

# Responsabilidad Extracontractual del Estado por desplazamiento forzado en Colombia en el marco del conflicto armado interno

*Extra-contractual Responsibility of the State for forced displacement in Colombia in the framework of the internal armed conflict*

*Responsabilité extracontractuelle de l'État pour les déplacements forcés en Colombie dans le cadre du conflit armé interne*

Diana Katherine Ruiz Jaspi

Abogada de la Universidad Libre. Candidata magíster Universidad Libre de Bogotá.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1158-6583>. Mail: [dianaruijaspi@gmail.com](mailto:dianaruijaspi@gmail.com)

Gisela Trujillo Vieda

Abogada de la Universidad del Cauca. Especialista en Derecho Público y Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Externado de Colombia. Candidata magíster Universidad Libre de Bogotá  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9580-6610>. Mail: [gisela8322@hotmail.com](mailto:gisela8322@hotmail.com)

Fecha de recepción: OCTUBRE 15 DE 2019

Fecha de aceptación: NOVIEMBRE 30 DE 2019

Publicación online: DICIEMBRE 17 DE 2019

## Resumen

El presente artículo de investigación expone el análisis sobre cuál ha sido el manejo jurídico frente a la responsabilidad extracontractual del Estado por desplazamiento forzado en Colombia a causa del Conflicto Armado Interno por parte de la Sección Tercera del Consejo de Estado como máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo; igualmente, presenta la identificación de cuáles son los regímenes de responsabilidad adoptados y los títulos jurídicos de imputación, además de establecer cuáles fueron los daños materiales e inmateriales reconocidos y el medio de control utilizado en las demandas. Metodológicamente, se desarrolló un análisis de tipo dogmático jurídico con enfoque cualitativo y analítico. Entre las conclusiones, se identifica que el Estado como garante de la seguridad en Colombia incurre en una falla en el servicio cuando se presentan eventos de desplazamiento; igualmente, se plantea que, a pesar de que ha existido una desprotección por parte del Estado hacia a las víctimas del Conflicto Armado Interno, es necesario realizar un análisis que permita identificar esas falencias a fin de aunar esfuerzos para evitar que dichas situaciones se sigan presentando.

**Palabras clave:** Responsabilidad Estatal; Desplazamiento Forzado; Conflicto Armado Interno; títulos jurídicos de imputación.

## Abstract

This review article seeks to analyze the jurisprudential line of the State Council regarding the extra-contractual responsibility of the state for forced displacement in Colombia because of the Internal Armed Conflict, clearly identify which are the liability regimes adopted, the legal imputation titles, establish what were the material and immaterial damages recognized, the means of control used in the lawsuits and the treatment of expiration when invoked by direct reparation. Methodology. An analysis of legal dogmatic type with qualitative approach with analytical method is carried out. Result. It is identified that the State as guarantor of security in Colombia incurs a failure in the service when there are events of forced displacement by the elements that will be analyzed within this text. Conclusion. Although there has been a lack of protection on the part of the State towards the victims of the Internal Armed

\*Cómo citar: Ruiz-Jaspi, D.K.; Trujillo-Vieda, G. (2019). Responsabilidad Extracontractual del Estado por desplazamiento forzado en Colombia en el marco del conflicto armado interno. *Revista Criterio Libre Jurídico*, 16 (2), 6381. DOI: 10.18041/1794-7200/clj.2019.v16n2.6381

El presente artículo se elaboró en el marco del proyecto de investigación realizado por las autoras dentro del programa de la Maestría de Derecho Administrativo de la Universidad Libre (Bogotá, Colombia).

Conflict, it is necessary to carry out a jurisprudential analysis that allows the identification of these shortcomings in order to join efforts to prevent such situations from happening in the future.

**Keywords:** State responsibility; Forced displacement; Internal armed conflict; imputation legal titles.

## Resumo

Este trabalho de pesquisa apresenta uma análise do tratamento jurídico da responsabilidade extracontratual do Estado pelo deslocamento forçado na Colômbia devido ao conflito armado interno pela Terceira Seção do Conselho de Estado como supremo tribunal de contencioso administrativo. Metodologicamente, uma análise jurídica dogmática foi desenvolvida com uma abordagem qualitativa e analítica. As conclusões são as seguintes: primeiro, o Estado, como garantidor da segurança na Colômbia, sofre um defeito quando ocorrem eventos de deslocamento; segundo, apesar da falha do Estado em proteger as vítimas do conflito armado interno, é necessária uma análise para identificar esses defeitos, a fim de unir forças para evitar que tais situações continuem.

**Palavras-chave:** Responsabilidade do Estado; Deslocamento Forçado; Conflito Armado Interno; Títulos Legais de Imputação.

## Introducción

El conflicto armado interno colombiano ha dejado como consecuencia graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. El resultado quizás más atroz de toda la estela de violencia es el desplazamiento forzado, flagelo que sin duda ha generado daños a millones de colombianos; frente al cual es menester indagar el tratamiento otorgado por el máximo órgano de lo Contencioso Administrativo. En ese sentido, el presente artículo busca analizar cuál es la línea jurisprudencial del Consejo de Estado frente a la responsabilidad extracontractual del Estado por desplazamiento forzado en Colombia a causa del Conflicto Armado Interno, a fin de responder Cuál ha sido la posición adoptada por el Consejo de Estado frente a estos casos.

Con lo anterior, el presente texto pretende identificar de manera clara cuáles son los regímenes de responsabilidad adoptados, los títulos jurídicos de imputación; establecer cuáles fueron los daños materiales e inmateriales reconocidos y el medio de control utilizado en las demandas.

Para ello, el documento se estructura de la siguiente manera, primero se realiza de forma sucinta una contextualización sobre el conflicto armado interno y el desplazamiento forzado, con su respectivo marco jurídico; segundo, se aborda la responsabilidad civil extracontractual del Estado; tercero, se analiza la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado, desde la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y por último la constitución política de 1991. Para finalizar se consulta las sentencias sobre desplazamiento forzado en Colombia emitidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el contexto del conflicto armado interno.

## Metodología

La metodología utilizada fue de tipo documental; por lo que se realizó un análisis de orden dogmático jurídico, en el que se hizo revisión a la normatividad y a las sentencias sobre desplazamiento forzado emitidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado. El enfoque es de orden cualitativo, por lo que fueron explorados textos sobre la responsabilidad estatal en materia de desplazamiento forzado. El método también comprometió enfoque analítico, porque partió de elementos particulares en lo que respecta a la responsabilidad extracontractual para identificar las falencias que han llevado a que existan fallos que condenan en algunos casos al Estado.

## Contextualización sobre Desplazamiento Forzado en Colombia

El Desplazamiento Forzado en Colombia en las últimas décadas ha tenido una relevancia jurídica importante; sin embargo, la normatividad existente sobre la materia aún ostenta grandes lagunas, en especial, en cuanto a la responsabilidad del Estado, su obligación de reparar íntegramente a las víctimas y la protección efectiva de sus derechos; fenómeno que se ha evidenciado con los pronunciamientos de las Altas Cortes, los cuales han optado por establecer reglas complementarias para cada caso particular en aras de garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada. Ahora bien, comprender estas decisiones no sólo es cuestión de análisis y evaluación, sino que requiere identificar las subreglas empleadas en cada caso concreto, siendo este tema de especial relevancia para el Derecho Administrativo.

El desplazamiento forzado ha sido un fenómeno que ha permanecido transversalmente en la historia de Colombia, a causa de distintos móviles como la lucha agraria y el conflicto armado, uno con mayor intensidad que el otro. Como referentes históricos se encuentra el enfrentamiento entre los simpatizantes liberales y conservadores y más tarde de manera diamantina la conformación de las guerrillas, ocasionando el éxodo de miles de colombianos a finales de la década de los años 40' y los 50' que se agudizó posteriormente con el auge de la guerra contra el narcotráfico en los años 80' y 90' (Leech, 2002).

El desplazamiento forzado en Colombia tuvo sus inicios en la década de los 60, como resultado de la violencia bipartidista que vivía en ese entonces el país. El conflicto evolucionó e introdujo nuevos actores armados que se fueron visibilizando con los ataques que

orquestraban contra los órganos del Estado y la población civil. Lo que finalmente podría terminar en maniobras de “(...) ocupación territorial y el desalojo de población civil, estrategias de guerra adoptadas por grupos armados para desocupar territorio” (Ibáñez y Querubín, 2004, p. 60), con el propósito de acrecentar su control y poder ilegítimo.

En este contexto, López (2005) señala que “(...) las manifestaciones más frecuentes fueron las desapariciones, los secuestros y, de nuevo, el desplazamiento, el cual sólo fue reconocido oficialmente en la década de los años 90” (p. 22). Época donde el país empieza a liderar las cifras a nivel mundial por ser el territorio con mayor cantidad de población desplazada.

En los últimos años, el conflicto armado interno-político se intensificó, ocasionando que el país afronte una crisis humanitaria que desborda la capacidad de reacción del Estado, promoviendo que las víctimas sean re-victimizadas por la desarticulación de las Entidades Públicas garantes y los trámites tediosos que deben cumplir para lograr su reparación integral.

En la actualidad, es el conflicto armado no internacional el mayor causante de este fenómeno, las guerras presentadas entre las disidencias de FARC y la guerrilla del ELN, las autodefensas y el Estado son los culpables de las migraciones obligadas de cientos de familias en búsqueda de la protección de su integridad física (Comisión Colombiana de Juristas, 2013).

Son tan alarmantes las cifras de Desplazamiento Forzado que, a primero de febrero de 2016, según “el Registro Único de Víctimas (Unidad de Víctimas), la violencia en Colombia ha dejado 7.640.180 víctimas, constituyéndose en el segundo país en el mundo –después de Siria- con mayor cantidad de personas afectadas por el desplazamiento forzado (6.682.254 víctimas), seguido por homicidios (966.144 víctimas), amenazas (294.690 víctimas) y por desaparición forzada (161.418 víctimas)” (Ibarra, 2016, p. 11) cifras que no han dejado de crecer en el país, y aún permanecen en la nebulosa información que rinde los organismos oficiales respecto a los organismos internacionales.

Resulta claro que, el Desplazamiento Forzado es una problemática generalizada creciente que aún firmados los Acuerdos de Paz, no se ha erradicado por completo; incluso se puede llegar a afirmar que continuará ocurriendo en menor medida. No obstante, este flagelo también es atribuible a la omisión del accionar gubernamental que no ha podido ocupar el territorio nacional con las políticas diseñadas para mitigar las condiciones socioeconómicas de la población desplazada.

Ahora bien, por su trascendencia es importante considerar la tipicidad del desplazamiento forzado a nivel nacional para entrar a dirimir un estudio que trate las acciones de prevención y reparación adoptadas por las Instituciones dentro de un modelo armónico con el Estado Social de Derecho, toda vez que existe un tipo de delito de lesa humanidad que la constitución colombiana condena, es decir, que configura un crimen contra la humanidad porque atenta contra la dignidad de la persona humana; la cual es obligada a abandonar su casa, bienes, negocios, familia, amigos e irse a un lugar extraño y lejano para tratar de empezar de nuevo en condiciones difíciles y desafiantes para su núcleo familiar, circunstancia que afecta a la sociedad de manera sensible porque transforma todas sus bases sociales, económicas y políticas.

Para la Organización de Naciones Unidas-ONU (1998) el desplazamiento forzado involucra “personas o grupos de personas obligadas a huir o abandonar sus hogares o sus lugares habituales de residencia, en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violación de los derechos humanos” (ONU, 1998, Párr. 14), concepto que ha sido incorporado en el Código Penal colombiano (Ley 599/2000) y desarrollado en dos tipos penales referidos al desplazamiento forzado: uno como delito común y otro como crimen de guerra, asociándolo a las situaciones de conflicto armado como lo son los artículos 159 y 180. Al hacer una reflexión respecto de las normas citadas anteriormente, se denota que el legislador tipificó dicha conducta punible en concordancia con el Derecho Internacional Humanitario.

Sin embargo, pese a haberse penalizado la conducta ello no fue suficiente para alcanzar una disminución en los índices del Desplazamiento Forzado, situación que ha motivado al Gobierno en calidad de garante a liderar proyectos legislativos que mitiguen el estado de indefensión y vulneración de esta población, como ha sido la sanción de la Ley 1448 de 2011 (ACNUR, 2012), la cual desarrolla unas medidas de atención, asistencia y reparación integral para quien, en los términos de la ley, son consideradas víctimas del conflicto armado interno, norma que además puede ser considerada como la principal fuente en materia de restitución de tierras y protección de la propiedad del desplazado.

Así pues, es el Estado el primer respondiente en el ámbito administrativo y jurisdiccional en el tema del Desplazamiento Forzado y su vinculación tiene fundamento Constitucional en el Artículo 1º que define a la Nación Colombiana como un Estado social de derecho, descentralizado, democrático, participativo, pluralista, fundado en el respeto a la dignidad humana, el trabajo, a solidaridad y la prevalencia del interés general en coordinación con el deber inherente de las autoridades de “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (Const., 1991, Art. 2), igualmente, las ramas del poder público deben “colaborar de manera armónica con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines” (Const., 1991, art. 113).

Ahora bien, se ha dicho también que para buscar una reparación por parte del Estado por el hecho del Desplazamiento Forzado debe existir un daño, concepto último que se encuentra reconocido desde la Constitución Política de 1991, el cual consagra la responsabilidad patrimonial del Estado “por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas” (Const., 1991, Art 90). Precisando que este se entiende como aquel perjuicio que se le causa a quien lo padece y que no estaba en el deber jurídico de soportar, siendo además atribuible únicamente al Estado como garante de los derechos.

## Marco Jurídico del Desplazamiento Forzado en Colombia

A continuación, se glosa cada uno de los preceptos normativos que orientaron el tema de la investigación, atendiendo a que resulta importante analizar tanto el ámbito jurídico nacional como el internacional respecto a que ambas -fuentes del derecho- interactúan armónicamente como garantes de los derechos fundamentales de la población que ha sido víctima del desplazamiento forzado a causa del conflicto armado interno:

### 1. Constitución Política de Colombia de 1991

Es el primer referente de la investigación dado que juega el rol principal en la defensa de los derechos frente a las posibles violaciones, en otras palabras, propende activamente por la protección y amparo de sus asociados con el propósito de brindar entre otros, seguridad, bienestar, vivienda, salud y educación, todo ello se consigna en los artículos del título II, que se refieren a los derechos, las garantías y los deberes enmarcados en el capítulo 1 y 4.

En este orden, se incorporan los derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales, que se ven vulnerados o en estado de indefensión por el desplazamiento forzado que genera el conflicto armado interno, y finalmente en el artículo 90, se mencionan los elementos que contiene la responsabilidad extracontractual del Estado, cuando por su omisión u acción ha trasgredido los fundamentos jurídicos constitucionales.

Dicho lo anterior, y para mayor claridad, se procede a analizar cada uno de los articulados en mención:

#### a. Derechos fundamentales

Artículo. 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.

Artículo 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

#### b. Derechos sociales, económicos y culturales

Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

Artículo 58. Modificado por el artículo 1, Acto Legislativo No. 01 de 1999, el nuevo texto es el siguiente: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

#### c. De la protección y aplicación de los derechos

ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste. (Const., 1991).

### 2. Código Penal Colombiano

En atención a la trascendencia jurídica y social del desplazamiento forzado en Colombia, se ha incorporado como delito en el título II, capítulo único y en el título III, capítulo quinto, tal como se describe a continuación:

Artículo 159. Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y sin que medie justificación militar, deporte, expulse,

traslade o desplace forzosamente de su sitio de asentamiento a la población civil, incurrirá en prisión de diez (10) a veinte (20) años, multa de mil (1.000) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de diez (10) a veinte (20) años.

Artículo 180. Desplazamiento forzado. El que, de manera arbitraria, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12), o multa de seiscientos (600) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de seis (6) a doce (12) años. (Código Penal Colombiano, 2000).

### 3. Tratados internacionales

Los instrumentos internacionales fueron los primeros que desarrollaron un marco de protección para la población víctima del conflicto armado en sentido lato, y Colombia no ha sido indiferente a los mismos, pues desde el año 1823 el Estado paulatinamente a suscrito los siguientes tratados con efectos vinculantes:

- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, sociales y culturales
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención Americana de Derechos Humanos
- Los tres Convenios de Ginebra

### 4. Leyes y Resoluciones

Dentro de esta clasificación encontramos las leyes aprobatorias de los instrumentos internacionales y las leyes nacionales más relevantes que regulan tanto el desplazamiento forzado como la responsabilidad extracontractual del Estado, así:

- Ley 16 de 1972, por medio de la cual aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.
- Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 2200 emitida por la ONU el 16 de diciembre de 1966, por medio de la cual se aprueba el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, sociales y culturales.

Al abordar el desplazamiento desde una perspectiva legal, se evidencia que de acuerdo al concepto desarrollado por la Ley 387 de (1997), el desplazado es toda persona que se ve obligada a migrar a otro lugar dentro del territorio nacional abandonando su residencia, actividades económicas habituales, amigos y familia, porque su vida, integridad física, seguridad y libertades se encuentran directamente amenazados por el Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, reflejando que en nuestro país los desplazamientos son de tipo interno e individual.

Posteriormente, y ante la declaratoria de estado de cosas inconstitucionales en Sentencia T-025 de 2004, el Gobierno expidió la Ley 1448 del 2011 o mejor conocida como Ley de víctimas y restitución de tierras, que en su artículo 3, se refiere al desplazamiento como un hecho victimizante padecido por:

Aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos (...) como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (Congreso de la República, Ley 1448, 2011, art. 3).

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima... (Congreso de la República, ley 1448, 2011, art.3)

Históricamente, el desplazamiento forzado ha generado la reconfiguración del Estado, el cual ha adoptado nuevos mecanismos para garantizar la vida, la seguridad de la población y la reparación integral de las víctimas, situación que igualmente ha conllevado a que

la sociedad se transforme y se establezca un nuevo vínculo con el territorio y el Estado por lo que prueba de ello es la tipicidad del desplazamiento forzado como delito de lesa humanidad.

## Responsabilidad Civil Extracontractual del Estado Colombiano

Las actividades propias que desarrolla el Estado Colombiano a través de sus diferentes entidades pueden causar daños a sus administrados por la acción u omisión, daños que deberán ser resarcidos si quien los sufre no estaba en la obligación jurídica de soportar.

La responsabilidad patrimonial del Estado obtiene fundamento constitucional a partir de la Constitución Política de 1991, toda vez que antes de esta Constitución no existía disposición constitucional expresa que contemplara la obligación de reparar por parte del Estado, pues esta posibilidad era puramente jurisprudencial (González, 2009). La constitución Política de 1886 no contenía un fundamento normativo de la obligación de indemnizar por parte del Estado cuando este causara un daño con ocasión de una actividad propia de la administración, lo que implicó que a través de la jurisprudencia colombiana se empezara a desarrollar esta teoría basándose en el artículo 16 de la Carta Política, y se empezó a utilizar el régimen subjetivo de responsabilidad (Yepes, 2013).

Veamos cuál fue la evolución en Colombia acerca de la Responsabilidad del Estado. En Colombia existen dos momentos importantes en los que se empieza a desarrollar el tema de responsabilidad del Estado: un primer momento fue en la Corte Suprema de Justicia desde el ámbito del derecho privado y posteriormente por el Consejo de Estado, a saber:

### Corte Suprema de Justicia

Desde el siglo XIX este alto tribunal empieza a desarrollar jurisprudencia sobre la responsabilidad estatal, “declaraba la responsabilidad del Estado, siempre y cuando así estuviera establecido en un texto legal especial y expreso” (Irisarri, 2000, pág. 48).

Desde 1896 hasta 1941, la Corte Suprema de Justicia plasma un precedente sobre la responsabilidad indirecta del Estado, que estuvo plasmada en los artículos 2347 y 2349 del Código Civil, y consagraban la responsabilidad por el hecho ajeno, fundamentada en la culpa in eligendo (culpa en la elección) e in vigilando (culpa en la vigilancia). El Estado como persona jurídica tenía la obligación de seleccionar, elegir y vigilar a sus agentes, si este último incurría en culpa durante el ejercicio de su cargo, le repercutía al Estado. (Código Civil, 2019).

Posteriormente, se habla de una responsabilidad directa del Estado. Tal responsabilidad se fundamenta en el artículo 2341 del Código Civil, que estipula la responsabilidad por el hecho propio, “se empieza a considerar a la persona jurídica Estado, sus agentes o funcionarios como una unidad; de tal modo que la culpa de un agente compromete a la persona jurídica, siendo la culpa de sus agentes su propia culpa” (González, 2009, p.78). Las acciones de reparación eran de competencia de la Jurisdicción ordinaria. “El factor que impulsa la revisión de la teoría de la Irresponsabilidad del Estado, es el cambio del papel del Estado, ya que deja de ser pasivo y abstencionista para convertirse en un Estado Intervencionista” (González, 2009, p. 79).

### Consejo de Estado

Este máximo tribunal tenía una competencia residual, toda vez que solo conocía de los procesos de responsabilidad por daños ocasionados con la ocupación de bienes inmuebles por causa de trabajos u obras públicas; fue hasta el año 1964 a través de la expedición del Decreto 528 donde se le trasladó la competencia, “ (...) a excepción de los actos que tuvieran como fuente el derecho privado como en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta que serían de conocimiento de la Corte Suprema de Justicia” (Gómez, 2010, p. 3).

Entre las principales distinciones en materia de responsabilidad Estatal entre en la jurisdicción contencioso administrativa y la justicia ordinaria, señala Gómez Ortiz (2010):

La jurisprudencia del Consejo de Estado a diferencia de la dictada por la Corte Suprema de justicia, elimina cualquier fundamento del derecho privado y se basa en la interpretación del artículo 16 de la Carta de 1886 y en algunos otros preceptos y principios de la misma carta, así como en los artículos 67 y 68 de la ley 167 de 1941, sobre organización de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, siendo de especial importancia la sentencia dictada el 30 de Septiembre de 1960, pues con ella se fijan las bases jurídicas de la responsabilidad del Estado a partir del derecho público (Gómez, 2010, p. 4).

Así, como,

En 1984 se expide el Decreto 01 – Código Contencioso Administrativo - y se ratifica la competencia del Consejo de Estado otorgada por el Decreto 528 de 1964, para conocer de los procesos de responsabilidad extracontractual del Estado, fijando en su artículo 86 la acción de Reparación Directa, como la procedente para la reparación de los daños producidos por los hechos, omisiones o las operaciones de las autoridades” (Gómez, 2010, p. 4)

## Constitución Política de 1991

Así las cosas, la Constitución Política de 1991 introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano por primera vez, el fundamento constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado en su artículo 90, que señala: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”. (Const., 1991).

Para que se impute responsabilidad al Estado deben existir dos elementos o presupuestos según lo consagrado en el artículo 90 de la Carta Política, en consecuencia, es necesario que se acredite el daño antijurídico y su imputación (fáctica y jurídica) a la administración, es decir, que debe existir un nexo causal entre el daño y el actuar del Estado.

Acerca del elemento daño antijurídico la Corte Constitucional ha referido:

Es el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. este fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. (Corte Constitucional, 1996. Párr. 2).

En este sentido, se infiere que la responsabilidad del Estado se materializa en la calificación del daño que es causado en la actividad de la administración y no en la calificación de la conducta de la misma. El Profesor Henao citando al Doctor Hinestroza, expresa que:

el daño es la razón de ser de la responsabilidad, y por ello, es básica la reflexión de que su determinación en sí, precisando sus distintos aspectos y su cuantía, ha de ocupar el primer lugar, en términos lógicos y cronológicos, en la labor de las partes y juez en el proceso (Henao, 1998, p. 36).

Por otro lado, el profesor Ruiz señala “el daño, (...) es el fundamento esencial de la responsabilidad civil extracontractual del Estado. Para que exista, debe ser antijurídico, es decir, un daño no contemplado por la ley como carga pública que todo particular deba soportar” (Ruiz, 2019, p. 51)

Así las cosas, el desarrollo de la responsabilidad patrimonial del Estado ha llegado a tal punto, que puede considerarse como una indemnidad de orden patrimonial, por lo que Esguerra (2004) citado por Yepes (2013), alude que:

se ha constituido en una de las piedras angulares del Estado Social de Derecho y como una garantía fundamental, debido a que comprende un verdadero deber jurídico de responder, sin importar que el causante del daño sea un funcionario público, al estar soportado sobre la posición de la víctima y no en la discusión sobre la licitud del actuar del Estado haciendo de este el responsable directo (Yepes, 2013, p. 40).

Se tiene entonces que el Estado es responsable por los daños antijurídicos inmateriales y materiales que cause a sus administrados. Siempre y cuando estos le sean imputables, deberá de reparar integralmente a sus víctimas bajo el régimen de imputación objetivo o subjetivo dependiendo el caso bajo estudio.

Según lo prescrito en el artículo 90 de la Constitución, la cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación de este a la administración pública tanto por la acción, como por la omisión de un deber normativo.

## Responsabilidad extracontractual del Estado colombiano por desplazamiento forzado

Ahora bien, haciendo un análisis de las Sentencias proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado frente a la responsabilidad del Estado por desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno y que se encuentran detalladas en la bibliografía de este documento, la alta corporación ha referido que le asiste responsabilidad en los siguientes eventos: I) cuando el administrado ha solicitado de manera expresa la adopción de medidas de protección y estas han sido retardadas, omitidas o adoptadas en forma insuficiente, y II) cuando el riesgo era previsible para las autoridades y estas mantuvieron indiferentes ante la situación de riesgo, sin necesidad de que haya solicitud expresa del interesado.

Bajo aquellas reglas, el Consejo de Estado ha afirmado que, en el evento de producirse daños antijurídicos consistentes en el desplazamiento forzado, estos pueden ser imputables a las autoridades públicas cuando incumplen las obligaciones en materia de protección, así las cosas, que en aquellos tópicos es menester declarar la responsabilidad del Estado, siempre y cuando se demuestre lo siguiente:

la coacción física o psicológica traducida en la obligación de desplazarse del lugar que eligió libremente como su lugar de residencia habitual o asiento de desarrollo de su actividad económica; ii) la existencia de amenazas extraordinarias -siguiendo lo dicho por la Corte Constitucional- o la vulneración de los

derechos fundamentales -vida, integridad física, seguridad y libertad personal-; y iii) la existencia de hechos determinantes -conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores; violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos; infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.(Consejo de Estado, 2017a, Párr. 5).

Respecto de los casos en que se pretende endilgarle responsabilidad al Estado por omisión en sus deberes en materia de desplazamiento forzado, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sido unánime en su posición y ha estimado que el título de imputación es el de falla del servicio.

También ha manifestado la alta corporación que la responsabilidad del Estado por los daños derivados de la ejecución de conductas punibles a cargo de personas al margen de la ley, el fundamento de la responsabilidad Estatal procede de la transgresión a la obligación de garantía de los derechos de seguridad; sin embargo, no le atribuye a la administración deberes estrictos de resultado, se debe estudiar cada caso en particular y establecer de manera clara si la situación que se presentó era previsible y evitable para las autoridades encargadas de velar por la seguridad de los habitantes. (Consejo de Estado, 2017b).

El Consejo de Estado hace énfasis en que el deber de protección de los asociados a cargo del Estado no constituye una carga absoluta que le imponga prevenir cualquier hecho delictivo, no obstante, sí está llamado a responder cuando se cause perjuicios con ocasión a hechos que pudo y debió haber previsto, impedido o mitigado. Así lo señala el consejo de Estado:

En efecto, se ha aceptado que en aquellos casos en que el administrado solicita de manera expresa la adopción de medidas de protección y estas han sido desatendidas, se compromete la responsabilidad del Estado cuando se materializa la amenaza o el riesgo, con fundamento en el desconocimiento del ámbito obligacional a cargo de la administración, que debe analizarse en cada caso particular con el fin de establecer, (i) si le imponía determinada conducta positiva o negativa a la demandada y, (ii) si esta omitió ejecutarla (...) Bajo ese supuesto, se ha encontrado configurada la responsabilidad de la administración en aquellos eventos en que, pese a que el afectado ha promovido expresas solicitudes de protección, estas han sido retardadas, omitidas o adoptadas en forma insuficiente. No obstante, también se ha aceptado que existen eventos en que los riesgos para determinados sujetos resultan previsible para las autoridades, aún en ausencia de solicitud expresa del interesado, casos en los que sólo es preciso acreditar, para efectos de la responsabilidad estatal, que por cualquier vía el Estado tenía conocimiento de la situación de riesgo; no obstante, se mantuvo indiferente. (Consejo de Estado, 2017a, párr. 112).

Con relación a los deberes de seguridad y protección del Estado para con las personas, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha precisado que el Estado debe responder patrimonialmente a título de falla en el servicio consistente en la omisión de cumplir con sus funciones de defensa, seguridad y protección de los habitantes, cuando:

a) Se deja a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles protección alguna, en especial cuando se tiene conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley; b) se solicita protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo en que se encuentra la persona; c) no se solicita expresamente dicha protección pero es evidente que las personas la necesitaban, en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que se encontraban amenazadas o expuestas a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones (Consejo de Estado, 2017)

El Consejo de Estado de manera reiterada en su jurisprudencia - referida en las Sentencias del Consejo de estado del año 2017a; 2017b; 2017c y 2015- ha manifestado que la responsabilidad del Estado en este tipo de eventos no surge de manera absoluta ni a título de una garantía omnimoda de los derechos de los asociados, sino que su responsabilidad puede configurar por omisión frente al incumplimiento de competencias precisas y preexistentes en materia de protección y seguridad, lo cual se debe acreditar que el riesgo era conocido por las autoridades y existían posibilidades razonables de impedir su materialización.

El Consejo de Estado en los eventos que ha reconocido responsabilidad del Estado por desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno, en garantía a la reparación integral, ha ordenado pagar sumas de dinero por concepto de: daño moral, daño material (daño emergente-lucro cesante), y ha ordenado medidas generales de reparación no pecuniaria a título de reparación por afectación relevante a bienes o derechos constitucional y convencionalmente amparados tal como ocurrió en la Sentencia del Consejo de Estado (2016) en la que dicho fallo se remitió al Centro de Memoria Histórica así como también se ordenó a las entidades demandadas la difusión y publicación de la misma por todos los medios de comunicación, electrónicos, documentales, redes sociales y páginas web; pero además ha ordenado adoptar otras formas de reparación como las garantías de no repetición, tal como ocurrió en una Sentencia del Consejo de estado (2017) que exhortó a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad a implementar un plan para prevenir, mitigar y disminuir el riesgo al derecho fundamental a la seguridad personal y vida; o medidas de satisfacción, como en Sentencia del consejo de Estado (2014) que ordenó al Ministerio de Defensa Nacional a título de medida de satisfacción que se divulgue el fallo en todos los batallones y brigadas del Ejército Nacional.

Finalmente, del análisis de las Sentencias proferidas por el Consejo de Estado, frente a la responsabilidad administrativa por



desplazamiento forzado en Colombia en el marco del conflicto armado interno, se avizora que el medio de control de reparación directa es el más utilizado por quienes han accionado, y en muy pocas ocasiones se utilizó la acción de grupo.

## Conclusiones

Con todo, es dable afirmar a modo de conclusión que si el Estado tenía conocimiento de la grave situación de orden público que afrontaba el territorio o le fue informado de las amenazas sobre un posible desplazamiento de determinada comunidad a causa de grupos al margen de la ley y el Estado no realiza las gestiones pertinentes de seguridad y ocurre el desplazamiento, no cabe duda que le asiste responsabilidad patrimonial y deberá reparar integralmente a las víctimas por los daños materiales e inmateriales producto del desplazamiento, medidas que pueden combinarse con otras formas de reparación, como las garantías de no repetición y las medidas de satisfacción, bajo el régimen subjetivo por falla en el servicio, donde se debe acreditar que la situación de riesgo era conocida y existían posibilidades razonables de prevenir o evitar su materialización.

### Conflicto de interés:

Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses

## Referencias Bibliográficas

1. Agencia de la ONU para los refugiados - ACNUR. (2012). *Situación Colombia: Las tierras de la población*. Recuperado de: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion\\_Colombia\\_Tierras\\_-\\_2012.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_Tierras_-_2012.pdf)
2. Constitución política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 2 [Título I]. Recuperado de: <https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-i/>
3. Constitución política de colombina [Const.] Artículo 113 [Título V]. Recuperado de: <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-5/capitulo-1>
4. Constitución política de Colombia [Const.] Artículo 90 [Titulo II]. Recuperado de: <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-4/articulo-90>
5. Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) 2da Ed. Legis.
6. Constitución política de Colombia. [Const.] (1886) [Derogada]. Recuperada de: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1826862>
7. Consejo de Estado, *Sala de lo Contencioso Administrativo*. (24 de mayo de 2017). [CP Hernán Andrade Rincón].
8. Consejo de Estado, *Sala de lo Contencioso Administrativo*. (14 de marzo del 2016). [CP Jaime Orlando Santofimio Gamboa].
9. Consejo de Estado, *Sala de lo Contencioso Administrativo*. (28 de agosto del 2014). [CP Ramiro de Jesús Pazos Guerrero].
10. Consejo de Estado, *Sala de lo Contencioso Administrativo*. (20 de octubre del 2015). [CP Ramiro Pazos Guerrero].
11. Consejo de Estado, *Sala de lo Contencioso administrativo*. (31 de agosto del 2017a). [CP Ramiro Pazos Guerrero].
12. Consejo de Estado, *Sala de lo Contencioso Administrativo*. (30 de noviembre del 2017b). [CP Ramiro Pazos Guerrero].
13. Consejo de Estado, *Sala de lo Contencioso Administrativo*. (1 de junio del 2017c). [CP Ramiro pazos Guerrero].
14. Código Penal Colombiano [Código]. (2000) 23 ed. Legis.
15. Código Civil Colombiano [código]. (2019) 43 ed. Legis.
16. Congreso de la República. (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"* [Ley 16 de 1972]. Recuperado de: <https://www.lexbase.co/lexdocs/indice/1972/10016de1972>
17. Congreso de la Republica. (18 de enero del 2011). *Por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo* [Ley 1437 de 2011]. Recuperado de: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>
18. Congreso de la Republica. (10 de junio de 2011). *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. [Ley 1448 de 2011]. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>

19. Congreso de la Republica. (18 de julio de 1997). *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.* [Ley 387 de 1997]. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-387-de-1997.pdf>
20. Comisión Colombiana de Juristas. (2013). II informe sobre el proceso de restitución de tierras en Colombia. Recuperado de: [https://www.coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/ii\\_informe\\_restitucion\\_tierras.pdf](https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/ii_informe_restitucion_tierras.pdf)
21. Corte Constitucional. (1 de agosto de 1996) Sentencia C 333 [MP Alejandro Martínez Caballero].
22. Corte Constitucional. (22 de enero del 2004) Sentencia T 025 [MP Manuel José Cepeda Espinosa].
23. Corte Constitucional. (31 de agosto del 2011). Sentencia C-644 [ MP Jorge Iván Palacio].
24. Gómez, M. I. (2010). *Responsabilidad extracontractual del estado por falla en el servicio, daño especial o riesgo excepcional.* Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/3549>.
25. Gonzáles, O. C. (2009). Responsabilidad del Estado en Colombia: responsabilidad por el hecho de las leyes. Recuperado de: <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistahumanidades/article/view/104/734>
26. Henao, J. C. (1998). *El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés.* Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
27. Ibáñez, A. y Querubin, P. 2004. "Acceso A Tierras Y Desplazamiento Forzado En Colombia," Documentos CEDE 001940, Universidad de los Andes - CEDE.
28. Irisarri Boada, C. (2000). *El Daño antijurídico y la responsabilidad extracontractual del estado colombiano.* (Tesis de grado, pontificia universidad javeriana). Recuperado de: <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/Tesis27.pdf>
29. Ibarra Arcos, K. J. (2016). *El confinamiento de la población civil, obligaciones y responsabilidad del Estado colombiano. Hecho victimizante autónomo frente al desplazamiento forzado.* (Tesis de maestría, Universidad nacional de Colombia). Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/54998/1/karenjohannaibarraarcos.2016.pdf>
30. López Jaramillo, O. (2005). Un nuevo enfoque para abordar el desplazamiento forzado en Colombia. *Trabajo Social*, 0(7), 21-32. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/8473/9117>
31. Leech Garry, M. (29 de junio del 2002). Colombia: 50 años de violencia. Recuperado de: <http://www.rebellion.org/hemeroteca/plancolombia/leech290602.htm>
32. Organización de las Naciones Unidas - ONU. (1998). *Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas.* Recuperado de: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPSpanish.pdf>
33. Organización de las Naciones Unidas -ONU. (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales.* [Resolución 2200]. Recuperado de: <https://www.un.org/es/documents/ag/res/21/ares21.htm>
34. Presidencia de la Republica. (09 de marzo de 1964). *Por el cual se dictan normas sobre organización judicial y competencia, se desarrolla el artículo 217 de la Constitución, y se adoptan otras disposiciones.* [Decreto 528 de 1964]. Recuperado de: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1114228>
35. Ruiz orejuela, W. (2019). *Responsabilidad del Estado y sus regímenes.* 4ª ed. Bogotá: ECOE ediciones.
36. Yepes Gomes, F. (2013). *La imputabilidad jurídica en la responsabilidad patrimonial del Estado por las ejecuciones extrajudiciales.* Cali, Colombia: POEMIA, su casa editorial.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

