros regímenes de responsabilidad se denotan como inadecuados para abordar el caso en estudio.

No se aplica la falla del servicio por la incontestable evidencia de que en el funcionamiento administrativo no se presentó error alguno que fuera determinante en la ocurrencia del daño.

Tampoco se aplica la teoría del riesgo excepcional en virtud de lo incierta y subjetiva que resulta para la determinación de la responsabilidad del Estado en asuntos como el que ocupa a la Sala. En efecto, en eventos de perjuicios derivados del manejo de armas de fuego, conducción de automotores o transporte de energía la determinación de la actividad riesgosa se muestra como fruto de parámetros objetivos que restan espacio a valoraciones sobre la existencia o no de un riesgo excepcional. Por el contrario, la imposibilidad de determinar con criterios generales cuando la persecución de delincuentes engendra un riesgo excepcional, crea el espacio propicio para determinaciones basadas en criterios propios del juez de cada caso, disminuyendo ostensiblemente el valor de la seguridad jurídica. Por otro lado, entender que siempre que se produce una persecución o un enfrentamiento de miembros de las fuerzas armadas contra delincuentes se está ante un riesgo excepcional, no sería nada distinto a desnaturalizar la concepción de actividad riesgosa -en cuanto actividad que de manera constante implica un riesgo extraordinariamente elevado-.

Lo anterior confirma la conveniencia de emplear la teoría del daño especial en casos como el que nos ocupa, no solamente porque brinda una explicación mucho más clara y objetiva sobre el fundamento de la responsabilidad estatal; sino, además, por su gran basamento constitucional, que impregna de contenido iusprincipialista la solución que en estos casos otorga la justicia contencioso administrativa (subrayado y negrilla fuera de texto).

A la postre en **providencia de 2 de octubre de 2008** exp. 52001-23-31-000-2004-00605-02(AG) C.P. Myriam Guerrero de Escobar, se condenó al Estado Colombiano con base en el título de imputación del daño especial, por la destrucción de los inmuebles aledaños a la Estación de Policía de La Cruz, Nariño, como consecuencia de una ofensiva guerrillera dirigida contra dicha guarnición, entre el 15 y el 17 de abril de 2002, logró comprobarse que el ataque no fue indiscriminado sino selectivo, se dirigió contra un objetivo particular y preciso el Comando de Policía, y que ocasionó la destrucción de un gran número de

inmuebles aledaños, dada la magnitud del mismo pues eran aproximadamente mil los atacantes de la guerrilla, y se utilizaron explosivos en forma masiva y otro tipo de armas no convencionales.

Se aplicó el título de imputación de daño especial bajo el análisis de que el resultado dañoso, superior al que ordinariamente debían soportar los demás pobladores, provino del enfrentamiento armado entre las fuerzas del orden y el grupo subversivo, la actuación de la fuerza pública fue legítima, en cuanto se desarrolló en cumplimiento del deber de prestar seguridad y protección a los administrados, dentro del marco de sus posibilidades.

Expresó la Corporación contradiciendo lo sostenido en anteriores pronunciamientos que:

no procede calificar tal actuación como generadora de un riesgo excepcional para aquéllos, pues no cabe predicar tal calificativo de una conducta legítima que aunque implique el uso de las armas, de por sí peligroso, se dirige o encamina precisamente, a conjurar y a repeler el riesgo que para la vida y los bienes de los administrados implican los ataques y atentados provenientes de grupos armados al margen de la ley.

En el fallo resaltado, se constató que muchos de los daños de los inmuebles fueron ocasionados por el Estado al repeler la acción guerrillera, lo que abrió paso a la aplicación de la teoría del daño especial en su original acepción, esto es, cuando el Estado en ejercicio de la legalidad o en el cumplimiento de los fines estatales, o en el ejercicio de sus competencias, causaba daños a terceros inocentes, pero sin perder de vista que fue a raíz de un atentado terrorista que se ocasionaron la mayoría de los destrozos y fue precisamente el que generó el accionar de las fuerzas del estado.

En aquella oportunidad, la Sección Tercera puntualizó:

“... En tercer lugar, considerar los actos de terrorismo como el hecho exclusivo de un tercero, en términos del nexo de causalidad, implicaría condenar a la población a la impotencia, dado que el Estado tiene el deber jurídico de protegerla, por ejercer el monopolio legítimo de la fuerza, encarnado en sus fuerzas militares y de policía.

...

Para deducir responsabilidad a título de daño especial, la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas se manifiesta en el daño, que ha de ser anormal y especial, para que se configure el elemento de que trata el artículo 90 constitucional. La antijuridicidad del daño radica en que se produce un desequilibrio de las cargas públicas que se impone a la víctima, en relación con

las cargas que deben soportar las demás personas, y por ello resulta indemnizable.

En el presente caso, el análisis de los hechos arroja como resultado la ocurrencia de un daño, que a todas luces tiene la característica de ser anormal y excepcional, daño antijurídico que los demandantes no tenían la obligación de soportar, en cuanto les impuso una carga claramente desigual respecto de la que asumen comúnmente los ciudadanos frente al accionar de los grupos armados irregulares y de la respuesta a éste en cumplimiento del deber de mantenimiento del orden público que compete al Estado...”(subrayado fuera de texto).

3.2 RIESGO EXCEPCIONAL

El Estado al ejercer sus actividades dentro del marco de las disposiciones legales, utiliza recursos o medios que exponen a los particulares o a sus bienes a un riesgo de naturaleza excepcional, porque dada su gravedad excede las cargas normales que deben soportar los administrados como contrapartida de las ventajas de la existencia del servicio público. A pesar, de que el daño lo produjo un tercero, responde el Estado patrimonialmente, cuando queda acreditado que el riesgo fue determinante en el apareamiento del mismo.

En sentencia del 19 de abril de 2001 exp. 12178, C.P. María Elena Giraldo Gómez, fue condenado el Estado, por la muerte de un ciudadano en hechos ocurridos el 01 de abril de 1992 a las 7:30 PM en la estación de gasolina situada en la carrera 15 entre calles 22 y 23 de Cali, desde tiempo atrás era el lugar de abastecimiento de combustible del parque automotor de la Policía, cuando el cuerpo de agentes abordó el lugar a la hora acostumbrada, se produjo la explosión de un artefacto de alto poder activado por el sistema de “ignición eléctrica de tiempo con reloj”, es decir, preparada para estallar a la hora específica de aprovisionamiento de gasolina para los vehículos oficiales, atentado que fue atribuido a un grupo guerrillero

Los elementos para que se estableciera la responsabilidad del Estado, fueron clasificados en la precitada sentencia, así:

Un riesgo de naturaleza excepcional para los administrados que aparece por la amenaza potencial contra los instrumentos de acción del Estado - instrumentales, humanos y de actividad - en época de desórdenes públicos provenientes y propiciados por terceros que luchan contra el mismo Estado y que se concreta con el ataque real de esos instrumentos y la consecuencia refleja en los administrados (personas o bienes), que quebranta la igualdad frente a las cargas públicas.

El daño a bienes protegidos por el derecho.

El nexos de causalidad, entre el daño y la conducta de riesgo creada por el Estado, con eficiencia de producir aquel (subrayado fuera de texto).

En sentencia del 28 de junio de 2006 exp. 05001-23-31-000-1995-00196-01(16630), C.P. Ruth Stella Correa Palacio, el Estado fue declarado patrimonialmente responsable de los daños causados al propietario de una cafetería ubicada en el parque de Bello Antioquia, producidos como consecuencia de la explosión de una carga de 10 kilos de dinamita con metralla que fue colocada por un grupo guerrillero en la acera del establecimiento, contra el comando de la Policía que funcionaba en frente del mismo, según la providencia, si bien dichas instalaciones cumplían con el fin de proteger a la comunidad, generaba para sus vecinos la existencia de un riesgo excepcional.

La Sección Tercera explicó, que aunque no existía una prueba directa que acreditara que el atentado estuviere dirigido contra el comando de policía, sí existían una serie de indicios que permitían llegar a esa conclusión, no sólo por los rumores de la población sobre las amenazas que se habían lanzado contra la institución, sino también por las prácticas generalizadas de ataques con explosivos contra las instalaciones militares que se vivían para la época ante la ola de violencia registrada en Medellín entre 1990 - 1994.

Precisó la Corporación:

En síntesis, mayoritariamente la Sala reitera su posición de que los daños que sufran las personas como consecuencia del conflicto armado interno, le son imputables al Estado cuando se demuestra que son consecuencia de una falla del servicio de la administración o del riesgo creado por la entidad estatal con el fin de cumplir su función de garantizar la vida e integridad de las personas y que el ataque estuvo dirigido concretamente contra un establecimiento militar o policivo, un centro de comunicaciones o un personaje representativo de la cúpula estatal(subrayado fuera de texto).

En providencia del 05 de diciembre de 2006 exp. 1999-02088-01(28459) C.P. Ruth Stella Correa Palacio, fue condenado el Estado Colombiano al pago de los perjuicios causados a la propietaria de un inmueble que fue destruido en junio de 1999, con ocasión de los disparos con ametralladora y explosivos lanzados por un Grupo Subversivo durante un ataque guerrillero dirigido contra la Estación de Policía de Siberia, municipio de Caldon, Cauca, que se encontraba instalado al lado.

El daño fue imputado al Estado, no a título de falla del servicio porque no aparecía demostrada en el expediente la omisión atribuida a las autoridades de policía, pero sí a título de riesgo excepcional, porque se produjo como consecuencia del ataque terrorista cometido contra el comando de la Policía.

3.2.1 Del riesgo excepcional al riesgo conflicto:

En fallo del 29 de octubre de 2012 exp. 1993-08632-01(18472) C.P. Danilo Rojas Betancourth, se ordenó reparar a la sociedad Fierro Ávila y Cía, S. en C., por la destrucción de los bienes muebles e inmuebles instalados en los predios rurales Los Quinos y El Rancho en la vereda El Entable del Municipio de Albán (Cundinamarca), destinados a la ganadería, avicultura, caficultura y fruticultura, que perecieron incinerados el 17 de marzo de 1991 por la ruptura de un tramo del ducto de conducción de gas propano de propiedad de Ecopetrol, a manos de guerrilleros de las FARC.

En este fallo, se dio una interesante discusión, ya que, jurídicamente solo generan riesgo los bienes identificables como Estado que revistan carácter militar según las normas del derecho internacional humanitario porque los bienes civiles cuentan con la prohibición general de no ser violentados, así el artículo 52 del Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 indica que los ataques se deben limitar exclusivamente a los objetivos militares comprendidos por *“aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida”*. Pero, fácticamente muchos bienes del Estado no clasificados propiamente como militares han sido blanco de ataques por grupos al margen de la ley contrariando el principio de distinción y comprometiendo la seguridad de la población civil, dichas instalaciones están ubicadas en una *“zona gris”* entre lo civil y lo militar.

Esta ambigüedad llevó a la Alta Corporación a admitir que en un contexto bélico como el de nuestro país, dichos bienes han sido también fuente de riesgo para la seguridad de la población civil, aun cuando en los instrumentos internacionales no sean reconocidos como tales.

Ello ocurre con los oleoductos, que desde el punto de vista fáctico dentro del conflicto armado interno en nuestro país pueden constituirse como un objetivo militar legítimo en tanto parte de las utilidades de su explotación se destinan al financiamiento de las fuerzas militares, dados los continuos ataques perpetrados contra sus instalaciones su cercanía a la población civil ha conllevado el riesgo de sufrir afectaciones en su vida, integridad y patrimonio, no obstante que, normativamente esté catalogado como un bien civil cuya agresión está prohibida (artículo 15 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra).

El órgano de Cierre, reconoce en este fallo que dentro de la teoría administrativa resulta extraño pensar que la mera presencia institucional constituya un factor generador de riesgo, cuando ella es necesaria para cumplir con los deberes de seguridad y protección de la población, pero insiste que dadas las condiciones del conflicto armado colombiano, no podía desconocerse la existencia de zonas afectadas por fenómenos graves de violencia política en las que la cercanía a ciertos bienes e instalaciones del Estado, blancos de continuos ataques subversivos, genera un riesgo cierto para quienes desenvuelven sus tareas cotidianas o habitan en sus proximidades, una nueva categoría denominada “riesgo-conflicto”, que explica de la siguiente manera:

“Históricamente, la jurisprudencia ha definido tres modalidades básicas de responsabilidad por riesgo: el riesgo-peligro³; el riesgo-beneficio⁴ y el riesgo-álea⁵. Sin embargo, los casos que involucran daños derivados de ataques guerrilleros a bienes o instalaciones del Estado, plantean una nueva categoría de riesgo, que no encaja dentro de las anteriores, y que se deriva de la confrontación armada que surge de la disputa por el control del territorio y el monopolio del uso de la fuerza.

Esta categoría de riesgo, que podría denominarse riesgo-conflicto, surge del reconocimiento de que, dada la situación de conflicto armado, el cumplimiento de ciertos deberes legales y constitucionales genera para la población civil un

³ La imputación por riesgo-peligro procede en aquellos casos en los que la Administración interviene en la ocurrencia del daño, pero no por haber fallado en el cumplimiento de sus obligaciones, sino por haber creado consciente y lícitamente un riesgo a partir de la utilización de un objeto (p.e. armas, vehículos), una sustancia (p.e. combustibles, químicos) o una instalación (p.e. redes de energía eléctrica) que resulta en sí misma peligrosa, pero que es útil o necesaria para el cumplimiento de los fines del Estado o para satisfacer demandas colectivas de bienes y servicios.

⁴ Se incluye dentro de la categoría de riesgo-beneficio aquella actividad que, aunque no entrañe verdadera peligrosidad, “conlleva la asunción de las consecuencias desfavorables que su ejercicio pueda producir, por parte de la persona que de dicha actividad se beneficia”. En este caso, el fundamento de la responsabilidad recae, no ya en el peligro creado por el Estado, sino en el provecho que éste o la comunidad reciben como consecuencia del ejercicio de la actividad riesgosa correspondiente. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de marzo de 2008, exp. 16.530, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁵ Es el riesgo que descansa en la probabilidad estadística de la ocurrencia de un daño, derivado de la ejecución de ciertas actividades o el desarrollo de algunos procedimientos, “quizás con la ineludible mediación del azar o de otro tipo de factores imprevisibles (...). En la jurisprudencia francesa se ha reconocido la responsabilidad del Estado en esta suerte de casos cuando se emplean, por parte de la Administración, métodos científicos cuyas consecuencias dañosas aún no son del todo conocidas o cuando, a pesar de ser conocidas, resultan de muy excepcional ocurrencia, en definitiva, cuando se está en presencia del denominado ‘riesgo estadístico’”. *Ibíd.*

riesgo de naturaleza excepcional en la medida en que la pone en peligro de sufrir los efectos de los ataques armados que los grupos guerrilleros dirigen contra los bienes e instalaciones que sirven como medio para el cumplimiento de esos deberes y el desarrollo de dichas actividades” (subrayado fuera de texto).

Sintetiza la sentencia, que los daños derivados de acciones violentas cometidas por grupos guerrilleros pueden ser imputados al Estado a título de riesgo excepcional cuando el ataque es perpetrado en el marco del conflicto armado interno, no indiscriminadamente sino contra un bien claramente identificable como Estado o un personaje representativo de la cúpula estatal, y del cual se derive un riesgo cierto para la población civil en consideración a las características de seguridad de la zona en que se ejecuta el ataque.

Para el caso puntual, no se condenó al Estado por falla en el servicio, pues, tanto Ecopetrol como el Ejército Nacional actuaron dentro del margen de sus posibilidades, el propanoducto contaba con las reglas de seguridad, con sistemas de prevención y detección de fuga, se realizaron patrullajes permanentes a lo largo del gasoducto y del poliducto que se extendían desde Puerto Salgar hasta Bogotá.

La responsabilidad se sustentó bajo el título de imputación de riesgo excepcional, si bien, la explotación y transporte de hidrocarburos constituía una actividad legítima para el desarrollo del objeto social de la empresa demandada, dadas las condiciones de seguridad imperantes en la zona, el paso de tales instalaciones por los predios de la sociedad actora, generó un riesgo de naturaleza excepcional que se concretó, causando daños antijurídicos que debían ser indemnizados.

3.2.2 Las estaciones de policía, zona gris según la Corte Constitucional:

La Corte Constitucional, no ha sido ajena al análisis de la situación de riesgo en la que ha sido colocada la población como consecuencia del conflicto armado Colombiano, a pesar que, conforme al artículo 218 de nuestra Constitución Política la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, la realidad ha hecho imposible esa distinción en zonas donde cotidianamente se han constituido como objetivos militares de la guerrilla, cuyos ataques dirigidos a las estaciones policiales han conllevado un riesgo para la población circundante.

En la Sentencia No. C-444/95 del 04 de octubre de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz, la Corte examinó la constitucionalidad de la extensión del fuero penal militar a los miembros de la Policía Nacional, reconociendo que:

“...la existencia de agentes internos de violencia organizada desestabiliza la distinción entre lo civil y lo militar. En otras palabras, la distinción deseable entre estos dos ámbitos, vital en un Estado de derecho, puede verse obstaculizada por la necesidad de responder a fuentes de violencia internas que comprometen tanto el orden constitucional (cuya defensa es fin primordial de las fuerzas militares, según el artículo 217 de la Constitución Política), como las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas (que corresponde a la policía nacional, de acuerdo con el artículo 218 de la Carta); estas circunstancias han determinado la existencia **de una especie de ‘zona gris’ o ‘fronteriza’** en la cual se superponen los criterios de seguridad y defensa...”(resaltado fuera de texto).

En sentencia T-1206/01 de 16 de noviembre de 2001 M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, la Corte fue más allá al analizar la contradicción existente entre la prestación de un servicio público por parte de la Policía Nacional de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas y el riesgo en el que se convirtieron sus instalaciones para los bienes jurídicos de los pobladores que se pretenden proteger, fueron dos los casos presentados a la corte en sede de tutela que ésta decidió acumular y estudiar en la misma sentencia, impetrados por habitantes y vecinos de las Estaciones de Policía de los Municipios de Algeciras y La Calera, los cuales, habían sido objeto de ataques por parte de la guerrilla ocasionando su destrucción y la de los inmuebles circundantes, inclusive para el Ministerio de Defensa era claro que los dos municipios presentaban un interés estratégico para la guerrilla, como quiera que había presencia de diversos frentes o columnas de la guerrilla de las FARC.

Dichos aspectos evidenciaban que las Estaciones de Policía tanto de La Calera como de Algeciras, eran blanco de probables ataques por parte de la guerrilla de las FARC, por lo que, la población vecina quedaba expuesta a arriesgar su integridad personal y su patrimonio.

El juicio de la Corte para decidir si ordenaba o no la reubicación de dichas estaciones para salvaguardar los derechos fundamentales de los pobladores vecinos, partió del principio de solidaridad, según el cual, era justa la imposición de ciertas cargas a los particulares- como la de soportar la instalación vecina de una Estación de Policía cuando su ubicación obedecía a un esquema estratégico de planeación que les permitía a las autoridades maximizar los

recursos disponibles y brindar un servicio eficaz a la generalidad, sin embargo advirtió que existían límites a dicho principio, pues, el Estado siempre estaba obligado a minimizar los riesgos inherentes de manera que no sometiera a las personas a cargas innecesariamente gravosas, así en todos los casos las cargas debían ser necesarias, razonables y proporcionadas.

Así luego de reiterar que “...*el cuerpo de policía está ubicado -en las actuales circunstancias del país- en una ‘zona gris’ entre lo civil y lo militar...y ello lo ubica dentro de la categoría de población combatiente*” Preciso que “...*a pesar del riesgo que implica para la población civil el continuo ataque a este cuerpo armado, el Estado no puede dejar de cumplir su obligación de seguir prestando esta función... está obligado a minimizar dicho riesgo*”

En todo caso, el Estado en su deber constitucional de preservar la igualdad, como principio y como derecho fundamental (C.N. Preámbulo y artículo 13 entre otros), debe asegurar que la actividad del cuerpo de policía, los administrados no sean sometidos a cargas desproporcionadas que afecten su persona o su patrimonio, que no es otra cosa que **mantener** la equidad frente a las cargas públicas.

De ahí que en circunstancias de violencia sistemática la tarea de planeación de las autoridades comportara las obligaciones de (1) prever las situaciones en las que una circunstancia sobreviniente de violencia expusiera a ciertas personas a un riesgo excepcional sobre sus derechos y (2) de tomar las medidas necesarias para minimizar el riesgo, sin sacrificar la prestación del servicio en interés general.

La acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de los vecinos a las estaciones, especificó el órgano Constitucional, sólo sería procedente cuando concurrieran las siguientes circunstancias:

- (1) que, dada la proyección en el presente de unas ciertas circunstancias históricas, la probabilidad actual de que ocurra el ataque sea alta y (2) que la situación específica del demandante o de las personas en nombre de quienes interpone la acción los coloque en una situación de riesgo excepcional que: a) sea difícil de evitar o su evasión suponga cargas que no tiene porqué asumir personalmente⁶ y; b) que las autoridades estén en capacidad de minimizar

⁶ En este sentido ver SU-256/99 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), en la cual se estableció que los menores de edad no tenían porqué asumir personalmente la carga de un eventual ataque de la guerrilla a una escuela vecina a una estación de policía.

(dicho riesgo) sin sacrificar bienes jurídicos de igual o superior importancia constitucional.⁷

Era claro que tratándose de la acción de tutela, no interesaba que la amenaza o inminente vulneración fuere ocasionada por un tercero, y no por el Ministerio de Defensa que era la entidad demandada, pues, lo que importaba era proteger **efectivamente** los derechos fundamentales conculcados.

Finalmente, en el caso de La Calera se ordenó la reubicación de la Estación de Policía, en protección de los derechos de aproximadamente 330 niños que asistían a una guardería vecina, sin duda prevalentes sobre los demás, máxime en la situación de indefensión en el que se encontrarían ante un eventual ataque subversivo, en el otro caso de Algeciras se denegó la protección solicitada por las personas que habitaban viviendas familiares vecinas, pues la estación se ubicaba en un sector residencial y comercial con baja densidad poblacional y su traslado implicaba un sacrificio significativo en la eficacia y eficiencia del servicio prestado por el cuerpo de policía a toda la comunidad, además la posibilidad de adoptar medidas eficaces para su protección frente a un eventual ataque resultaba una carga, aunque onerosa, posible de asumir. La Corte de cara a la realidad del país no dejó de **exhortar** al Ministerio de Defensa para que, con los recursos físicos y humanos disponibles en materia de inteligencia y seguridad, y en colaboración con las autoridades departamentales y municipales **evaluara** del riesgo que corren las personas vecinas a las estaciones de policía de los diferentes municipios afectados por la violencia, y **adoptar** las medidas pertinentes para minimizar el riesgo al que se encontraban expuestas.

3.2.3 Críticas al régimen del riesgo excepcional:

El tema del riesgo excepcional, no ha sido tan pacífico al interior de la Alta Corporación, vale la pena traer a colación los cuatro puntos centrales del salvamento de voto del Magistrado Mauricio Fajardo a la sentencia del 28 de junio de 2006, exp. 05001-23-31-000-1995-00196-01(16630), y que fue citada líneas atrás:

⁷ En este sentido ver las Sentencias T-102/93 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-139/93 (M.P. Jorge Arango Mejía) y T-255/93 (M.P. Fabio Morón Díaz), en las cuales, ante casos similares, se establece el deber de solidaridad como una carga de los particulares la necesidad de que el cuerpo de policía pueda prestar adecuadamente el servicio a toda la población.

1. ***“La ubicación de una estación de la Policía Nacional en medio de la comunidad no conlleva la imposición de un riesgo de naturaleza excepcional”***: Explicó que para predicarse la responsabilidad del Estado bajo el título de imputación de riesgo excepcional, debían reunirse dos requisitos: (i) que fuere de naturaleza excepcional y hubiese sido (ii) impuesto legítimamente y dentro de un rango permitido. A falta de uno de ellos, los daños experimentados por la víctima sólo podían darse bajo la noción de *«riesgo social»*, y únicamente eran atribuibles al Estado si se configuraba una falla del servicio, sin que resultara aplicable el título jurídico de imputación de riesgo excepcional.

Señaló que, la ubicación de una Estación de la Policía Nacional al servicio de la comunidad conllevaba un riesgo, pero no de naturaleza excepcional, pues era una situación razonable en consideración a (i) las circunstancias en que la sociedad se debatía, y (ii) los deberes constitucionales y legales de la entidad. Dejó claro que afirmar que la presencia de la Policía Nacional era un riesgo de naturaleza excepcional a la comunidad, desconocía que la comunidad la necesita para su defensa y su seguridad.

2.- ***“Ni siquiera desde la perspectiva de la causalidad adecuada es posible afirmar que —por su mera presencia o existencia— la responsabilidad por un ataque terrorista la tiene la entidad que ha sido blanco del ataque”***: Expuso que, no era razonable atribuir responsabilidad al Estado pues no existió una relación causal entre la presencia de la Policía Nacional y el daño causado por su mera localización, presencia o existencia.

Diferenció, los eventos en los que la Fuerza Pública al repeler o emprender lícitamente un ataque causaba directamente un daño antijurídico, en los cuales sí compartía la idea de que fueren imputados a la institución a cargo de la operación, de aquellos como el analizado en la sentencia en que claramente había sido causado por un tercero y respecto de los cuales no podía atribuirse responsabilidad del Estado.

Anotó que, la causalidad adecuada debía tener aplicación en los eventos en que no existía la relación de causalidad física o cuando la había pero no era la determinante del daño, la cual, no podía aplicarse cuando existía una evidente relación de causalidad material que no dejaba dudas que era al tercero a quien debía atribuírsele la reparación del daño y no las instituciones de Estado totalmente inocentes.

Criticó la teoría adoptada por la mayoría de la Corporación, pues, si el ataque “terrorista” era por naturaleza generalizado o masivo, no podía considerarse orientado únicamente contra la sede policial aunque fuere el objetivo principal del ataque, de esta forma la declaración de responsabilidad dependía de la forma en que los “antisociales” perpetraban el ataque más no de consideraciones de orden jurídico.

3.- “Las víctimas de tan alevnes ataques deben ser resarcidas por la colectividad, pero no bajo el esquema de la responsabilidad extracontractual, sino bajo el de la solidaridad social, como principio-deber constitucional que sirve de fundamento al Estado social y democrático de Derecho”: Advirtió que, los daños causados por el accionar insurgente debían ser resarcidos bajo el principio de solidaridad pero con cargo a los fondos de indemnización y bajo los procedimientos administrativos previstos en la ley, más no, bajo la esquema de responsabilidad extracontractual del Estado.

4.- “En el sub exámine el daño obedece al hecho exclusivo y determinante de un tercero”: Recalcando que toda la responsabilidad debía recaer en el tercero que perpetuó el ataque, quedando exonerado el Estado.

En providencia del 05 de diciembre de 2006, exp. 1999-02088-01(28459), también citada en precedencia, contó con dos salvamentos de voto, el del Magistrado Mauricio Fajardo Gómez cuyos rasgos característicos se describieron en líneas atrás, y el del Magistrado Ramiro Saavedra Becerra, quien disintió de la sentencia enunciada recalcando que no podría afirmarse que el ejercicio del deber de defensa de la comunidad o la existencia de sus instalaciones conllevaré un riesgo para la población en general, pues, resultaba paradójico que la Fuerza Pública fuere al mismo tiempo un elemento de auxilio y de peligro a la ciudadanía.

Consideró que:

no había lugar a imputarle responsabilidad al Estado por los perjuicios sufridos por la accionante a causa de la destrucción de un inmueble de su propiedad, ubicado en cercanías de un Cuartel de Policía que fue atacado por la subversión, bajo el título de riesgo excepcional; una decisión en dicho sentido sólo hubiera sido posible si en el expediente se hallara probada una falla del servicio por parte de la entidad pública demandada, pero como ello no fue así, la única solución viable al caso era la de declarar la no responsabilidad del Estado frente al daño alegado, pues aquel se produjo por el hecho exclusivo y

determinante de un tercero: el grupo subversivo que atacó el Cuartel de Policía situado en el corregimiento de Siberia, municipio de Caldoño (Cauca), los días 8 y 9 de junio de 1999.

3.3 Unificación jurisprudencial y disidencias de subsección en cuanto a reiteración de riesgo excepcional:

La Sala plena de la Sección Tercera en sentencia de unificación del 19 de abril de 2012 exp. 199900815 01 (21515), C.P. Hernán Andrade Rincón, condenó al Estado Colombiano por los daños causados con ocasión de la destrucción de una vivienda el 19 de mayo de 1999, durante un hostigamiento por parte de un grupo guerrillero en contra de la colindante Estación de Policía, en el Municipio de Silvia, Cauca, bajo el título de imputación de daño especial.

En este pronunciamiento la Sección Tercera en pleno hizo importantes precisiones, en primer lugar, rescató la labor que había cumplido su jurisprudencia, al propender por la declaratoria de responsabilidad estatal para los eventos de los ataques subversivos desarrollados dentro del conflicto armado interno, recurriendo a diferentes conceptos tales como el daño especial, riesgo excepcional o en algunos casos utilizando notas características de los dos.

Dicha diversidad de títulos de imputación, no la advirtió propiamente como una problemática, pues, el juez estaba facultado dentro de su autonomía para adoptar uno u otro, conforme a las circunstancias de cada caso en concreto, siempre que el fallo contara con la respectiva sustentación, aclaró la Corporación:

En lo que refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a la adopción de diversos “títulos de imputación” como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación (subrayado fuera de texto).

En segundo lugar, la Sección puso fin a la contradicción latente entre algunos de sus fallos, relativa a la aplicación del daño especial como título de imputación de responsabilidad del Estado por los actos cometidos por terceros dentro del conflicto armado interno, indicando que en estos casos la “*actuación legítima*” no se reducía al ejercicio de una actividad en estricto sentido físico, sino que comprendía también aquellos eventos en los que la imputación era principalmente de índole jurídica y tenía como fuente la obligación del Estado de brindar protección y cuidado a las víctimas sobre las que sopesaba un carga injusta.

En tercer lugar, dejó claro el órgano colegiado que la causal eximente de responsabilidad del hecho de un tercero no operaba en estos casos, pues, la obligación indemnizatoria no dependía del sujeto que causara el daño (fuerzas estatales o miembros de los grupos alzados en armas), sino del imperativo de protección de la víctima en aplicación de los principios de justicia y equidad.

Concluyó en esa oportunidad la Corporación:

Como sea que los hechos que dieron lugar al daño por el cual hoy se reclama ocurrieron en el marco del conflicto armado interno⁸ y resulta evidente que es al Estado a quien corresponde la búsqueda de soluciones que conlleven a la terminación de la guerra, de ahí que debe convenirse en que se aparta de los más elementales criterios de justicia y equidad que al producirse estos ataques subversivos, el Estado no acuda a socorrer a sus víctimas

Ahora, en cuanto al título de imputación como herramienta de motivación que debe ser aplicado para dar respuesta al caso concreto, la Sala considera que, en aras de materializar el valor justicia⁹, la responsabilidad del Estado en este caso se ha comprometido a título de daño especial, por entenderse que no hay conducta alguna que pueda reprochársele a entidad demandada, quien actuó

⁸ En lo que concierne a la definición de Conflicto Armado Interno, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso “La Tablada” – Informe No. 55/97, Caso No. 11.137 - Juan Carlos Abella vs. Argentina, 18 de noviembre de 1997, lo definió de la siguiente manera.

“En contraste con esas situaciones de violencia interna, el concepto de conflicto armado requiere, en principio, que existan grupos armados organizados que sean capaces de librar combate, y que de hecho lo hagan, y de participar en otras acciones militares recíprocas, y que lo hagan. Los conflictos armados a los que se refiere el artículo 3, típicamente consisten en hostilidades entre fuerzas armadas del gobierno y grupos de insurgentes organizados y armados”.

⁹ *De lo anterior se desprende, entonces, que el título jurídico más correcto para determinar la responsabilidad de reparar un daño será aquel que pase el análisis como el más justo. Pero ¿Qué es lo justo?. Es bien sabido que el tema es particularmente álgido en nuestros días y admite muchos enfoques de escuelas del pensamiento jurídico. No obstante si partimos de la aceptación de que la justicia es dar a cada uno lo suyo según la celeberrima sentencia de Ulpiano podemos explorar una respuesta. En efecto, esta definición, permite comprender lo que es la injusticia, que contrario a reconocer el Derecho, implica desconocerlo, lesionarlo, negarlo.*

dentro del marco de sus posibilidades, así como tampoco se puede reprochar la conducta de la actora, quien se presenta como habitante del pequeño poblado de Silvia, víctima indirecta de un ataque dirigido contra el Estado, cuyo radio de acción no se limitó a objetivos estrictamente militares, sino que comprendió también a la población civil y que, en tales circunstancias le causó un perjuicio en un bien inmueble de su propiedad, trayendo para ella un rompimiento de las cargas públicas que debe ser indemnizado (subrayado fuera de texto).

En fallo del 23 de agosto de 2012 exp.1999-01214-01(23219) C.P. Hernán Andrade Rincón., la Corporación reiteró los planteamientos señalados al a condenar de nuevo a la Nación por los perjuicios sufridos por otro habitante del Municipio de Silvia, ante la destrucción del inmueble de su propiedad por los mismos hechos del 19 de mayo de 1999, en el Municipio de Silvia, Cauca.

En pronunciamiento del 30 de enero de 2013 exp. 150012331000 1998 7597 01 (22325), C.P. Danilo Rojas Betancourth, se determinó que La Nación–Ministerio de Defensa–Policía Nacional debía indemnizar los daños ocasionados al palacio municipal y a la parroquia San Laureano de Gámeza, luego del enfrentamiento entre la Policía Nacional y un grupo armado al margen de la ley.

En este caso el Consejo de Estado se trazó como problema jurídico, resolver si el régimen de responsabilidad aplicable era el de daño especial, o si se trataba del riesgo excepcional, al tratarse de un ataque dirigido en contra de una edificación representativa del Estado.

Comenzó por citar la sentencia de unificación de la que se habló líneas atrás, para referir que, la imputabilidad del daño no siempre podía darse bajo un único título de imputación sino que le era dado al juez acudir a uno u otro dependiendo de las circunstancias de cada caso.

Estableció que, la responsabilidad del Estado la declarararía a título de riesgo excepcional, a pesar de que en otros casos semejantes se hubiere utilizado el de daño especial.

Recordó que dentro del conflicto armado Colombiano de manera notoria y frecuente, las estaciones de policía habían sido blanco de los grupos guerrilleros en zonas propensas a la alteración del orden público, en esa medida reiteró como lo había hecho en anterior

jurisprudencia que dichos acampamientos debían guardar una ubicación que no pusiera en riesgo a la población aledaña.

En el caso concreto, se encontró probado que el ataque estuvo específicamente dirigido contra la estación de policía que funcionaba en el Palacio Municipal, por cuanto fueron los agentes estatales los que repelieron el ataque de los integrantes del grupo subversivo, viéndose afectadas todas las dependencias públicas que funcionaban allí, así como la Parroquia Municipal ubicada a su lado. Circunstancia que ha establecido la jurisprudencia para derivar la responsabilidad estatal, bajo la óptica del riesgo excepcional, sin que importe que fuere originada por el hecho de un tercero, debido a que el objetivo del ataque guerrillero fue una edificación representativa de la administración, causante del riesgo de ataque.

De otro lado puntualizó:

que en los casos de ataques terroristas, es imperante para el Estado proteger de manera especial las edificaciones religiosas, en aras de ‘proteger el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa y cumplir con los compromisos asumidos en los instrumentos internacionales’¹⁰, con el fin de garantizar la seguridad de las mismas.

Señala la Sección en esta sentencia que el Estado debe adoptar medidas positivas a tiempo frente a todo lo que represente un riesgo real.

En fallo del 27 de septiembre de 2013 exp. 2001-01345-02(28711), C.P. Ramiro De Jesús Pazos Guerrero, se condenó a la Nación-Policía Nacional por los perjuicios causados, el 26 de marzo, 20 de septiembre y 31 de diciembre de 1999 a los inmuebles aledaños a la estación de policía, entre ellos la iglesia, la casa cural y el colegio La Inmaculada del municipio de Puerto Rondón (Arauca), como consecuencia de las incursiones guerrilleras dirigidas contra dicho acantonamiento policial.

Luego de citarse el fallo de Sala Plena de la Sección, bajo los mismos argumentos que en el anterior caso, decidió aplicar el título de imputación de riesgo excepcional, recalando que las edificaciones de la iglesia católica, la casa cural y el colegio la Inmaculada, se vieron afectadas por encontrarse junto a la estación de policía contra el que se dirigió el ataque, y agregó que en las zonas con alteración del orden público estas instalaciones debían ubicarse donde no se pusiera en riesgo a sus pobladores, y que dada las condiciones del conflicto

¹⁰ Salvamento de voto de la doctora Stella Conto en sentencia de 9 de diciembre de 2011, radiación N.º 21201.

armado le correspondía al estado en posición de garante adoptar las medidas positivas para que ese riesgo no se concretara.

En providencia del 26 de marzo de 2014 exp. 2000-03876-01 (30.479) C.P. Enrique Gil Botero, se declaró responsable a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, por los daños ocasionados con las incursiones guerrilleras en los días 8 y 9 de junio de 1999 al Municipio de Caldonó –Cauca-, cuyo objetivo fue atacar la estación de policía, y que consistieron en la destrucción del Convento de la Comunidad de la Madre Laura –Provincia de Popayán-, aledaño a dicho acampamento; así como, de las lesiones que sufrieron algunas religiosas.

En este caso, se aplicó como título de imputación el daño especial, indicando que los daños ocasionados por el conflicto armado, entrañaban una carga anormal para quien lo sufría, mayor de la que debían soportar los demás ciudadanos dentro del discurrir dinámico del mantenimiento del orden público, Con una visión iusprincipialista la máxima Corporación justificó que en un Estado Social de Derecho como el nuestro, debe acompañarse a las víctimas con criterios de equidad y solidaridad; precisó además, que no operaba la causal eximente de responsabilidad del hecho de un tercero, porque era al Estado a quien le correspondía el deber jurídico de proteger a su población a través del monopolio legítimo de la fuerza representado en sus organismos militares y policiales.

Es de resaltar que la Subsección admitió en este pronunciamiento, como consustancial al “acto terrorista” que se dirija contra la sociedad en su conjunto, pero explicó que sólo en cuanto se localice en un ciudadano o en un grupo reducido se tornaría excepcional y anormal, de manera que, pueda toda la sociedad concurrir a indemnizarlos, en virtud de la solidaridad.

Se expuso en la sentencia:

En todo evento que pueda tener ocurrencia y que vaya dirigido contra la sociedad en su conjunto, y no obstante su carácter de absolutamente injustificable¹¹, sería utópico pretender que los ciudadanos no tienen el deber de soportar las cargas que su ocurrencia implica. Sin embargo, es el concepto de Estado Social de Derecho que apareja nuestra realidad constitucional, el

¹¹La Asamblea General de la ONU, en su quincuagésimo primer período de sesiones, por medio de la resolución A/RES/51/210 de 17 de diciembre de 1996, punto I.2., expresó: *‘Reitera que los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan para poder justificarlos.’*

que debe inspirar las respuestas que el sistema produzca en materia de actos terroristas, las que necesariamente deberán honrar los reiterados principios de igualdad y solidaridad, entre otros, que hacen que el Estado colombiano sea lo que es, y no otra forma de organización política.

Por consiguiente, en cuanto el acto terrorista se dirige contra la sociedad en su conjunto, pero se localiza materialmente en el perjuicio excepcional y anormal respecto de un ciudadano o grupo de ciudadanos muy reducido, será toda la sociedad la que soporte, de forma equitativa, esa carga” (subrayado fuera de texto).

4. CONCLUSIONES

Abandonar el juicio de responsabilidad de los daños ocasionados a las víctimas del conflicto armado Colombiano a discernimientos meramente fácticos, en términos del nexo de causalidad conllevaría a declararlos como hechos exclusivos de terceros, desconociendo el cambio que el artículo 90 de la Constitución Política quiso introducir al incluir la omisión como fuente de responsabilidad del Estado.

Las situaciones de violencia sistemática y de graves violaciones de los derechos humanos en las zonas de conflicto Colombiano, las hacen previsible a las autoridades militares y de policía, en las que por ejercer el monopolio de la fuerza, les asiste el deber de adoptar medidas positivas de **prevención** y **protección**. Esa posición de garante, lo hace responsable desde el plano de la omisión cuando incumple su obligación de intervención.

Cuando el ataque no sea previsible, y el daño se causa en razón de la defensa del Estado ante el hecho del tercero, el juicio de responsabilidad no se sitúa en la ilegitimidad de la actuación, pues puede ser ésta correcta, si no en el daño antijurídico sufrido por las víctimas ajenas a esa confrontación, en cuanto éstas no tenían el deber jurídico de soportar cargas superiores a las que se imponen a todos los demás asociados.

La preponderancia fijada históricamente a la noción de falla del servicio y a la culpa, es la que ha obstaculizado la indemnización de daños antijurídicos, porque quiere partirse desde el autor del daño, más no, de la víctima del mismo.

Mientras en la responsabilidad por culpa, recae en el agente dañador la obligación de reparar, cuando la acción que causa el daño es incorrecta o en el campo de la omisión cuando infringe un deber de cuidado notable y sólo así la víctima tiene derecho a ser indemnizada, la responsabilidad objetiva no exige nada de eso.

Cuando se parte del autor del daño y de la culpa, se suele acudir a criterios de justicia correctiva, en tanto quien daña a otro tiene el deber de compensar a la víctima a fin de que desaparezcan los efectos que su acción incorrecta produjeron en el mundo; empero cuando se

parte de la víctima, el discurso no termina allí, sino que es posible erigir un juicio de responsabilidad más acorde a los principios constitucionales de un Estado Social de Derecho, con criterios de justicia distributiva: dignidad humana, igualdad material, equidad y solidaridad.

De ahí la ventaja de emplear la teoría del daño especial, en los casos de responsabilidad sin falta, porque brinda una explicación mucho más ius principialista, y de justicia distributiva, pues, bajo la teoría del riesgo-conflicto supone en el contexto Colombiano un análisis más profundo, atinente a identificar cuáles elementos representativos del Estado generan riesgo para la población en general, pues, ya se encuentra decantado que la lista no se agota sobre los estamentos contemplados en las disposiciones humanitarias, y su discurso no logra superar lo paradójico que suena atribuir responsabilidad al Estado por la presencia de la Fuerza Pública y al mismo tiempo por dejar de brindar seguridad y protección.

La mayor crítica a la utilización de criterios de justicia distributiva por los jueces, ha sido la crisis fiscal que ello puede generar ante las demandas que se adelantan en la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

A pesar que en el ámbito administrativo la Ley 1448 de 10 de junio de 2011 conocida como “Ley de Víctimas” se encargó de la indemnización a las víctimas del conflicto interno Colombiano, ella misma contempló la posibilidad de descontarla de la condena que pudiera resultar de las sentencias dictadas en los juicios de reparación directa, según sus artículo 9º y 44.

Sin duda, es predicable la responsabilidad del Estado Colombiano por los daños antijurídicos causados con actos terroristas ejecutados por terceros, además, es importante recalcar que el juez asume un rol más activo en la reparación de los derechos y en la aproximación a la igualdad material, otra cosa es que en el derecho de daños sea más fácil justificar un abordaje distributivo a favor de los desfavorecidos, que de los más pudientes, pero este es un análisis a los que se deberán enfrentar en cada caso concreto los jueces al momento de tasar las condenas y de dictar otras medidas compensatorias y restitutorias.

El valor justicia, es uno de los mayores retos a los que se enfrentan los operadores del derecho, la jurisprudencia Colombiana se ha esforzado por hacer cumplir los postulados del Estado Social de Derecho, desarrollo importante y destacable.

Posteriores trabajos de investigación, podrían estudiar el problema de sostenibilidad económica que generarían las condenas dictadas contra el Estado Colombiano por actos terroristas perpetrados por terceros, abordar otras alternativas para la indemnización judicial que contribuyan al equilibrio fiscal pero sin dejar de reparar a las víctimas, concentrarse en los beneficios de aplicar la justicia distributiva.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Arévalo Reyes H. D. (2011). Responsabilidad del Estado y sus funcionarios, Bogotá Colombia. Ediciones Doctrina y Ley, Cuarta Edición.
- Cepeda Iván (2006). Genocidio político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia. Bogotá Colombia Publicado en *Revista Cetil*, Año I, No. 2.
- Díaz Barrado C. M. (2006). El Marco Jurídico-Internacional de la Lucha contra el Terrorismo, en Dimensiones del Terrorismo Internacional. En Lucha contra El Terrorismo Internacional. Madrid España. Ministerio de Defensa.
- Díaz Perilla V. Perdomo J.V. Rodríguez G. A. (2005), Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo. Bogotá Colombia. Universidad del Rosario.
- García Enterría E. (1998), Curso de Derecho Administrativo, Madrid España, Editorial Civitas.
- Heno J. C. (2007), El Daño Análisis Comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés. Bogotá Colombia. Universidad externado de Colombia. Segunda reimpresión.
- Heno Pérez J. C. (1996). Presentación General de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Colombia. Bogotá Colombia. Publicado en Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho págs. 729-803.
- Gasser H. P. (2002) Actor de terror, “terrorismo” y derecho internacional humanitario. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 163.
- Guechá Medina C. N. (2012), Responsabilidad del Estado por actos de terrorismo. Bogotá. Colombia Ibañez.
- Martínez Ravé G. (1998). Responsabilidad Extracontractual del Estado. Bogotá Colombia. Temis. Décima Edición.
- Melo Acosta F. (1991). La Responsabilidad Objetiva de la Administración Pública. Bogotá Colombia. Pontificia Universidad Javeriana.

- Palacio Hincapié J. A. (1999). Derecho Procesal Administrativo. Medellín Colombia. Librería Jurídica Sánchez.
- Peláez Gutiérrez J. C. (2000), Reflexiones sobre los fundamentos de la jurisprudencia francesa y colombiana en materia de actos de terrorismo. Bogotá Colombia. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita.
- Parra Gutiérrez W. R. (2003) Responsabilidad Patrimonial Estatal: Daño Antijurídico. Bogotá Colombia. Universidad Autónoma de Colombia.
- Ramos Garviras A. (2007). Terrorismo, Globalización y Estado Nación. Cali Colombia. Universidad Libre de Cali,.
- Rodríguez L. (2008), Derecho Administrativo General y Colombiano. Bogotá Colombia. Temis. Décima Sexta Edición.
- Rojas Quiñones S. A. (2009). La responsabilidad extracontractual del Estado por ataques terroristas: ¿falla en el servicio, riesgo excepcional o daño especial?: Una revaluación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, Bogotá Colombia. en Universitas Estudiantes. Bogotá Colombia. ISSN: 1794-5216 ed: Editorial Pontificia Universidad Javeriana v.6 fasc. N/A.
- Ruíz Orejuela W. (2010). Responsabilidad del Estado y sus Regímenes. Bogotá Colombia. Ecoe Ediciones.
- Saavedra Becerra R. (2011). la Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública. Bogotá Colombia. Ibáñez, Sexta Reimpresión.
- Tamayo Jaramillo J. (1997). La responsabilidad del Estado el Riesgo Excepcional y las Actividades Peligrosas. Bogotá Colombia. Temis.
- Ortíz, I. D. (2006) La resistencia al olvido. La prolongación de la existencia a pesar del genocidio político contra la Unión Patriótica. Bogotá Colombia. Universidad Nacional de Colombia. UNIJUS.
- Ortíz, I. D., el genocidio político contra la unión patriótica. Bogotá Colombia. Universidad Nacional de Colombia.

- UPRIMMY R. (2005) Si no hay guerra ¿para qué un comisionado de paz? Bogotá Colombia. Revista Semana/Sección de opinión, 25 de junio.
- Valencia Villa A. (2007). Terrorismo y conflicto armado: elementos para su definición y diferenciación, en Derecho Internacional Humanitario. Bogotá Colombia. Universidad Libre de Colombia.
- Vázquez Ferreyra R. (1993). Responsabilidad por daños (elementos). Buenos Aires Argentina. Depalma.
- Velásquez Gil C. (2012), Responsabilidad Contractual y Extracontractual del Estado. Bogotá Colombia. Librería Jurídica Sánchez.
- Zuluaga Nieto J. (1996). Antecedentes y Perspectivas de la Política de Paz. Bogotá Colombia. Universidad Nacional.

6. INDICE JURISPRUDENCIAL

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 04 de agosto de 1988, exp. 5125, C.P. Julio Cesar Uribe Acosta.
- Corte Constitucional, sentencia C- 048 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de marzo de 2004, Exp. 13318, C.P. María Elena Giraldo Gómez.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de julio de 1996, exp. 11.934.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 12 de agosto de 2013, exp. 520012331000 2000 00136 01, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 04 de octubre de 2007, exp. 05001-23-31-000-1991-00789-01(15567), C.P. Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de octubre de 2012, exp. 1993-08632-01(18472), C.P. Danilo Rojas Betancourth.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Manuel Cepeda Vargas, Colombia, sentencia de 26 de mayo de 2010.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera del Consejo de Estado: 1º de abril de 2009, exp. 16.836, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, 20 de noviembre de 2008, exp. 20.511, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, 3 de octubre de 2007, exp. 15.985, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

- Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de octubre de 1997, exp. 10.958, C.P. Ricardo Hoyos Duque.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera-Subsección B, sentencia del 25 de agosto de 2011, exp. 150012331000199404624 01(20.210), C.P. Stella Conto Díaz del Catillo.
- Corte Constitucional, sentencia C-048 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, Exp. 5802, C.P. Camilo Arciniegas Andrade.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de mayo de 2013, exp. 180012331000199900146 01 (25624), C. P. Stella Conto Díaz del Castillo, y de la Subsección A, sentencia del 02 de septiembre de 2013, exp. 50001-23-31-000-1999-00254-01(27553), C.P. Mauricio Fajardo Gomez, entre otras.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 6 de diciembre de 2013, exp. 50001-23-31-000-2001-00150-01(30814), C.P. Danilo Rojas Betancourt.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 13 de Febrero de 2013, Exp. 50001-2331-000-1999-00165-01(25310), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 12 de junio de 2013, exp. 05001-23-31-000-1995-00998-01 (25.180), C.P. Enrique Gil Botero.
- Corte Constitucional, sentencia C-225 de 1995, Alejandro Martínez Caballero.
Al respecto ver CIDH, Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, Sentencia de Fondo de 29 de julio de 1988.

- Caso Fermín Ramírez, párrs. 96 a 98, y Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párr. 113.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 19 de octubre de 2007, exp. 050012331000199802290 01, C.P. Enrique Gil Botero.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia, sentencia del 15 de diciembre de 2005, serie C-134.
- Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia, Sentencia de 1 de julio de 2006.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 19 de octubre de 2007, exp. 199802290 01 (29.273), C.P. Enrique Gil Botero.
- Caso de las comunidades afro descendientes desplazadas de la Cuenca del río Cacarica, operación Génesis vrs. Colombia.
- Consejo de Estado, sentencia del 29 de julio de 1947, C.P. Gustavo A. Valbuena, Actor: el Siglo S.A.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de mayo de 1973, exp. 978, actor: Vitalia Duarte, C.P. Alfonso Castilla Saiz, Anales del C.E, año XLVIII, tomo LXXXV, Ns. 439-440, 1973, Pág. 369
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 5 de julio de 1991, exp. 1082, C.P. Daniel Suárez Hernández.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 23 de septiembre de 1994, exp. 8577, C.P. Julio César Uribe Acosta.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 07 de abril de 1994, exp. 9261, C.P. Daniel Suárez Hernández.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 08 de agosto de 2002, exp. 1989-5672-01(10952), C.P. Ricardo Hoyos Duque.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 03 de mayo de 2007, exp. 1991-06081-01(16696), C.P. Enrique Gil Botero.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 19 de abril de 2001, exp. 12178, c.p. María Elena Giraldo Gómez.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 28 de junio de 2006, exp. 05001-23-31-000-1995-00196-01(16630), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, fallo del 05 de diciembre de 2006, exp. 1999-02088-01(28459), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección B, sentencia del 29 de octubre de 2012, exp. 1993-08632-01(18472), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección B, sentencia del 27 de septiembre de 2013, Exp. 2001-01345-02(28711), C.P. Ramiro De Jesús Pazos Guerrero.

- Corte Constitucional, sentencia de constitucionalidad del 04 de octubre de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

- Corte Constitucional, sentencia de tutela de 16 de noviembre de 2001, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de unificación del 19 de abril de 2012, exp. 199900815 01 (21515), C.P. Hernán Andrade Rincón.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera en pleno, sentencia del 23 de agosto de 2012, exp. 1999-01214-01(23219), C.P. Hernán Andrade Rincón.

- ˆConsejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección “B”exp. 150012331000 1998 7597 01 (22325), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

- ˆConsejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección B, sentencia del 27 de septiembre de 2013, Exp. 2001-01345-02(28711), C.P. Ramiro De Jesús Pazos Guerrero.

- ˆConsejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Sub Sección C, sentencia del 26 de marzo de 2014, exp. 2000-03876-01 (30.479), C.P. Enrique Gil Botero.