

RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO FRENTE A LAS  
VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO DESPLAZADAS AL MUNICIPIO DE  
SOACHA

MARGARITA MARIA GOMEZ CHAVEZ  
JULIAN DAVID VALENCIA MUÑOZ



UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA  
FACULTAD DE POSTGRADOS  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ D.C.  
MAYO DE 2019

RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

**RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO FRENTE A LAS  
VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO DESPLAZADAS AL MUNICIPIO  
DE SOACHA**

**Margarita Maria Gomez Chavez**

**Julian David Valencia Muñoz**

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar por el título de Especialistas  
en Derecho Administrativo**

**Paula Mazuera Ayala**

**Tutora**



Universidad La Gran Colombia

Facultad de Postgrados

Especialización en Derecho Administrativo

Bogotá D.C.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

**Tabla de contenido**

INTRODUCCIÓN .....	7
PREGUNTA .....	9
OBJETIVO GENERAL.....	9
OBJETIVOS ESPECIFICOS .....	9
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	10
JUSTIFICACIÓN .....	23
MARCO REFERENCIAL.....	27
MARCO TEÓRICO .....	27
MARCO JURÍDICO.....	34
Marco Constitucional.....	34
Marco Legal .....	37
MARCO HISTÓRICO .....	43
DISEÑO METODOLÓGICO.....	47
TIPO DE INVESTIGACIÓN .....	47
ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO .....	47
MÉTODO .....	48
FUENTES DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	48
CONTENIDO PROVISIONAL .....	49

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

1.	Antecedentes de la responsabilidad extracontractual del Estado frente a Víctimas del Conflicto Armado: .....	49
1.1.	Antecedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos .....	49
1.2.	Antecedentes jurisprudenciales de La Corte Constitucional .....	49
1.3.	Antecedentes Jurisprudenciales del Consejo de Estado .....	49
2.	Antecedentes de la ley 1448 del año 2011 .....	49
2.1.	Necesidad de implementación .....	49
2.2.	Eficacia de las medidas .....	49
	CAPITULO I: .....	53
	ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES NACIONALES E INTERNACIONALES SOBRE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO FRENTE A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO .....	53
1.1.	Antecedentes jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 53	
1.2.	Antecedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional.....	59
1.3.	Antecedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado.....	67
	CAPITULO II.....	72
	CAUSALES SOCIO-JURIDICAS PARA LA CREACION DE LA LEY 387 DEL AÑO 1997, EL DECRETO 1290 DEL 2008 Y LA LEY 1448 DEL 2011.....	72
2.	Historia del conflicto armado en Colombia.....	72

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

2.1.	Causales socio-jurídicas para la creación de la Ley 387 del año 1997.....	76
2.2.	Causales socio-jurídicas para la creación del Decreto 1290 del año 2008. ....	82
2.3.	Causales socio-jurídicas para creación de la ley 1448 de 2011 .....	88
CAPITULO III.....		93
EFFECTIVIDAD DE LA APLICACIÓN A LO CONTENIDO EN LA LEY 387 DEL AÑO 1997, EL DECRETO 1290 DEL AÑO 2008 Y LA LEY 1448 DEL AÑO 2011 Y EL MECANISMO DE REPARACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA RESARCIR A LAS VÍCTIMAS. ....		
3.1.	Cumplimiento de la Ley 387 del año 1997.....	93
3.2.	Cumplimiento del Decreto 1290 del año 2008 .....	100
3.3.	Aplicación a lo contenido en la Ley 1448 del 2011 en el municipio de Soacha	103
CONCLUSIONES .....		109
Lista de referencias .....		113

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

**Lista de tablas**

<b>Tabla 1 Cronograma.....</b>	<b>50</b>
<b>Tabla 2 Presupuesto.....</b>	<b>51</b>

## INTRODUCCIÓN

La violencia y el conflicto armado ha hecho parte de la humanidad desde sus inicios y hoy en día continúa enquistada en nuestra sociedad hasta tal punto en que parece que hace parte de la naturaleza de la humanidad. Basta con ver los encabezados de los periódicos todas las mañanas para encontrarse con historias realmente escalofriantes y escenas altamente violentas. Sin embargo, el ser humano también sigue en una constante lucha por acabar con las actuaciones violentas y proteger sus círculos más cercanos.

Colombia no es una excepción a las actuaciones violentas, por el contrario, este país ha sufrido y sufre de la violencia que, en el marco del conflicto armado, grupos armados legales e ilegales han utilizado para alcanzar sus propósitos. Por tal motivo, el Estado colombiano ha tenido que implementar políticas públicas que ayuden reducir el impacto y los efectos en la población colombiana de los actos bélicos realizados por estos grupos.

Sin embargo, esta necesidad de implementar estas políticas públicas, no proviene precisamente de la iniciativa gubernamental, puesto existe un desarrollo jurisprudencial en instancias internacionales como la Corte Interamericana de Derechos humanos (CIDH) en la que determina la obligación de los Estados por proteger los derechos humanos de la población, lo que también atañe el estudio de los efectos que el conflicto armado trae a las víctimas y la forma en que los Estados deben actuar frente a esto, dentro del marco de “verdad, justicia y reparación” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2013). Lo cual se verá plenamente formulado en la parte inicial de esta investigación.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Conforme a lo establecido por (Arenas, 2014) para determinar la declaración de la responsabilidad extracontractual del Estado frente a las víctimas del conflicto armado, debe existir un nexo causal entre el daño antijurídico y un hecho o situación fáctica lo que constituye junto con el daño y la imputación lo necesario para que se encuentre la responsabilidad del Estado, lo cual consiste en una relación de causa y efecto. Lo anterior se verá desarrollado en la presente investigación, acudiendo a lo determinado por el Consejo de Estado, la Corte interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional.

El objeto principal de estudio de esta investigación, se concentrará en las personas que han sido desplazadas desde sus hogares en las diferentes partes del país, víctimas del conflicto armado interno, hacia el municipio de Soacha, ubicado en el departamento de Cundinamarca. Este estudio determinará qué tan efectivas han sido las medidas tomadas por el Estado para reparar a las víctimas del conflicto armado, con fundamento en lo ya desarrollado por autoridades internacionales y nacionales, utilizando como herramientas la Ley 387 de 1997, el Decreto 1290 del año 2008, la Ley 1448 del año 2011, el Decreto 4800 del año 2011 y el Decreto 790 del año 2012, entre otros, estos Decretos y Leyes son los que a lo largo de los últimos años se han encargado de determinar los procesos y la manera en la cual se hará la debida reparación a las víctimas del conflicto armado interno en el país.



## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

### **PREGUNTA**

¿Cuáles son los efectos que han tenido la Ley 387 del año 1997, el Decreto 1290 del año 2008 y la Ley 1448 del año 2011 sobre las Víctimas del Conflicto Armado, desplazadas desde diferentes partes del país hacia el municipio de Soacha, que sufrieron las acciones bélicas perpetradas por parte de grupos paramilitares?

### **OBJETIVO GENERAL**

Determinar los efectos que han tenido la Ley 387 del año 1997, el Decreto 1290 del año 2008 y la Ley 1448 del año 2011 sobre las Víctimas del Conflicto Armado, desplazadas desde diferentes partes del país hacia el municipio de Soacha, que sufrieron las acciones bélicas perpetradas por parte de grupos paramilitares.

### **OBJETIVOS ESPECIFICOS**

1. Establecer los antecedentes de la responsabilidad extracontractual del Estado frente a Víctimas del Conflicto Armado según jurisprudencia nacional e internacional.
2. Determinar las causales socio-jurídicas para la creación de la Ley 387 del año 1997, el Decreto 1290 del año 2008 y la Ley 1448 del año 2011.
3. Identificar si se está dando cumplimiento a lo contenido en la Ley 387 del año 1997, el Decreto 1290 del año 2008 y la ley 1448 del año 2011 y si el mecanismo de Reparación directa ha sido eficiente para resarcir a las víctimas.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El conflicto armado en Colombia ha sido uno de los más intensos y perjudiciales, además de ser el más duradero de todo el continente americano, son más de seis (6) décadas en las cuales, según estadísticas oficiales proporcionadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica, se han perpetrado más de 220.000 asesinatos en cabeza de grupos paramilitares, guerrillas e inclusive por parte de miembros de la Fuerza Pública (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2013).

Este conflicto se remonta a raíz de una serie de eventos que se presentaron en el siglo XX, en el periodo comprendido entre los años de 1920 y 1930, años en los que se empezaron a presentar los conflictos de carácter agrario y reformas de carácter liberal, como también las rivalidades que existían entre los partidos tradicionales para ese entonces, liberal y conservador.

Se puede evidenciar que, debido al asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, uno de los más grandes oradores y líderes sociales que tuvo el país, se generó una serie de disturbios en la capital colombiana y alrededor de todo el país conocido como el “Bogotazo”. Debido a esto se desencadenó una época sangrienta comprendida entre los años 1948 y 1953 en la cual se enfrentaron los miembros de los partidos liberal y conservador, más conocida como época de “La Violencia”, en la cual perdieron la vida más de 300.000 personas (Vilá, 2016).

Al periodo comprendido entre los años de 1958 y 1974, conocido como “Frente Nacional”, se caracterizó por distribuir y alternar el poder entre los dos partidos tradicionales como una solución por acabar con la violencia bipartidista que había en aquel entonces; pero, debido a que no se

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

tuvieron en cuenta a los demás grupos que hacían presión para participar en los procesos políticos, a mediados de las décadas de los 60's y 70's se formaron tres de los grupos insurgentes de izquierda más grandes que ha tenido el país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo [FARC EP], el Ejército de Liberación Nacional [ELN] y el Movimiento 19 de abril [M-19], entre otros (Vilá, 2016).

A raíz de lo anterior, se expide el Decreto 3398 del año 1965 “*Por el cual se organiza la defensa nacional*”, durante el gobierno de Guillermo León Valencia, el cual legitimaba a la población civil para armarse y protegerse de estos grupos insurgentes de extrema izquierda. De allí se crean los grupos paramilitares, que eran civiles encargados de combatir a las guerrillas y se empiezan a fortalecer en las siguientes épocas.

En consecuencia, se inician los enfrentamientos bélicos entre estos grupos armados al margen de la ley, con la constante participación de las Fuerzas militares de Colombia. En dichos enfrentamientos los mayormente afectados no eran los participantes de los grupos armados, sino la población civil que se encontraba situada en las zonas en donde perpetraban las actuaciones bélicas y contra los cuales eran efectuadas esas actuaciones como estrategia de guerra. Las desapariciones forzadas, asesinatos selectivos, masacres y desplazamientos forzados, son unas de las tantas formas con las que fue afectada la población civil. Según el Centro de Memoria Histórica y tratándose de asesinatos selectivos:

Entre 1981 y 2012, 16.346 acciones de asesinato selectivo que produjeron 23.161 víctimas. De este total, 8.903 personas fueron asesinadas selectivamente por grupos

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

paramilitares, lo que corresponde al 38,4%; 6.406, es decir el 27,7% de las víctimas fueron asesinadas por grupos armados no identificados; 17 3.899 o el 16,8% fueron víctimas de las guerrillas; 2.339, correspondientes al 10,1% del total de asesinatos selectivos, los causaron miembros de la Fuerza Pública; 1.511, es decir el 6,5% de las víctimas fueron asesinados por desconocidos, 18 83 asesinatos, o el 0,4% del total, fueron el resultado de acciones conjuntas de grupos paramilitares y miembros de la Fuerza Pública; y finalmente 13 asesinatos fueron perpetrados por otros grupos (CNMH, 2013, p. 36).

Con este ejemplo se puede evidenciar la magnitud de los efectos del conflicto armado en Colombia, con lo que se entrara a determinar la Responsabilidad Extracontractual del Estado Colombiano.

Anteriormente, el Consejo de Estado no reconocía la responsabilidad y la inoperancia del Estado, frente a estas actuaciones bélicas, argumentado que el Estado no podía proporcionar un policía para cada uno de los ciudadanos para que velara por su seguridad puesto que afectaba directamente la estabilidad económica y el Estado tenía otras prioridades en las que se debía enfocar, como lo eran la salud, la educación, el alimento, etc. Así que recurrieron a determinar la responsabilidad dependiendo de cada caso y de las actuaciones de las fuerzas militares (Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, No. 5125, 1988).

Luego, con la expedición de la Constitución Política de Colombia, se determinaron las obligaciones y responsabilidades del Estado de la siguiente manera:

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, *mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares* (cursivas nuestras) (Constitución Política de Colombia [Const. P.], art. 2, 1991).

Adicionalmente, el artículo 90 de la Carta Política demarca la responsabilidad extracontractual del estado al momento de omitir las actuaciones pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines determinados en el artículo segundo.

A pesar de la nueva Constitución del 91 y el esfuerzo por construir un país en paz, los enfrentamientos bélicos entre grupos armados se siguieron perpetrando en todos los rincones del país y la falta de actuación por parte del Estado en la mayoría de los territorios rurales seguía dejando como efecto un aumento alarmante número de víctimas. Diversas masacres ocurridas en el país como la de *El Salado* en el año 2.000 o la de *Bojayá* en el año 2002, por nombrar solo

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

algunas, el reciente desplome del proceso de paz entre el gobierno Pastrana (1998-2002) y la guerrilla de las FARC-EP había dejado un panorama desolador para los colombianos.

A nivel internacional existen diversos instrumentos que legitiman a los Estados y contribuyen para que las naciones tengan armas legítimas, las cuales les sirven para combatir los crímenes de guerra que siempre estarán presentes en los conflictos armados, en especial en el país colombiano que tanto ha sufrido a causa de estos, los más relevantes son: El Derecho Internacional de Refugiados, El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, La Convención sobre el estatuto de los refugiados, Los Principios Rectores de los desplazamientos internos y la Declaración de Cartagena.

Al percatarse de la grandeza que había tomado el conflicto armado y ver el gran número de personas que estaban siendo desplazadas a causa de esa violencia, el Gobierno Nacional decide empezar a legislar y es cuando el Congreso de la República decide aprobar la Ley 387 del año 1997, “por la cual se adoptan medidas de prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia” (L. 387, 1997), dicha ley establece en su artículo primero la definición de desplazado de la siguiente manera:

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

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (L. 387, art. 1, 1997).

Posterior a ello, en el año 2004, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional se pronuncia respecto al tema en la sentencia T-025, resultado de la acumulación de 109 expedientes los cuales correspondían aproximadamente a 1.150 núcleos familiares de diversas regiones del país las cuales consideraban que las autoridades encargadas de brindarle protección a la población desplazada no estaban cumpliendo con su trabajo y que no se les estaba dando una respuesta efectiva a las solicitudes que habían formulado respecto de vivienda y proyectos productivos, educación, atención en salud y ayuda humanitaria.

La Corte Constitucional en dicha sentencia se pronunció sobre los desplazados internos y el derecho que tienen ellos de recibir de forma urgente un trato preferente debido a sus condiciones especiales, la alta Corte dijo lo siguiente:

En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado. Este

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara (Corte Constitucional [C.C.], T-025/04, 2004).

A pesar de que en la Ley 387 del año 1997 se desarrollaron diversos derechos constitucionales respecto de la población desplazada, adicional a ello la rama Ejecutiva había dictado Decretos sobre la materia y por último el CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) había estimado los recursos que consideraban necesarios para atender estas necesidades y proteger los derechos fundamentales que estaban siendo menoscabados a los desplazados por el conflicto armado interno, se pudo evidenciar, con la Sentencia T-025 del año 2004 que la población desplazada se encontraba en condiciones de vulnerabilidad extrema, además que se estaba dando una reiterada omisión por parte de las distintas autoridades y entidades encargadas de brindarles atención tanto efectiva como oportuna.

Adicional a ello, en esta sentencia la Corte Constitucional ha dicho que no solamente se estaban violando los derechos fundamentales de los 109 expedientes que se habían acumulado sino que se estaba vulnerando a toda la población de desplazados en general, en sus derechos fundamentales a la vida digna, igualdad, trabajo, petición, integridad personal, salud, seguridad social, mínimo vital, educación y a la protección especial de la cual gozan las personas que se



## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

encuentran en estado de indefensión, como lo son, las personas de la tercera edad, a las mujeres que son cabeza de familia y a los niños.

Debido a la violación sistemática que se venía presentando a los derechos fundamentales de las personas desplazadas víctimas del conflicto armado interno, dándose de una manera masiva, prolongada y reiterada y que estos hechos no eran imputables a una única autoridad, sino que obedecía a un problema estructural el cual afectaba a toda la política de atención que el Estado había diseñado. Esto, en razón a la precaria capacidad institucional para implementar las políticas tendientes a mejorar la esperanza de vida de los desplazados y al mismo tiempo de prevenir que hubiesen más desplazamientos forzados en el país y a la insuficiencia de recursos destinados a financiar estas causas. La Corte Constitucional en el numeral primero de la parte resolutive de esta sentencia decide declarar el “*Estado de Cosas Inconstitucional*” y respecto de ello dijo lo siguiente:

Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas. En tercer lugar, los procesos acumulados en la

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él. En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas (C.C., T-025/04, 2004).

La finalidad de que se haya declarado el “estado de cosas inconstitucional” es que tanto los entes y autoridades del orden nacional, territorial y local que se suponen que están encomendadas de darle protección, asesoría y ayuda a las personas desplazadas por la violencia víctimas del conflicto armado interno deben adecuar sus políticas y actuaciones de tal manera que se respete la finalidad con la que se creó la Ley 387 del año 1997, cumplir con sus mandatos constitucionales

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

y darle un debido tratamiento a los recursos que estaban destinados para asegurar el efectivo goce y protección de los derechos fundamentales de los desplazados.

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en su escrito “BREVE RESEÑA HISTORICA DEL FENOMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA” se ha pronunciado sobre este tema y ha dicho lo siguiente:

Esta decisión respeta las prioridades fijadas por el Legislador y por el Ejecutivo y el ejercicio de las autoridades nacionales y territoriales responsables que definieron el nivel de sus propios compromisos, pero exige que éstas adopten a la mayor brevedad posible los correctivos que sean necesarios para que dicho estado de cosas inconstitucional sea remediado. Por lo tanto, la Corte Constitucional ordena al Consejo Nacional Para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que asegure la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes y el volumen de recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los desplazados. En caso de que concluya que los compromisos asumidos en la política estatal no podrán ser cumplidos, en aras de los principios de transparencia y eficacia, el Consejo debe redefinir públicamente tales compromisos, después de ofrecer oportunidades suficientes de participación a los representantes de los desplazados, de tal manera que las prioridades sean realmente atendidas y a todos y cada uno de los desplazados se les asegure el goce efectivo de sus derechos mínimos (Escuela Superior de Administración Pública [ESAP], 2005, p. 38-39).

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Más adelante, el día 22 de abril del año 2008 el Gobierno Nacional decide expedir el Decreto 1290 (Derogado por el art. 297 del Decreto Nacional 4800 de 2011) pero de suma importancia para el estudio que allega esta investigación ya que por medio de este se crea el “*Programa de Reparación individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley*” el cual tenía por objeto, según el artículo primero de dicha disposición, conceder un conjunto de medidas de reparaciones individuales a favor de las personas que con anterioridad a la expedición del Decreto hubiesen sufrido violación en sus derechos fundamentales por acción de los grupos organizados al margen de la ley (Dec. 1290, art. 1, 2008)

Dicho Decreto, en su artículo cuarto estipula las clases de medidas de reparación administrativa que se tendrán en cuenta para darle una debida reparación integral a las víctimas, las cuales son: a.) Indemnización solidaria; b.) Restitución; c.) Rehabilitación; d.) Medidas de satisfacción y por ultimo e.) Garantías de no repetición de las conductas delictivas. (Dec. 1290, 2008)

En el capítulo segundo del presente trabajo se le dará especial importancia a este Decreto, con tal de verificar si fue o no realmente eficaz, ya que como se puede evidenciar es demasiado garantista con las víctimas y tiene unos fundamentos demasíadamente amplios de lo que es la reparación integral a las personas que han sido víctimas de las acciones belicas perpetradas por diferentes grupos armados al margen de la ley.

A raíz de más años de violencia, el Gobierno decide expedir la (L. 1448, 2011) “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

interno y se dictan otras disposiciones", dicha Ley hizo reflexionar al pueblo colombiano y hacer entrar en razón a las personas de que en el todo el país había la existencia de un conflicto armado. Esta realidad ayudó a reconocer lo que miles de personas estaban viviendo en su diario vivir. Además, determinó el concepto de víctima en el artículo 3ro declarando que:

Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (L. 1448, art. 3, 2011).

Lo que permitía reconocimiento histórico a millones de colombianos y colombianas que habían sufrido una guerra que los ha mantenido en el olvido. Adicionalmente, esta ley determinaba la posibilidad de restituir las tierras a los campesinos e indígenas, víctimas del conflicto armado que fueron despojados violentamente y que con esos actos les arrebataron sus raíces. Esta ley brindaba un nuevo aire de esperanza y reconstrucción para muchas personas que no encontraban salida al conflicto armado.

Sin embargo, al transcurrir los años, los efectos de la ley 1448 del 2011 fueron floreciendo de manera negativa y se evidenciaba la falta de interés estatal por cumplir lo establecido en la ley. Así, los procesos de reparación y restitución de tierras continúan victimizando a las víctimas al

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

exponerlas a un sin número de procesos completamente burocratizados que no cumplen con las finalidades de dicha ley.

Una de las poblaciones y sobre la cual se hará el análisis de este estudio, es la población situada en el municipio de Soacha, ubicado en el Departamento de Cundinamarca. Un lugar al que han llegado un sin número de personas que han sido víctimas del conflicto armado en diferentes zonas del país, pero principalmente víctimas de actores de diversos grupos paramilitares, quienes accionaban crímenes a través de asesinatos selectivos llamándolos “limpiezas sociales”. Estas personas han sido víctimas especialmente del accionar paramilitar en la región (OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH, 2001) estando en medio de un conflicto que les ha significado desplazamientos, asesinatos, secuestros, usurpación de tierras y demás violaciones a su integridad personal y a su identidad.

Así, muchos de ellos siguen viviendo completamente ignorados por el Estado, sin que se supla sus necesidades básicas, como son el acceso a educación, centros de salud que dignifiquen a las víctimas y tengan un acompañamiento psicológico que ayude a la superación de los oscuros días de violencia o tan siquiera sin una alimentación diaria que les permita salir a efectuar las actividades que una persona puede desarrollar en un entorno de vida social normal, lo que conlleva a que las formas de reparación que los entes gubernamentales han practicado, nos son suficientes para suplir las necesidades de estas poblaciones integralmente.

De tal manera, se determina la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los efectos que han tenido la Ley 387 del año 1997, el Decreto 1290 del año 2008 y la Ley 1448 del año 2011

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

sobre las Víctimas del Conflicto Armado, desplazadas desde diferentes partes del país hacia el municipio de Soacha, que sufrieron las acciones bélicas perpetradas por parte de grupos paramilitares?

### **JUSTIFICACIÓN**

El Estado colombiano ha querido establecer un conjunto de medidas judiciales, colectivas, individuales, sociales, administrativas y económicas, con el fin de atender y beneficiar a las víctimas del conflicto armado, dentro de estas hemos encontrado la “Ley de víctimas”, la Ley 387 del año 1997, el Decreto 1290 del año 2008 y en la actualidad mediante un marco de justicia transicional la ley 1448 de 2011, con una vigencia de 10 años, la cual quieren llevar a la realidad el derecho a la verdad, justicia y reparación.

Sin embargo, mediante las consultas preliminares de esta investigación, se ha encontrado que el país, en su travesía y ganas por llegar a la paz sigue con la necesidad de seguir trabajando en normas para este tema. Reiterando que el artículo tercero de esta disposición brinda el concepto de víctima de la siguiente manera:

Se consideran víctimas las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencias de violaciones graves y manifiestas de las normas Internacionales de Derechos Humanos y de Infracciones a los Derechos Internacionales Humanitarios DIH ocurridos con ocasión al conflicto armado interno. También se consideran víctimas

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

las personas que hayan sufrido un daño al intervenir o asistir a la víctima de los hechos antes referidos que estuviese en peligro, o para prevenir esa victimización. Así mismo son víctimas los niños que nacieron a causa de un abuso sexual cometido en el marco del conflicto armado (L. 1448, art. 3, 2011).

Es de total conocimiento que muchas de las víctimas desean retornar a los lugares en los cuales fueron desplazados y/o despojados, pero las garantías no son claras aun estando plasmadas en la ley; se ha basado esta investigación en el diario vivir de las víctimas y la realidad que afronta el país. La reparación comprende cinco tipos de medidas: restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición.

A pesar de que en la ley se encuentran tipificadas estas medidas de reparación, no se evidencia realmente que las normas que se han creado sean garantes de lo figurado en ella, esta ley habla de reparación, rehabilitación y de garantías de no repetición, se puede colegir que se necesita mucha investigación, manejo con la sociedad para una mejor aplicación jurídica y una real concentración de lo estipulado en la norma ya que la realidad vendría siendo otra.

Una de las poblaciones y sobre la cual se hará el análisis de este estudio, es la población situada en el municipio de Soacha, ubicado en el Departamento de Cundinamarca. Un lugar al que han llegado un sin número de personas que han sido víctimas del conflicto armado en diferentes zonas del país, pero principalmente víctimas de actores de diversos grupos paramilitares, quienes accionaban crímenes a través de asesinatos selectivos llamándolos “limpiezas sociales”. Estas



## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

personas han sido víctimas especialmente del accionar paramilitar en la región (OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH, 2001).

Dichas personas han estado en medio de un conflicto que les ha significado desplazamientos, asesinatos, secuestros, usurpación de tierras y demás violaciones a su integridad personal y a su identidad. Esta población ha sido azotada por los paramilitares, estando en medio de un conflicto ajeno a su querer, donde han sido despojados de sus tierras, desplazamientos, asesinatos, secuestros, y hoy el temor sigue siendo el diario vivir.

En el afán de quien queda con el poder del narcotráfico y el territorio para los cultivos aun sin tener a quien permaneció por tantos años como la cabeza visible, siguen las disputas y las persecuciones; hoy sin lugar a duda se observa que las víctimas la mayoría agricultores no han podido regresar a todos los territorios ubicado en las serranías o faldas de la Sierra Nevada de Santa Marta, por exponer solo uno de los casos.

Estas personas siguen padeciendo por el flagelo, ya que su vida fue siempre en el campo y la adaptación para un campesino en la ciudad es brusca, la comodidad para quien solo sabe trabajar la tierra y le entregan cemento, sin posibilidad de un empleo cuando ya no puede recibir las atenciones humanitarias es catastrófica; esto no les permite continuar con sus vidas y suplir las necesidades básicas que debería ser lo mínimo para estas personas.

Ahora bien, si la intención de la ley 1448 de 2011 es realmente cumplir con los 5 principios o criterios debería recurrir a unos estudios aún más profundos y a otras políticas para implementar

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

en vez de la pirámide que dejaría a muchas de estas personas las cuales llevan más de quince o veinte años en la espera de ser indemnizados.

Las víctimas siguen padeciendo por el conflicto, igualmente para recibir la tan anhelada indemnización por parte del Estado; precisamente, como es de observar en la Resolución 01958 del 6 de junio de 2018, en vigencia. Por medio de la cual se establece el procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa en sus artículos 7 y 8. La cual expresa, que existen urgencias manifiesta o extrema vulnerabilidad, en los casos: edad, enfermedad y discapacidad a fin de acceder a la indemnización de manera priorizada. En aras de aclarar lo expresado en la resolución 1958 del 6 de junio de 2018 la unidad de víctimas menciona que:

*A fin de dar cumplimiento a las orientaciones de la Corte Constitucional de reglamentar el procedimiento que deben agotar las víctimas para obtener su indemnización administrativa, incluyendo criterios puntuales y objetivos, y fases que se deben tramitar en periodos determinados (Auto 206 de 2017), que por medio de ello fue expedida la Resolución, que especifica el procedimiento para solicitar y recibir la de indemnización. La cual establece unos pasos para que las víctimas obtengan una respuesta de fondo sobre si tienen derecho o no a la indemnización administrativa. Igualmente se establece una forma de aplicar los criterios de priorización que permiten definir un orden claro y transparente para la entrega de la indemnización a todas las víctimas, empezando por aquellas que más lo necesiten debido a su situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta, tales como víctimas con avanzada edad, entre otras (cursivas nuestras).*

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Por tanto, es de notar que las víctimas que no padecen una enfermedad catastrófica, de alto costo en estado terminal, madres cabeza de hogar, jóvenes, o simplemente adultos menores de 74 años, no se les indemnizarían ya que no cumplirían el criterio requeridos en la resolución en mención.

### **MARCO REFERENCIAL**

#### **MARCO TEÓRICO**

La Ley 1448 de 2011 contempla cinco tipos de medidas para la reparación integral a las víctimas del conflicto armado: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Frente a esto la Ley establece que las víctimas podrán acceder a una o varias de estas medidas dependiendo de los daños sufridos y del tipo de hecho victimizante (L. 1448, 2011).

La reparación integral es concebida como “principio” (Garrido, 2013) lo cual sería entendido como mandato de optimización y como derecho fundamental en los distintos instrumentos internacionales. Es un concepto con carácter jurídico, político y sociológico que involucra ideas de reconstrucción y reivindicación del ser humano en la sociedad, que conlleva cargas de individualismo como de responsabilidad colectiva (C.E., Sección Tercera, 2017).

Teniendo como referencia el objetivo de esta investigación y resaltando la estrategia política y social del país colombiano es necesario tener en cuenta que la reparación integral es establecer una

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

serie de medidas desde una mirada holística y cambiante, orientada a mitigar las secuelas psicosociales a raíz del conflicto, es decir las condiciones de vida actuales de las personas víctimas del conflicto armado interno.

Más allá de la entrega de cosas materiales como bienes o dinero, la reparación integral de las víctimas se refiere al “derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva (...) La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica” (L. 1448, art. 25, 2011).

De conformidad con un informe presentado por el Centro Internacional Para la Justicia Transicional titulado: *Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia* la indemnización económica es parte de los pilares para la construcción de un nuevo proyecto de vida encaminado a la reconciliación y construcción de un país en paz, se requiere apoyo transversal que atraviese los ámbitos económicos, sociales y de cambio cultural. *La reparación debe intentar responder a las diferentes dimensiones del daño sufrido por las víctimas, lo que exige una aproximación multidimensional, que no se limite solo a la entrega de una compensación monetaria* (cursivas nuestras) (Centro Internacional para la Justicia Transicional [ICTJ], 2015).

Un claro ejemplo de que el proceso de reparación a las víctimas del conflicto puede ser exitoso es el siguiente:

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Al día de hoy existen casos exitosos de reparación, perdón y reconciliación como el de Coproagrosur, una plantación de palma aceitera en Monterrey, corregimiento de Simití, en el sur de Bolívar, donde excombatientes y víctimas trabajan juntos. La plantación, creada por paramilitares como fachada para la sustitución de cultivos ilícitos, y entregada simbólicamente por el Fondo de Reparación de Víctimas, se ha convertido en la principal fuente de ingresos para los habitantes de la zona (El Espectador, 2017).

El Consejo de Estado se ha referido al principio de reparación integral mediante una sentencia de unificación de la siguiente manera:

También debe ser entendido como aquel precepto que orienta el resarcimiento de un daño, con el fin de que la persona que lo padezca sea llevada, al menos, a un punto cercano al que se encontraba antes de la ocurrencia del mismo, ha de ser interpretado y aplicado de conformidad al tipo de daño producido, es decir, ya sea que se trate de uno derivado de la violación a un derecho humano, según el reconocimiento positivo del orden nacional e internacional, o que se refiera a la lesión de un bien o interés jurídico que no se relaciona con el sistema de derechos humanos (C.E., Sala Plena, No. 00799, 2013).

Por otro lado el concepto de “reparación integral de las víctimas del conflicto armado colombiano”, desarrollado por la Ley 1448 de 2011 no se encuentra ajustado a los requisitos establecidos por los estándares internacionales, por cuanto no contempla dentro de su estructura

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

algún tipo de mecanismo de reparación administrativa que se fundamente en la responsabilidad del Estado, sino únicamente basado en la solidaridad, lo cual conlleva a que la reparación sea objetiva y no se fundamente en lo subjetivo, ignorando el daño real ocasionado a cada una de ellas y a sus particularidades, y que genera de igual forma una sensación de injusticia y desigualdad.

En estos casos, la restitución de tierras y la restitución de vivienda son dos de las medidas principales contempladas para resarcir el daño. A través de ellas se busca devolver a las víctimas, jurídica y materialmente, el derecho sobre la tierra o la vivienda que se perdió por desplazamiento y despojo. De no ser posible la restitución, la Ley establece que debe entregarse otro terreno o vivienda equivalente, o el pago de una compensación monetaria.

Otras medidas buscan aliviar el daño económico a las víctimas a través del acceso a créditos bajo condiciones favorables a su condición económica, la exoneración de deudas por servicios públicos o por pago de impuestos y la indemnización, por vía administrativa, en montos que son variables en función de la gravedad del hecho victimizante.

Por otra parte, las medidas de rehabilitación incluyen la vinculación a programas de atención integral en salud física y psicosocial a las víctimas tendientes a garantizarles su salud física y mental tanto de ellas como de sus familias.

De este modo (Gomez, 2014) en su texto, “Justicia, verdad y reparación en el proceso de paz en Colombia” habla sobre lo que significa la terminación del conflicto armado en el país y lo que él llama un “marco jurídico para la paz”, sobre esto ha dicho lo siguiente:

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

La terminación del conflicto armado, lo cual fue aprobado por el Congreso colombiano en julio del 2012, en el que se estipula la negociación con significativas contribuciones para una paz estable y duradera; esto con la exigencia de la no impunidad y la reparación integral a las víctimas, otorgando garantías con el objeto de la introducción de los principios de la priorización y selección y, en consecuencia, se definen los postulados bajo los cuales se debe reparar, como obligación y exigencia mínima del Estado, quien debe otorgar protección y seguridad, prevaleciendo los delitos del conflicto respecto de otros, clasificándolos, de tal modo, como “gravísimos crímenes”.

De Greiff aclara que en esto incide el uso que se le atribuye al término de ‘reparación’, el cual se aplica en dos contextos disímiles: (De Greiff, 2006) El primer contexto es el jurídico, particularmente el de las leyes internacionales en las cuales se incluyen diversas maneras de reparación, tales como: restitución, compensación, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Lo afirma de manera contundente la ONU en la medida que toda reparación debe ser “adecuada, efectiva y rápida” además de proporcional a la gravedad de las violaciones y el daño sufrido (Principio 16). Entre las cuales se incluye “el acceso igual y efectivo a la justicia; reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido y; acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación.” (ONU, 2005).

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Como lo señalo (Rupesinghe, 2009) en su escrito: “Foundation for Co-Existence [FCE] Citizen-based Early Warning and Early Response System: A New Tool for Civil Society to Prevent Violent Conflict”:

Las capacidades de la población víctima del conflicto armado colombiano se determinan en dos formas: La capacidad de fortalecimiento institucional con las rutas de atención y reparación efectuando el monitoreo permanente de cualquier amenaza y la Capacidad de reacción o empoderamiento de la población víctima (Rupesinghe, 2009), que permita no solo el fortalecimiento de su resiliencia, sino la construcción de un nuevo tejido social promoviendo valores de solidaridad, justicia y cooperación social (citado por Urrego, 2016, p. 3).

Las capacidades que tienen las víctimas del conflicto armado en Colombia, así como la capacidad institucional creada para acceder al área de los mercados, compuestos por los de tierra, vivienda, empleo y créditos, son limitados, en materia de tierra y vivienda, dados los bajos porcentajes en materia de restitución de tierras y asignación de vivienda y los casi nulos porcentajes en materia de empleo y créditos, respecto del universo de víctimas registradas y los cinco años de la vigencia de la ley 1448 de 2011, impiden a las víctimas alcanzar un progreso en las condiciones de bienestar y ejercicio de las libertades humanas, ya que se presentan obstáculos para el libre acceso a los mercados, en especial el laboral, que les imposibilitan superar su estado de vulnerabilidad.



## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Pese a que se expidió la ley 1448 de 2011 con el propósito de amparar de manera integral a las víctimas, otorgando mecanismos de asistencia, atención, prevención, protección, reparación integral con enfoque diferencial, acceso a la justicia y conocimiento de la verdad, ofreciendo herramientas para que aquellas reivindiquen su dignidad y logren una inclusión social, esta no fue debidamente financiada mediante el CONPES 3712 por el desconocimiento del universo de víctimas, dado que se estimó sobre la base de 830.000 (CONPES, 2011) y a agosto de 2016 se encuentran registradas cerca de 8.131.269 directas 115 que sumadas con las indirectas asciende a la cifra de 9.3 millones de personas (Unidad para las víctimas, 2016), es decir el 9% de su totalidad, lo que aunado a los impactos económicos que ha generado el bajo precio del petróleo y alto precio del dólar, se explica el porqué de los escasos recursos que se destinan para el cumplimiento de los objetivos de la ley 1448 de 2011 (citado por Urrego, 2016, p. 4).

A causa del incumplimiento de los plazos establecidos en la ley y la alta demanda de población víctima del conflicto armado, el día 16 de agosto del año 2012 el Presidente de la República decide expedir el Decreto 1725, “Por el cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la ley 1448 de 2011”, este se encontraba compuesto por un “conjunto de políticas públicas, lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias contenidas en los decretos 4800, 4829 de 2011, 0790 de 2012, y las normas que los modifiquen, adiciones o deroguen, así como los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012”, en el que se determina en su artículo 2, un plazo no máximo a cuatro (4) meses a partir de la vigencia del presente decreto, para adoptar o ajustar, según sea el caso, los Planes de Acción Territorial,

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

atendiendo los objetivos, metas, componentes y mecanismos de seguimiento definidos en el Plan Nacional (Dec. 1725, art. 2, 2012).

En general, la Ley establece que las víctimas tienen derecho a medidas de prevención, protección y garantías de no repetición, a través de las cuales, como su nombre lo indica, se busca prevenir que se repitan los hechos victimizantes o que se afecten los procesos de reparación. Es decir, “consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y acciones definidos por el Estado para transformar total o parcialmente la sociedad, así como sus resultados y efectos” (Roth, 2007). De igual forma para Pierre Muller, “una política pública consiste, en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción” (Muller, 2010).

## MARCO JURÍDICO

### Marco Constitucional

*Constitución Política de Colombia (1991), Preámbulo:* Estipula que el Estado es el garante de la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz.

*Constitución Política de Colombia (1991), artículo 1º:* Artículo mediante el cual se establece que Colombia tendrá un modelo de Estado social de derecho, fundamentado en el respeto hacia la dignidad humana, la prevalencia del interés general y demás.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

*Constitución Política de Colombia (1991), artículo 2º:* Se estipulan los fines esenciales del Estado y la protección de la cual gozan todos los residentes del territorio colombiano.

*Constitución Política de Colombia (1991), artículo 6º:* Estipula que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

*Constitución Política de Colombia (1991), artículo 7º:* El Estado Colombiano al permitir que sucedan estas acciones bélicas perpetradas por los diferentes grupos paramilitares no está cumpliendo con el deber de proteger la diversidad étnica y cultural como lo estipula dicho artículo.

*Constitución Política de Colombia (1991), artículo 12º:* El citado artículo menciona que nadie será sometido a desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

*Constitución Política de Colombia (1991), artículo 13º:* Estipula que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y se rechaza cualquier tipo de discriminación.

*Constitución Política de Colombia (1991), artículo 22º:* Derecho a la paz:

Este derecho se halla estrechamente relacionado con el respeto efectivo de los demás derechos iguales e inalienables de todo hombre.

No debe confundirse la paz con la simple ausencia de guerra y de sangre derramada, o con la conjuración policiva de las crisis que afectan la seguridad nacional y la

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

tranquilidad pública. Pero la verdadera paz no puede ser definida como una mera superación de la contienda armada o como una tregua.

La paz, en definitiva, no es otra cosa que el respeto efectivo de los derechos humanos. Cuando la dignidad humana es atropellada por la violencia o por el terror, se está dentro de una situación de guerra contra lo más sagrado e inviolable del hombre. No puede haber paz mientras a nuestro alrededor hay quienes asesinan, secuestran o hacen desaparecer (C.C., T-102/93, 1993).

*Constitución Política de Colombia (1991), artículo 22A°:* Este artículo adicionado por el Acto Legislativo 5 del año 2017 es el encargado de prohibir toda clase de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, en los que se incluyen las autodefensas y los paramilitares, estos últimos, que se analizarán en el presente trabajo.

*Constitución Política de Colombia (1991), artículo 25°:* El Estado garantizará y protegerá el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. Respecto de este artículo la Corte Constitucional se ha pronunciado y ha dicho lo siguiente:

El derecho al trabajo es una manifestación de la libertad del hombre y por tanto en último término tiene su fundamento en la dignidad de la persona humana. De ahí que su constitucionalización haya sido el resultado de un largo y difícil proceso histórico, en cuyo fondo aparecen las grandes luchas políticas y sociales por la libertad del hombre. Por eso se ha señalado que, en el marco de la libertad económica consagrada por el estado liberal, la libertad de trabajo es el instrumento

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

para que se realicen los fines individuales y el Estado solo debe establecer reglas que permitan a cada hombre un salario suficiente para satisfacer sus necesidades. En una evolución posterior, históricamente se considera el trabajo como una función social en que se conjugan el derecho y el deber de trabajar, con la especial protección de un Estado que interviene en la vida económica y social (C.C., T-14/92, 1992).

*Constitución Política de Colombia (1991), artículo 90°:* Este artículo da origen a la responsabilidad del Estado bien sea por acción u omisión por sus agentes.

### **Marco Legal**

*Ley 387 del año 1997, artículo 1°:* Dispone el significado de desplazado y estipula lo siguiente:  
(L. 387, art. 1, 1997)

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

*Decreto 1290 del año (2008), artículo 1ª:* Decreto mediante el cual se crea el “Programa de Reparación Individual por vía Administrativa” con el cual se buscaba conceder un conjunto de medidas y reparaciones individuales a favor de las personas que hubiesen sufrido violación en sus derechos fundamentales por las acciones belicas perpetradas por diferentes grupos organizados al margen de la ley.

*Ley 1448 del año (2011), artículo 1º:* Este artículo establece el objeto de la Ley, pues establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas.

*Ley 1448 del año (2011), artículo 2º:* Estipula que la Ley regula todo lo que tiene que ver con la ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación de las víctimas.

*Ley 1448 del año (2011), artículo 3º:* Este artículo determina quienes son víctimas aquellas, y que esta calidad la adquieren las personas que de manera individual o colectiva han sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, por causa de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves de la normatividad internacional de Derechos Humanos, ocurridas a causa del conflicto armado interno.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

*Ley 1448 del año (2011), artículo 9°:* Por medio de este artículo el Estado reconoce que las víctimas tienen derecho a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.

*Ley 1448 del año (2011), artículo 16°:* En el presente artículo se determina la obligación del Estado para investigar y sancionar a los responsables.

*Ley 1448 del año (2011), artículo 20°:* Este artículo determina que ninguna víctima podrá recibir dos reparaciones, pues si recibe indemnización por vía administrativa se descontará a la reparación que se defina por vía judicial.

*Decreto 4800 del año (2011), artículo 1°:* Inicialmente se debe indicar que este Decreto reglamenta la Ley 1448 de 2011 y otras disposiciones.

Por medio de este artículo se establece los mecanismos para la adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de que trata el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

*Decreto 3011 del año (2013), artículo 3°:* Este Decreto reglamenta las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012. En el artículo tercero de este Decreto se consagra el derecho que tienen las víctimas a participar en todas las etapas del proceso penal especial, con la finalidad de restablecer su dignidad y satisfaciendo su derecho a la verdad, la justicia y reparación, estipulada en el artículo 9° de la Ley 1448 del año 2011.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

*Decreto 4155 del año (2011), artículo 2º:* “Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura”.

El artículo segundo del Decreto en referencia determina que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo “formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia”.

*Decreto Ley 4633 del año (2011), artículo 1:* Este Decreto con fuerza de Ley dicta “medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”.

El artículo primero determina el objeto del Decreto en referencia en el marco legal e institucional de la política pública de atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales para los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos y a sus integrantes individualmente considerados, de conformidad con la Constitución Política, la Ley de Origen, la Ley Natural, el Derecho Mayor o el Derecho Propio, y tomando en consideración los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, las leyes, la jurisprudencia, los principios internacionales a la verdad, a la justicia, a la



## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

reparación y a las garantías de no repetición, respetando su cultura, existencia material e incluyendo sus derechos como víctimas de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario y dignificar a los pueblos indígenas a través de sus derechos ancestrales (Dec. L. 4633, art. 1, 2011).

*Decreto 4634 del año (2011), artículo 1º:*

Tiene por objeto establecer el marco normativo e institucional de la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom, ofreciendo herramientas administrativas, judiciales y mecanismos de participación, para que el pueblo Rrom y sus miembros individualmente y colectivamente considerados sean restablecidos en sus derechos de conformidad con la dignidad humana, la Constitución Política Nacional, los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, las leyes, la jurisprudencia, los principios internacionales a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición, respetando su cultura, existencia material e incluyendo sus derechos como víctimas de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de Derechos Humanos o Infracciones al Derecho Internacional Humanitario y dignificar al pueblo Rrom a través de sus derechos individuales y colectivos.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Las medidas de atención, asistencia y reparación para el pueblo Rrom y las Kumpaño como sujetos colectivos y para sus miembros individualmente considerados, incorporarán un enfoque diferencial y acciones afirmativas, garantizarán el derecho a la integridad cultural, la igualdad material y la pervivencia física y cultural. Estas medidas deberán implementarse con la participación de las autoridades y representantes registrados legalmente, así como organizaciones propias del pueblo Rrom, con el fin de respetar el sistema jurídico de la Kriss Rromaní, la organización social y el sistema de valores y creencias propios del pueblo Rrom o Gitano (Dec. 4634, art.1, 2011).

*Decreto Ley 4635 del año (2011), artículo 1º:* Este Decreto con fuerza de Ley dicta las “medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras” (p. 1).

Dicho Decreto Ley 4635 (2011), en su artículo primero establece su objeto, en consecuencia ha expresado:

Tiene por objeto establecer el marco normativo e institucional de la atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras y de los derechos de las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en concordancia con la Ley 70 de 1993, ofreciendo herramientas administrativas, judiciales y mecanismos de participación para que las comunidades y sus miembros individualmente considerados sean restablecidos en sus derechos

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

de conformidad con la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, las leyes, la jurisprudencia, los principios internacionales acerca de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, respetando y dignificando su cultura, existencia material, derechos ancestrales y culturales propios, así como sus derechos en tanto víctimas.

Las medidas de prevención, atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras y territorios para las comunidades, como sujetos colectivos y para sus miembros individualmente considerados, serán diseñadas conjuntamente y acordes con sus características étnicas y culturales, garantizando así el derecho a la identidad cultural, la autonomía, el derecho propio, la igualdad material y la garantía de pervivencia física y cultural (p. 3).

### **MARCO HISTÓRICO**

El conflicto armado en Colombia ha dejado cifras que representan y demuestran la falta de compromiso e inasistencia estatal que se ha evidenciado en el origen de la violencia y el conflicto armado, toda vez que los grupos armados ilegales, como las FARC-EP o el ELN, se empezaron a reunir por la inasistencia Estatal en las áreas rurales del país, lo que desató un violento conflicto por la pertenecía de las tierras. Darío Fajardo, coloca el factor agrario como “desencadenante” de los enfrentamientos entre el Estado y las guerrillas indicando que:

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

En la formación social colombiana los grupos de poder han generado distintas modalidades de apropiación de los recursos y de control de su población, separando a las comunidades de sus tierras y territorios tradicionales y limitando el acceso a los mismos mediante procedimientos en los que se han combinado el ejercicio sistemático de la violencia con políticas de apropiación y distribución de las tierras públicas (Montaña, 2014, p. 6).

De la misma manera el padre Javier Giraldo (Moreno, 2015), inicia de un planteamiento que entiende el conflicto armado “dentro de la tradición jurídica del derecho a la rebelión” y sitúa el inconveniente de la tierra como uno de los factores más importantes para poder comprender el conflicto colombiano, “*ya que la tenencia de la misma está directamente relacionada con tres necesidades básicas, vivienda, alimentación y trabajo/ingreso*” (cursivas nuestras).

De conformidad con el mismo autor, mientras el Estado se demore más tiempo en fallar respecto a este tipo de temas y de problemáticas sociales, prácticamente se está legitimando el derecho de rebelión de estas personas y si se deja avanzar hasta un punto máximo, puede darse nacimientos de nuevas insurgencias. El padre Giraldo (Moreno, 2015) afirma que “*La carencia de tierra donde el campesino pudiera cultivar alimentos y vivir de manera autónoma se traducían en la dependencia forzosa de las grandes haciendas, donde las condiciones laborales eran de una práctica esclavitud e inhumanidad*” (cursivas nuestras).

Una de las zonas que ha sido históricamente abandonada estatalmente y flagelada a causa del conflicto armado es el municipio de Soacha, ubicado en el departamento de Cundinamarca. La

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

presencia de los grupos armados ilegales en diversas partes del territorio colombiano “data de por lo menos 25 años atrás, con la aparición de las FARC y el ELN, entre los años ochenta y noventa” (El Pílon, 2014).

Claro ejemplo de ello es lo que sucedió con la Sierra Nevada de Santa Marta, la revista colombiana llamada El Pílon en su artículo “Los guardianes de la Sierra Nevada” estipulo que:

Estos dos movimientos insurgentes encontraron inicialmente en la Sierra un territorio que se estructuraba como una red de intrincados caminos que les permitió, sin mayores dificultades, movilizar tropa, armas y pertrechos. Además, la Sierra se convirtió en un lugar propicio para construir refugios, centros de acopio y abastecimiento de víveres y alimentos (El Pílon, 2014).

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) en un documento publicado en su pagina web llamado “El mapa del conflicto armado en la Sierra Nevada” refiriendose al mismo inconveniente del conflicto armado y la visibilización de diversos grupos insurgentes en la Sierra Nevada informo que:

Una vez establecidos como fuerza convirtieron la Sierra en un territorio que les permitió bloquear las vías y accesos principales, atacar poblaciones de la periferia, someter a la población indígena y chantajear a las autoridades locales. Adicionalmente, establecieron un orden que se basó en tributaciones forzosas a grandes plantaciones, ganaderos, comerciantes y en la práctica del secuestro.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

La frágil respuesta de las autoridades regionales y las precarias acciones integrales del Estado propiciaron la consolidación de estos grupos y el ingreso de las Autodefensas Unidas de Colombia, que se enfrentan por el control del territorio (Sistema de Alertas Tempranas [SAT], 2006, p. 2).

Allí mismo, el grupo paramilitar “Bloque de resistencia Tayrona” ha perpetrado alrededor de 34 masacres (Verdad Abierta, 2014) y dentro de las cuales se cuentan más de 2.900 homicidios a lo largo y ancho de la Sierra Nevada de Santa Marta bajo el mandato de Hernan Giraldo Serna, alias “El Patrón”, según investigaciones de la Fiscalía Novena de Justicia y Paz.

Este grupo armado también cometió bastantes homicidios acompañados de las fuerzas militares, como ocurrió el 5 de diciembre de 1998, cuando un comando de este grupo paramilitar llegó con lista en mano y sacó a sus víctimas de las camas donde dormían y se los llevaron. A los dos días, militares del Batallón Cartagena los presentaron como “guerrilleros muertos en combate” (Verdad Abierta, 2014).

Hoy, las víctimas de la Sierra Nevada, muchas de ellas desplazadas hacia diferentes partes del país a causa del conflicto armado interno siguen a la espera de la reparación integral, que han esperado por tantos años, legitimados por la ley 1448 de 2011.

## DISEÑO METODOLÓGICO

### TIPO DE INVESTIGACIÓN

El presente trabajo se enmarca dentro de la línea de investigación socio-jurídica. Se analizará si la Ley 1448 del año 2011 ha sido realmente efectiva como mecanismo de reparación directa a las víctimas del conflicto armado que han sufrido acciones bélicas por parte de grupos paramilitares. Dichas víctimas fueron desplazadas por esta violencia, tuvieron que dejar sus hogares, abandonar sus hábitos y estilo de vida en las diferentes partes del país, para desplazarse más que todo al municipio de Soacha, ubicado en el departamento de Cundinamarca, cercano a la capital colombiana.

Como se puede evidenciar se busca analizar como una determinada ley ha sido o no efectiva dentro de una comunidad en específico, estudiando los comportamientos sociales y la funcionalidad del ordenamiento jurídico dentro de las realidades sociales.

### ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO

*Enfoque:* Socio-historicista.

*Naturaleza del conocimiento:* Construcción simbólica subjetiva del mundo social y cultural. El conocimiento es un acto de comprensión.

*Método hallazgo:* Introspección (con)vivencia.

*Método de contrastación:* Consenso experiencial.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

*Lenguaje:* Verbal-académico.

*Objeto de estudio:* Símbolos, valores, normas, creencias, actitudes (Padrón, 2013).

### **MÉTODO**

El método utilizado en el presente trabajo será el deductivo ya que el resultado se obtendrá mediante informes, estadísticas, noticias y demás que se harán para llegar a la conclusión o resultado final deseado.

### **FUENTES DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN**

Debido al método deductivo que se utilizara en el presente trabajo se ve la necesidad de utilizar fuentes de recolección de datos o de información confiables y verídicas, como lo son informes por parte de entes gubernamentales como el Centro Nacional de Memoria Histórica, diferentes libros de académicos encargados de documentar la historia del conflicto armado en Colombia y sus orígenes.

Por otra parte también se analizará la legislación aplicable al caso, entre estas la Constitución Política de Colombia de 1991, la Ley 387 de 1997, el Decreto 1290 del año 2008, la Ley 1448 del año 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”, diversos decretos como lo son el Decreto 3011 del año 2013, Decreto 4155 del año 2011, Decreto 4634 del mismo año, Decreto 4800 de la misma anualidad, Decreto Ley 4633 del año 2011 y el Decreto Ley 4635 del 2011;



## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

también se recurrirá a diversos pronunciamientos y fallos que han realizado las altas cortes del país, Corte Constitucional y Consejo de Estado, en los que se habla del conflicto armado interno colombiano, derechos humanos, dignidad humana, la paz, la desmovilización, entre otros.

Por último, con toda la información recolectada se procederá a emitir las conclusiones respecto de planteamiento del problema presentado en la primera parte del presente trabajo.

## CONTENIDO PROVISIONAL

### **1. Antecedentes de la responsabilidad extracontractual del Estado frente a Víctimas del**

#### **Conflicto Armado:**

- 1.1. Antecedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- 1.2. Antecedentes jurisprudenciales de La Corte Constitucional
- 1.3. Antecedentes Jurisprudenciales del Consejo de Estado

### **2. Antecedentes de la ley 1448 del año 2011**

- 2.1. Necesidad de implementación
- 2.2. Eficacia de las medidas

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

*Tabla 1 Cronograma*

ID	NOMBRE DE TAREA	DURACIÓN	COMIENZO	SIN INICIAR	ESTADO	
					EN PROCESO	TERMINADO
<b>SEMESTRE I ANTEPROYECTO</b>						
1	Título Formulación del problema Objetivos generales y específicos	2 semanas	30/06/2018			X
2	Planteamiento del problema Justificación	4 semanas	14/07/2018			X
3	Marcos referenciales: Marco Teórico Marco Jurídico Marco Histórico	2 semana	11/08/2018			X
4	Diseño metodológico Contenido Provisional Cronograma Presupuesto Bibliografía	6 semanas	22/09/2018			X
5	Presentación de ante proyecto definitivo	5 semanas	27/10/2014			X
6	Sustentación de anteproyecto	4 semanas	24/11/2018			X
<b>SEMESTRE II PROYECTO</b>						
7	Profundización de investigación	4 semanas	06/02/2019			X
9	Determinación de grupo poblacional al cual se hará el estudio	2 semanas	24/02/2019			X
10	Planificación métodos de investigación	2 semana	24/02/2019			X
11	Realización de análisis de resultados	14 meses	10/03/2019			X
12	Recolección de datos y resultados de los cuestionarios	3 semanas	10/03/2019			X
13	Análisis y evaluación de datos recogidos	1 mes	01/04/2019			X
14	Implementación de resultados en proyecto y	1 mes	02/05/2019		X	

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

	verificación de cumplimiento de objetivos			
15	Sustentación del resultado de la investigación.	4 meses	02/06/2019	X

Nota: En la anterior tabla se encuentra el respectivo cronograma establecido para el proyecto especificando y delimitando cada tarea a realizar, su tiempo estimado de duración y su estado actual.

*Tabla 2 Presupuesto*

<b>TABLA PRESUPUESTAL</b>			
<b>Fecha de Inicio</b>	23/06/18		
<b>Fecha de finalización</b>	6/06/19		
<b>Facultad responsable</b>	POSTGRADOS		
<b>Investigadores responsable</b>	MARGARITA GOMEZ JULIAN VALENCIA		
<b>Presupuesto realizado para</b>	12 meses		
<b>RUBROS</b>	<b>FASE I (Corresponde a periodo de tiempo semestral)</b>	<b>FASE II (Corresponde a periodo de tiempo semestral)</b>	<b>FUENTES</b>
<b>APORTES DE PERSONAL</b>			
Personal Vinculado	2 personas	2 personas	1
Margarita Gomez	\$250.000	\$450.000	\$0
Julian Valencia	\$250.000	\$450.000	\$0
<b>Total gastos de personal</b>	<b>500.000</b>	<b>900.000</b>	<b>1</b>
<b>GASTOS DE VIAJES</b>			
Viajes nacionales	\$0	\$0	\$0
Viajes internacionales	\$0	\$0	\$0
<b>Total gastos de viajes</b>	<b>\$0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>SOFTWARE, EQUIPO TECNOLOGICO</b>			
SOFTWARE,	\$100.000	\$100.000	\$0
EQUIPO TECNOLOGICO,	\$20.000	\$700.000	\$0

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

<b>Total Software</b>	<b>120.000</b>	<b>800.000</b>	<b>-</b>
<b>OTROS GASTOS</b>			
Tramites y licencias	\$0,00	\$0,00	\$0,00
Libros y suscripciones	\$30.000,00	\$80.000,00	\$0,00
papelería y fotocopias	\$40.000,00	\$150.000,00	\$0,00
desplazamientos	\$120.000,00	\$300.000,00	\$0,00
publicaciones e impresiones	\$80.000,00	\$120.000,00	
<b>Total otros gastos</b>	<b>\$390.000</b>	<b>\$650.000</b>	<b>\$0</b>
<b>SUBTOTAL</b>	<b>\$890.000</b>	<b>\$2.350.000</b>	<b>\$0</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>\$3.240.000</b>	

Nota: En la anterior tabla se encuentra el respectiva tabla presupuestal establecida para el proyecto especificando y delimitando cada rubro, sus diferentes fases y la fuente de financiación.

**CAPITULO I:****ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES NACIONALES E  
INTERNACIONALES SOBRE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL  
DEL ESTADO FRENTE A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO****1.1. Antecedentes jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

El control de convencionalidad ejercido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en adelante (CIDH), tiene fundamento constitucional en el artículo 93 de la Carta Política, el cual dispone que *“Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”*, de tal manera que brinda competencia a la CIDH, toda vez que Colombia hace parte de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, firmado en Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y que fue ratificada a través de la Ley 16 de 30 de diciembre de 1972. Esta disposición ha permitido que en varias ocasiones se encuentren pronunciamientos de la Corte sobre la Responsabilidad extracontractual del Estado frente a las víctimas del conflicto armado.

Uno de los pronunciamientos de CIDH más conocidos sobre responsabilidad del Estado colombiano por hechos ocurridos en el marco del conflicto armado interno, es el caso de la masacre de Mapiripan VS Colombia. Esta masacre tuvo lugar del 14 al 20 de julio de 1997. A este municipio llegaron cerca de 120 paramilitares (Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, Accu) quienes arribaron cerca del municipio en helicópteros de las fuerzas militares. Allí, los

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

integrantes del grupo armado sacaban a las personas de sus casas en horas de la noche y las llevaban al matadero del pueblo, en donde las torturaron, violaron, descuartizaron y hasta llegaron a jugar fútbol con las cabezas de sus víctimas, todo ocurrió durante una semana que dejó como resultado casi medio centenar de personas muertas. Esta matanza también dejó como resultado el desplazamiento forzado del 70% de sus pobladores. La justicia colombiana no demostró interés en adelantar las respectivas investigaciones por lo que organizaciones de derechos humanos decidieron acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Osorio, 2017).

La Comisión encontró mérito en este caso para que la CIDH conociera y se decidiera si el Estado colombiano vulneró la Convención. En el estudio que adelantó la CIDH, se evidenció la responsabilidad del Estado y la vulneración de los siguientes artículos: 4.1 (Derecho a la vida), 5.1 5.2 (Derecho a la integridad personal), 7.1 y 7.2 (Derecho a la libertad personal), 8.1 (Garantías judiciales), 19 (Derechos del niño), 22 (Derecho de circulación de residencia) (Convención Americana de Derechos Humanos [CADH], 1996). La violación de estos artículos de la convención evidencia que:

Si bien los hechos ocurridos entre el 15 y el 20 de julio de 1997 en Mapiripán fueron cometidos por miembros de grupos paramilitares, la preparación y ejecución de la masacre no habría podido perpetrarse sin la colaboración, aquiescencia y tolerancia, manifestadas en varias acciones y omisiones, de miembros de las Fuerzas Armadas del Estado, inclusive de altos funcionarios de éstas (CIDH, 2005, p. 121).

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Las investigaciones adelantadas por la CIDH y la misma Fiscalía, demostraron una participación directa por parte de Estado colombiano en la ejecución de los actos ocurridos durante la masacre y adicionalmente, una inoperancia en el momento de tomar las medidas que permitieran la reparación integral a las víctimas.

Por lo anterior, la CIDH decide condenar al Estado Colombiano aplicando las condenas monetarias correspondientes “por el daño material (daño emergente y al lucro cesante) e inmaterial (tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de las víctimas)” y adicionalmente otra clase de reparaciones dentro de las que se encuentra la construcción de un monumento (CIDH, 2005, p. 174).

Por este motivo, se marca un antecedente en las maneras de reparación a las víctimas y demuestra que esta reparación no solo puede ser pecuniaria sino que si se hace referencia a una reparación de carácter integral, la memoria histórica de los aberrantes hechos ocurridos en una masacre es importante preservarla para evitar la repetición de estos hechos, así como también para que sea conocida por futuras generaciones.

Otro renombrado caso ante la CIDH fueron las *Masacres de Ituango VS Colombia*. Teniendo en cuenta la contextualización de los hechos, dicha corte decidió que se haría el estudio en una sola sentencia sobre dos masacres que fueron perpetradas en el mismo municipio de Ituango,

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Antioquia pero que tuvieron lugar en dos corregimientos diferentes: *La Granja y el Aro* (CIDH, 2006).

Los hechos de la masacre de *La granja* ocurrieron el 11 de octubre 1996 cuando cerca de 30 paramilitares de diferentes grupos armados (Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, [ACCU]), llegaron al corregimiento y asesinaron a cinco campesinos quienes eran líderes sindicalistas. Estas actuaciones las perpetraron ante los ojos de los pobladores y transeúntes del lugar. Los actores de la masacre, auspiciados por grupos de ganaderos y comerciantes de la región, ejercieron esta masacre argumentando que los campesinos servían como colaboradores de las guerrillas de la zona (Rutas del Conflicto Armado CNMH, 2016).

En cuanto a la masacre del Aro, ocurrió entre el 15 y 22 de octubre de 1997, cuando 150 integrantes de grupos paramilitares de la zona (Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá Accu), cometieron torturas, descuartizamientos, violaciones y dejaron 17 personas asesinadas durante una semana, así mismo, quemaron 45 de las 60 viviendas que existían en el lugar y robaron 1.200 cabezas de ganado, todo lo anterior sin que las Fuerzas Militares intervinieran de ninguna manera para proteger a los pobladores del corregimiento (Colectivo de Abogados, 2010).

Las víctimas y familiares de estas masacres, no encontraron justicia ni reparación integral por parte del Estado frente a los hechos ocurridos, por lo cual decidieron acudir ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en concordancia con el proceso para acudir ante la CIDH. La Comisión consideró que el caso ameritaba el conocimiento de la CIDH y transmitió la demanda a dicho tribunal.



## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

La CIDH hizo el análisis de la demanda y los argumentos de los representantes de cada una de las partes y encontró que efectivamente el Estado colombiano vulneró varios artículos de la Convención los cuales son: 4.1 Derecho a la vida, 5.1 Derechos a la integridad personal, 6.2 Prohibición de la esclavitud y servidumbre, 7.1 y 7.2 Derecho a la libertad Personal, 8.1 Garantías judiciales, 11.2 Protección de la honra y la dignidad. 19 Derechos de los niños, 21 Derecho a la propiedad privada, 22.1 Derecho de circulación y de residencia y 25 Protección judicial (CADH, 1996).

En el estudio de los hechos ocurridos en las dos masacres, la Corte argumenta que:

La protección activa del derecho a la vida por parte del Estado no sólo involucra a sus legisladores, sino a toda institución estatal y a quienes deben resguardar la seguridad, sean éstas sus fuerzas de policía o sus fuerzas armadas. En razón de lo anterior, los Estados deben adoptar las medidas necesarias, no sólo a nivel legislativo, administrativo y judicial, mediante la emisión de normas penales y el establecimiento de un sistema de justicia para prevenir, suprimir y castigar la privación de la vida como consecuencia de actos criminales, sino también para prevenir y proteger a los individuos de actos criminales de otros individuos e investigar efectivamente estas situaciones (CIDH, 2006, p. 68).

Lo anterior, deja en claro las obligaciones de los Estados firmantes en pro de garantizar la seguridad de sus pobladores y determinando que la vulneración de derecho no solo se encuentra

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

cuando existen acciones perpetradas directamente por el mismo Estado, sino también cuando actores armados al margen de la ley ejercen actuaciones criminales sobre la población en la cual el Estado ejerce soberanía.

Por lo anterior, condenó al Estado colombiano e impuso la reparación integral a las víctimas, teniendo en cuenta como reparación lo siguiente:

La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, como en el presente caso, cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias producidas por las infracciones y se establezca, *inter alia*, el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados. La obligación de reparar, que se regula en todos los aspectos (alcance, naturaleza, modalidades y determinación de los beneficiarios) por el Derecho Internacional, no puede ser modificada o incumplida por el Estado obligado invocando disposiciones de su derecho interno (CIDH, 2006, p. 122).

En este caso la CIDH considero que existía un daño material al cual y un daño inmaterial a los cuales les designo una cuantía monetaria, Adicionalmente, impuso otras medidas de reparación como son:

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Obligación del Estado de investigar los hechos del caso, identificar, juzgar y sancionar a los responsables, Tratamiento adecuado a los familiares de las víctimas, Garantías estatales de seguridad para los ex habitantes del municipio de Ituango que decidan regresar, Disculpa pública y reconocimiento de responsabilidad internacional, entre otros (CIDH, 2006).

A pesar de que la sentencia de la CIDH fue emitida en el año 2006, las víctimas beneficiarias de esta sentencia recibieron la indemnización monetaria 12 años después en el año 2018, lo que evidencia una falta de voluntad por parte del Estado al reparar a las víctimas de estos atroces hechos ocurridos en el municipio de Ituango.

Estos conocidos casos ante la CIDH dejan al descubierto la inoperancia judicial y administrativa del Estado colombiano frente a graves casos de violación de derechos humanos, casos en los que en muchas ocasiones resultan revictimizando las víctimas y propician un ambiente de desconfianza frente a las autoridades colombianas.

### **1.2. Antecedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional**

Dentro del marco del conflicto armado y la reparación a las víctimas, la Corte Constitucional ha desarrollado un papel más activo y garantista en los últimos años. Con fundamento en el artículo 90 de la constitución Política (1991), el cual señala que:

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

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. P., art. 90, 1991).

Sin embargo, la posición de la Corte no siempre ha sido tan garantista con la situación de las víctimas del conflicto armado interno, como se evidencia en el caso de la sentencia C-408 del año (2001), en la que se entro a debatir la 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”, en la que se hace las siguiente determinación:

*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.*

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

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 (cursivas nuestras) (C.C., C-408/01, 2001).*

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Esta posición sostiene que el Estado no tiene la capacidad de brindar un agente de la autoridad (policial o militar) para que proteja a cada uno de los pobladores, lo que lo liberaría de responsabilidad en los casos en que los actores al margen de la ley cometían masacres de manera sorpresiva cuando no existía presencia de las fuerzas militares en los casos que se narraron anteriormente de las masacres de Ituango.

En el año 2013 en una Unificación de Sentencia con número 353, la Corte constitucional define los elementos necesarios para que se pueda evidenciar la falla en el servicio y por ende la responsabilidad extracontractual de Estado, de la siguiente manera:

En Colombia la propia Constitución define los elementos necesarios para condenar al Estado a responder patrimonialmente (art. 90, C.P.). Dice, en concreto, que '[el] Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas'. Así, como cada uno de los términos empleados en la Constitución debe tener un efecto útil, es preciso concluir que de acuerdo con la Carta el Estado solo debe responder patrimonialmente (i) 'por los daños antijurídicos', (ii) 'que le sean imputables', cuando además hayan sido (iii) 'causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas'. Esta interpretación la ha reconocido como vinculante no solo la Corte Constitucional en su jurisprudencia, sino también la Sección Tercera del Consejo de Estado (C.E., Sala Plena, No. 353, 2013).

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Estos tres elementos que identifica la Corte, son el pilar de análisis que conduce a la sentencia, teniendo en cuenta que, si uno de estos tres elementos no comparase en el caso, la sentencia será absoluta para la responsabilidad patrimonial del Estado.

Se puede vislumbrar que, aunque no se expresa de manera directa, la Corte Constitucional se acoge a la doctrina conocida como “imputación objetiva”, lo cual se evidencia claramente en la sentencia de unificación 1184 del año 2001, dicha providencia entro a analizar la masacre ocurrida en Mapiripán, descrita en el anterior acapite del presente trabajo.

En esta providencia la Corte realizo un minucioso analisis sobre la posición de garante en cabeza de la Fuerza Pública, citando una diversidad de sentencias proferidas por estancias internacionales como la Corte Penal Internacional, la cual se pronuncio sobre el artículo 28 del Estatuto de Roma, asi:

El derecho penal internacional consuetudinario, desde el famoso caso Yamashita, en el cual se condenó en 1945 a un general del ejército japonés por “omitir ilícitamente y faltar a su deber como comandante de controlar las operaciones de los miembros bajo su mando, permitiéndoles cometer atrocidades brutales y otros crímenes graves contra la población de Estados Unidos, de sus aliados y dependencias, particularmente las Filipinas (...)”, ha venido reconociendo que el miembro de la fuerza pública que ostenta autoridad o mando debe adoptar medidas especiales para evitar que las personas que se encuentren bajo su efectivo control o subordinación, realicen conductas violatorias de los derechos humanos.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Jurisprudencia que se ha reiterado en los diversos tribunales penales internacionales, desde Núremberg hasta los ad hoc para la antigua Yugoslavia y Ruanda. Doctrina que se plasmó normativamente en el artículo 28 del Estatuto de Roma (López et al, 2011, p. 36)

Adicional a esto, en la sentencia SU-1184 (2001) se considero que:

La Corporación consideró que, en una grave violación a los derechos fundamentales, la conducta del garante que interviene activamente en la toma de una población, es similar a la de aquel que no presta la seguridad y deja que los habitantes queden en una absoluta indefensión (C.C., SU-1184/01, 2001).

De tal manera consideró que: “(...) un miembro de la fuerza pública puede ser garante cuando se presenten cualquiera de los dos fundamentos de la responsabilidad explicados: creación de riesgos para bienes jurídicos o surgimiento de deberes por la vinculación a una institución estatal” (C.C., SU-1184/01, 2001).

Y determinó la importancia de establecer el agente con posición de garante cumplió o no con los deberes que emanan de su actuación, explicando lo siguiente:

En una teoría de la imputación objetiva construida sobre las posiciones de garante, predicable tanto de los delitos de acción como de omisión, la forma de realización externa de la conducta, es decir, determinar si un comportamiento fue realizado



## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

mediante un curso causal dañoso o mediante la abstención de una acción salvadora, pierde toda relevancia porque lo importante no es la configuración fáctica del hecho, sino la demostración de sí una persona ha cumplido con los deberes que surgen de su posición de garante. Si alguien tiene deberes de seguridad en el tráfico, lo trascendente para la imputación es si esa persona desplegó deberes de diligencia para evitar que el peligro creado no excediera los límites de lo prohibido. Si se es garante, no interesa si el sujeto originó un curso causal (acción) o no impidió el desarrollo del mismo (omisión), sino, si ha cumplido con los deberes de seguridad(...) (C.C., SU-1184/01, 2001).

Por otro lado, en la sentencia C-291 de (2007) la Corte hace una evaluación sobre los elementos objetivos que deben presentar en los casos puntuales, para que exista una responsabilidad del estado, frente a las víctimas del conflicto armado, argumentado de esta manera:

(...) 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 (...) la determinación de la existencia de un conflicto armado debe realizarse no en abstracto, sino en atención a las características de cada caso particular. Para efectos de establecer en casos concretos si un determinado conflicto ha trascendido el umbral de gravedad necesario para ser clasificado como un conflicto armado interno, la jurisprudencia internacional ha recurrido principalmente a dos criterios: (i) la intensidad del conflicto, y (ii) el nivel de organización de las partes. Al apreciar

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

la intensidad de un determinado conflicto, las Cortes internacionales han aplicado, por ejemplo, factores tales como la seriedad de los ataques y si ha habido un incremento en las confrontaciones armadas, la extensión de las hostilidades a lo largo de un territorio y de un período de tiempo, el aumento en las fuerzas armadas estatales y en su movilización, así como la movilidad y distribución de armas de las distintas partes enfrentadas. En cuanto a la organización de los grupos enfrentados, las cortes internacionales la han apreciado de conformidad con criterios tales como la existencia de cuarteles, zonas designadas de operación, y la capacidad de procurar, transportar y distribuir armas (C.C., C-291/07, 2007).

No obstante, en los últimos años la Corte no solo se ha pronunciado sobre la reparación de manera patrimonial, sino también de manera integral, acudiendo a los preceptos establecido por la CIDH, de los cual da la siguiente definición:

La reparación integral es una obligación del Estado, cuya finalidad es devolver a la víctima al estado en el que se encontraba con anterioridad al hecho que originó tal condición. Por lo tanto, el hecho victimizante con el cual se vulneraron los derechos humanos genera en favor de la persona que lo padeció el derecho fundamental a la reparación integral, lo que se hace efectivo *a través de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición consagradas en el Derecho Internacional, que se desprenden de la condición de víctimas y que deben ser salvaguardados por el Estado independientemente de la*

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

*identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena de los victimarios* (cursivas nuestras) (C.C., T-083/17, 2017).

El fundamento que ha brindado la Corte constitucional ha servido como pilar para la interpretación que hace el Consejo de Estado frente a la Responsabilidad extracontractual de Estado frente a las víctimas en el marco del conflicto armado interno.

### **1.3. Antecedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado.**

Un análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado revela que en algunas ocasiones se observa la responsabilidad patrimonial del Estado incluyendo los tres elementos tradicionales, a saber: (i) El daño antijurídico. (ii) La imputación. (iii) El nexo causal entre el daño y la imputación, los cuales deben concurrir para deducirla y, en otras, únicamente se exige la concurrencia de los dos primeros requisitos, por considerar que el nexo causal es parte del elemento de la imputación (Gil, 2012).

Por su parte, Álvaro Bustamante Ledesma afirma que la jurisprudencia colombiana se inclina por esta teoría “(...)pues en varios pronunciamientos deja muy claro que la concepción de la causalidad debe entenderse en el sentido de estimar como causas jurídicas del daño solo aquellas que normalmente contribuyen a su producción, desechando las que simplemente pueden considerarse como condiciones” (Bustamante, 2003).

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Como claro ejemplo se puede traer a colación la sentencia del 26 de enero de (2011), en la que se puede evidenciar la utilización de esta teoría, el Consejo de Estado se pronuncio de la siguiente manera:

(...) una vez se haya establecido que la entidad responsable no ha atendido al contenido obligacional o lo ha hecho de forma deficiente o defectuosa, porque ha omitido el cabal cumplimiento de las funciones y obligaciones que el ordenamiento jurídico le ha asignado, habría que precisar si dicha ausencia o falencia en su proceder tiene relevancia jurídica dentro del proceso causal de producción del daño atendiendo, de acuerdo con la postura que reiteradamente ha sostenido la Sala, a las exigencias derivadas de la aplicación de la teoría de la causalidad adecuada.

Con lo anterior se evidencia que no solo debe estudiarse la actuación u omisión que determina la responsabilidad del actor, sino también es importante tener en cuenta que dichas actuaciones u omisiones hayan sido tan graves como para determinar que el daño se causó directamente por las mismas.

Continuando con la explicación en cuanto a la importancia del nexo causal dentro de la determinación de la responsabilidad del Estado, este fallo agregó que:

(...) para que surja la responsabilidad del Estado en estos casos, es necesario verificar la constatación de la ocurrencia de un incumplimiento omisivo al contenido obligacional impuesto a la Administración, de un lado, y la relación

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

causal adecuada entre dicha omisión y la producción del daño, de otro. En suma, son dos los elementos cuya concurrencia se precisa para que proceda la declaratoria de responsabilidad administrativa por omisión: en primer lugar, la existencia de una obligación atribuida a una entidad pública y a la cual esta no haya atendido o no haya cumplido oportuna o satisfactoriamente; y, en segundo lugar, la virtualidad jurídica del eventual cumplimiento de dicha obligación, que habría interrumpido el proceso causal de producción del daño; daño que, no obstante no derivarse, temporalmente hablando, de manera inmediata de la omisión administrativa, regularmente no habría tenido lugar de no haberse evidenciado esta.

Con lo anterior, El Consejo de Estado brinda pautas para identificar los elementos que determinan la responsabilidad cuando el servidor público omite ejecutar alguna acción que deriva de sus obligaciones establecidas por la ley, y que habiendo cumplido esta obligación, se habría eliminado el nexo entre el la actuación y el daño liberando así a la administración pública de cualquier responsabilidad.

Por otro lado, en diversos pronunciamientos que han tenido lugar en los últimos años, es posible vislumbrar, por parte del Consejo de Estado, diferentes providencias que se apoyan en la teoría de la “*imputación objetiva*”, esto se respalda en perspectivas como la posición de garante del Estado y la creación de un riesgo no permitido (Perdomo, 2001).

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

De ahí que, el Consejo de Estado mediante expediente No. 15567 (2007) abordó el tema trayendo a colación la sentencia anteriormente analizada en el presente escrito, SU-1184/11, además de nociones como la de Jorge Fernando Perdomo Torres, afirma que:

La posición de garante trata de dar una explicación y respuesta teórica y coherente a la cuestión de cuáles son las condiciones que deben darse para que el no impedir la entrada de un resultado sea equiparable a la causación positiva del mismo (Perdomo, 2001).

En referente a la sentencia, el Consejo de Estado considero que:

Por posición de garante debe entenderse aquella situación en que coloca el ordenamiento jurídico a un determinado sujeto de derecho, en relación con el cumplimiento de una específica obligación de intervención, de tal suerte que cualquier desconocimiento de ella acarrea las mismas y diferentes consecuencias, obligaciones y sanciones que repercuten para el autor material y directo del hecho.

Para entender la posición de garante anteriormente descrita, se puede traer a colación el ejemplo del caso de la masacre de Mapiripan analizada en el primer capítulo, toda vez que, se evidencia que las fuerzas militares omitieron la obligación legal de intervenir durante las actuaciones de los paramilitares para contrarrestar dichas actuaciones y así haber salvado la vida de muchas de las víctimas, lo anterior determina la responsabilidad de los comandantes de las fuerzas militares de

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

la zona y los equipara al nivel de los autores materiales y directos, en esta caso los paramilitares, en cuanto a lo que tiene que ver con sanciones e imputaciones.

Con lo anterior, el Consejo de Estado ha establecido su posición, en el entendido que, para determinar la responsabilidad de Estado frente a actuaciones bélicas y hechos criminales perpetrados por grupos armados al margen de la ley, debe existir el daño antijurídico, la imputación y el nexo causal, sin embargo, no solo hace el análisis de la existencia de estos tres elementos, sino que adicionalmente integra la teoría de “posición de garante” en la cual se encuentra el Estado, frente a la población que puede ser víctima de dichos grupos armados, y que también puede determinar la responsabilidad extracontractual de Estado.

**CAPITULO II****CAUSALES SOCIO-JURIDICAS PARA LA CREACION DE LA LEY 387 DEL AÑO 1997, EL DECRETO 1290 DEL 2008 Y LA LEY 1448 DEL 2011****2. Historia del conflicto armado en Colombia.**

El conflicto armado en Colombia ha sido uno de los más intensos y perjudiciales, además de ser el más duradero de todo el continente americano, son más de seis (6) décadas en las cuales, según estadísticas oficiales proporcionadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica, se han perpetrado más de 220.000 asesinatos en cabeza de grupos paramilitares, guerrillas e inclusive por parte de miembros de la Fuerza Pública (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2013).

Este conflicto se remonta a raíz de una serie de eventos que se presentaron en el siglo XX, en el periodo comprendido entre los años de 1920 y 1930, años en los que se empezaron a presentar los conflictos de carácter agrario y reformas de carácter liberal, como también las rivalidades que existían entre los partidos tradicionales para ese entonces, liberal y conservador.

Se puede evidenciar que, debido al asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, uno de los más grandes oradores y líderes sociales que tuvo el país, se generó una serie de disturbios en la capital colombiana y alrededor de todo el país conocido como el “Bogotazo”. Debido a esto se desencadenó una época sangrienta comprendida entre los años 1948 y 1953 en la cual se



## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

enfrentaron los miembros de los partidos liberal y conservador, más conocida como época de “La Violencia”, en la cual perdieron la vida más de 300.000 personas (Vilá, 2016).

Al periodo comprendido entre los años de 1958 y 1974, conocido como “Frente Nacional”, se caracterizó por distribuir y alternar el poder entre los dos partidos tradicionales como una solución por acabar con la violencia bipartidista que había en aquel entonces; pero, debido a que no se tuvieron en cuenta a los demás grupos que hacían presión para participar en los procesos políticos, a mediados de las décadas de los 60’s y 70’s se formaron tres de los grupos insurgentes de izquierda más grandes que ha tenido el país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo [FARC EP], el Ejército de Liberación Nacional [ELN] y el Movimiento 19 de abril [M-19], entre otros (Vilá, 2016).

A raíz de lo anterior, se expide el Decreto 3398 del año 1965 “*Por el cual se organiza la defensa nacional*”, durante el gobierno de Guillermo León Valencia, el cual legitimaba a la población civil para armarse y protegerse de estos grupos insurgentes de extrema izquierda. De allí se crean los grupos paramilitares, que eran civiles encargados de combatir a las guerrillas y se empiezan a fortalecer en las siguientes épocas.

Así, se inician los enfrentamientos bélicos entre estos grupos armados al margen de la ley, con la permanente participación de las Fuerzas militares de Colombia. En dichos enfrentamientos los mayormente afectados no eran los participantes de los grupos armados, sino la población civil que se encontraba situada en las zonas en donde perpetraban las actuaciones bélicas y contra los cuales eran efectuadas esas actuaciones como estrategia de guerra. Las desapariciones forzadas,

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

asesinatos selectivos, masacres y desplazamientos forzados, son unas de las tantas formas con las que fue afectada la población civil. Según el Centro de Memoria Histórica y tratándose de asesinatos selectivos:

Entre 1981 y 2012, 16.346 acciones de asesinato selectivo que produjeron 23.161 víctimas. De este total, 8.903 personas fueron asesinadas selectivamente por grupos paramilitares, lo que corresponde al 38,4%; 6.406, es decir el 27,7% de las víctimas fueron asesinadas por grupos armados no identificados; 17 3.899 o el 16,8% fueron víctimas de las guerrillas; 2.339, correspondientes al 10,1% del total de asesinatos selectivos, los causaron miembros de la Fuerza Pública; 1.511, es decir el 6,5% de las víctimas fueron asesinados por desconocidos, 18 83 asesinatos, o el 0,4% del total, fueron el resultado de acciones conjuntas de grupos paramilitares y miembros de la Fuerza Pública; y finalmente 13 asesinatos fueron perpetrados por otros grupos (CNMH, 2013, p. 36).

Con este ejemplo se puede evidenciar la magnitud de los efectos del conflicto armado en Colombia, con lo que se entrara a determinar la Responsabilidad Extracontractual del Estado Colombiano.

Anteriormente, el Consejo de Estado no reconocía la responsabilidad y la inoperancia del Estado, frente a estas actuaciones bélicas, argumentado que el Estado no podía proporcionar un policía para cada uno de los ciudadanos para que velara por su seguridad puesto que afectaba directamente la estabilidad económica y el Estado tenía otras prioridades en las que se debía

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

enfocar, como lo eran la salud, la educación, el alimento, etc. Así que recurrieron a determinar la responsabilidad dependiendo de cada caso y de las actuaciones de las fuerzas militares (C.E., Sección Tercera, No. 5125, 1988).

Luego, con la expedición de la Constitución Política de Colombia, se determinaron las obligaciones y responsabilidades del Estado de la siguiente manera:

ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, *mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares* (cursivas nuestras) (Const. P., art. 2, 1991).

Adicionalmente, el artículo 90 de la Carta Política demarca la responsabilidad extracontractual del estado al momento de omitir las actuaciones pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines determinados en el artículo segundo.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

A pesar de la nueva Constitución del 91 y el esfuerzo por construir un país en paz, los enfrentamientos bélicos entre grupos armados se siguieron perpetrando en todos los rincones del país y la falta de actuación por parte del Estado en la mayoría de los territorios rurales seguía dejando como efecto un aumento alarmante número de víctimas. Diversas masacres ocurridas en el país como la de *El Salado* en el año 2.000 o la de *Bojayá* en el año 2002, por nombrar solo algunas, el reciente desplome del proceso de paz entre el gobierno Pastrana (1998-2002) y la guerrilla de las FARC-EP había dejado un panorama desolador para los colombianos.

A nivel internacional existen diversos instrumentos que legitiman a los Estados y contribuyen para que las naciones tengan armas legítimas, las cuales les sirven para combatir los crímenes de guerra que siempre estarán presentes en los conflictos armados, en especial en el país colombiano que tanto ha sufrido a causa de estos, los mas relevantes son: El Derecho Internacional de Refugiados, El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, La Convención sobre el estatuto de los refugiados, Los Principios Rectores de los desplazamientos internos y la Declaración de Cartagena.

### **2.1. Causales socio-jurídicas para la creación de la Ley 387 del año 1997.**

Al percatarse de la grandeza que había tomado el conflicto armado y ver el gran número de personas que estaban siendo desplazadas a causa de esa violencia, el Gobierno Nacional decide empezar a legislar y es cuando el Congreso de la República decide aprobar la Ley 387 del año 1997, “por la cual se adoptan medidas de prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

violencia en la República de Colombia” (L. 387, 1997), dicha ley establece en su artículo primero la definición de desplazado de la siguiente manera:

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (L. 387, art. 1, 1997).

Posterior a ello, en el año 2004, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional se pronuncia respecto al tema en la sentencia T-025, resultado de la acumulación de 109 expedientes los cuales correspondían aproximadamente a 1.150 núcleos familiares de diversas regiones del país las cuales consideraban que las autoridades encargadas de brindarle protección a la población desplazada no estaban cumpliendo con su trabajo y que no se les estaba dando una respuesta efectiva a las solicitudes que habían formulado respecto de vivienda y proyectos productivos, educación, atención en salud y ayuda humanitaria.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

La Corte Constitucional en dicha sentencia se pronuncio sobre los desplazados internos y el derecho que tienen ellos de recibir de forma urgente un trato preferente debido a sus condiciones especiales, la alta Corte dijo lo siguiente:

En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado. Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara (C.C., T-025/04, 2004).

A pesar de que en la Ley 387 del año 1997 se desarrollaron diversos derechos constitucionales respecto de la población desplazada, adicional a ello la rama Ejecutiva había dictado Decretos sobre la materia y por último el CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) había estimado los recursos que consideraban necesarios para atender estas necesidades y proteger los derechos fundamentales que estaban siendo menoscabados a los desplazados por el conflicto armado interno, se pudo evidenciar, con la Sentencia T-025 del año 2004 que la población desplazada se encontraba en condiciones de vulnerabilidad extrema, además que se estaba dando

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

una reiterada omisión por parte de las distintas autoridades y entidades encargadas de brindarles atención tanto efectiva como oportuna.

Adicional a ello, en esta sentencia la Corte Constitucional ha dicho que no solamente se estaban violando los derechos fundamentales de los 109 expedientes que se habían acumulado sino que se estaba vulnerando a toda la población de desplazados en general, en sus derechos fundamentales a la vida digna, igualdad, trabajo, petición, integridad personal, salud, seguridad social, mínimo vital, educación y a la protección especial de la cual gozan las personas que se encuentran en estado de indefensión, como lo son, las personas de la tercera edad, a las mujeres que son cabeza de familia y a los niños (C.C., T-025/04, 2004).

Debido a la violación sistemática que se venía presentando a los derechos fundamentales de las personas desplazadas víctimas del conflicto armado interno, dándose de una manera masiva, prolongada y reiterada y que estos hechos no eran imputables a una única autoridad, sino que obedecía a un problema estructural el cual afectaba a toda la política de atención que el Estado había diseñado. Esto, en razón a la precaria capacidad institucional para implementar las políticas tendientes a mejorar la esperanza de vida de los desplazados y al mismo tiempo de prevenir que hubiesen más desplazamientos forzados en el país y a la insuficiencia de recursos destinados a financiar estas causas. La Corte Constitucional en el numeral primero de la parte resolutive de esta sentencia decide declarar el “*Estado de Cosas Inconstitucional*” y respecto de ello dijo lo siguiente:

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas. En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él. En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las



## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas (C.C., T-025/04, 2004).

La finalidad de que se haya declarado el “estado de cosas inconstitucional” es que tanto los entes y autoridades del orden nacional, territorial y local que se suponen que están encomendadas de darle protección, asesoría y ayuda a las personas desplazadas por la violencia víctimas del conflicto armado interno deben adecuar sus políticas y actuaciones de tal manera que se respete la finalidad con la que se creó la Ley 387 del año 1997, cumplir con sus mandatos constitucionales y darle un debido tratamiento a los recursos que estaban destinados para asegurar el efectivo goce y protección de los derechos fundamentales de los desplazados.

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en su escrito “BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA” se ha pronunciado sobre este tema y ha dicho lo siguiente:

Esta decisión respeta las prioridades fijadas por el Legislador y por el Ejecutivo y el ejercicio de las autoridades nacionales y territoriales responsables que definieron el nivel de sus propios compromisos, pero exige que éstas adopten a la mayor brevedad posible los correctivos que sean necesarios para que dicho estado de cosas inconstitucional sea remediado. Por lo tanto, la Corte Constitucional ordena al Consejo Nacional Para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que asegure la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes y el volumen de recursos efectivamente destinados a

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

proteger los derechos de los desplazados. En caso de que concluya que los compromisos asumidos en la política estatal no podrán ser cumplidos, en aras de los principios de transparencia y eficacia, el Consejo debe redefinir públicamente tales compromisos, después de ofrecer oportunidades suficientes de participación a los representantes de los desplazados, de tal manera que las prioridades sean realmente atendidas y a todos y cada uno de los desplazados se les asegure el goce efectivo de sus derechos mínimos (ESAP, 2005, p. 38-39).

### **2.2. Causales socio-jurídicas para la creación del Decreto 1290 del año 2008.**

El conflicto armado en el país, como se dijo en la parte introductoria de este acápite, ha sido uno de los más intensos y perjudiciales, además de ser el más duradero de todo el continente americano, se ha caracterizado por causar violaciones masivas y sistemáticas de los derechos fundamentales e infracciones al DIH (Derecho Internacional Humanitario), este se caracterizó por el fortalecimiento de los diversos grupos armados ilegales del país en el transcurrir de los años, en especial de la década del 90, sus relaciones con el narcotráfico, la política y la fuerza pública.

El Departamento de Trabajo Social, Programa de Iniciativas para la Paz y la Convivencia - PIUPC- de la Universidad Nacional de Colombia, en su escrito “La Reparación Administrativa a las Víctimas de la Violencia en Colombia” afirma que en el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1999-2002) se planteaban dos opciones como vías de solución al conflicto armado que vivía el país en ese entonces. Por un lado estaba la posibilidad de sentarse a negociar con las FARC y por el otro, afianzar un pacto con los diversos grupos paramilitares para combatir a la misma. Aunque

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

en un principio se apuntó a la primera opción, el fracaso en las mesas de negociación fue rotundo y esto marco el escenario de guerra como la única forma de hacerle frente a la subversión (Departamento de Trabajo Social, Programa de Iniciativas para la Paz y la Convivencia [PIUPC], 2012).

Cuando se presentaron los más altos índices de violencia en el país, Álvaro Uribe Vélez llega a la presidencia de la República, debido a sus alianzas con algunos sectores tanto políticos como económicos de Colombia, su acercamiento con grupos paramilitares, los acontecimientos presentados en el gobierno que lo precedió y el discurso que asumió durante toda su campaña en el cual situaba como enemigo culpable de todos los problemas a las FARC y resaltando la vía militar para enfrentarla se presentó como la única persona capaz de hacerlo (Aristizábal, 2008).

El PIUPC respecto al tema dijo lo siguiente:

Durante su primer gobierno, la Política de Seguridad Democrática dejó como resultado una crítica situación en materia de derechos humanos, lo cual se evidenció, por una parte, en el incumplimiento de la constitución política de 1991 y la deslegitimación de sectores políticos y sociales opositores al gobierno, y por otra, en las continuas violaciones a los derechos humanos, la búsqueda de impunidad generalizada y la constante persecución a defensores de derechos humanos. Este panorama generó un fuerte proceso de movilización nacional por la defensa y garantía del Estado Social de Derecho, y la presión de distintos organismos internacionales, ejercida en función del respeto de los acuerdos

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

ratificados por Colombia y los estándares internacionales referentes a la verdad, justicia y reparación integral para las víctimas del conflicto (PIUPC, 2012, p. 7).

El día 22 de abril del año (2008) el Gobierno Nacional decide expedir el Decreto 1290 (Derogado por el art. 297 del Decreto Nacional 4800 de 2011) pero de suma importancia para el estudio que allega esta investigación ya que por medio de este se crea el “Programa de Reparación individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley” el cual tenía por objeto, según el artículo primero de dicha disposición, conceder un conjunto de medidas de reparaciones individuales a favor de las personas que con anterioridad a la expedición del Decreto hubiesen sufrido violación en sus derechos fundamentales por acción de los grupos organizados al margen de la ley (Dec. 1290, art. 1, 2008).

Dicho Decreto, en su artículo cuarto estipula las clases de medidas de reparación administrativa que se tendrán en cuenta para darle una debida reparación integral a las víctimas, las cuales son: a.) Indemnización solidaria; b.) Restitución; c.) Rehabilitación; d.) Medidas de satisfacción y por último e.) Garantías de no repetición de las conductas delictivas (Dec. 1290, art. 4, 2008).

Este Decreto, comprendía entonces una amplia gama de medidas para la reparación integral a las personas que fueron víctimas del conflicto armado en el país, las cuales estaban comprendidas desde el Art. 5 al Art. 9, son las siguientes:

**Artículo 5°. Indemnización solidaria.** El Estado reconocerá y pagará directamente a las víctimas, o a los beneficiarios de que trata el presente decreto, a título de indemnización solidaria,

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

de acuerdo con los derechos fundamentales violados, las siguientes sumas de dinero:

- Homicidio, Desaparición Forzada y Secuestro: Cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.
- Lesiones Personales y Psicológicas que Produzcan Incapacidad Permanente: Hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.
- Lesiones Personales y Psicológicas que no causen Incapacidad Permanente: Hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
- Tortura: Treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
- Delitos contra la Libertad e Integridad Sexual: Treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
- Reclutamiento Ilegal de Menores: Treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
- Desplazamiento Forzado: Hasta veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales. (...)

**Artículo 6°. Restitución.** El Comité de Reparaciones Administrativas dispondrá, cuando ello fuere posible, las acciones que permitan a la víctima regresar a la situación anterior a la comisión del delito. (...)

**Artículo 7°. Rehabilitación.** El Estado, a través de este programa, prestará a las víctimas que lo requieran asistencia para su recuperación de traumas físicos y psicológicos sufridos como consecuencia del tipo de victimización de que trata este decreto.

**Artículo 8°. Medidas de satisfacción.** Sin perjuicio de lo previsto por el párrafo 1° del artículo 4° del presente decreto, el Comité de Reparaciones Administrativas adoptará alguna o algunas de las siguientes medidas de satisfacción en beneficio de las víctimas o beneficiarios:

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

- a) Reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor, ante la comunidad y el ofensor;
  - b) Efectuar las publicaciones a que haya lugar relacionadas con el literal anterior, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social;
  - c) Realización de actos conmemorativos, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social;
  - d) Otorgamiento de condecoraciones y otros reconocimientos públicos, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social,
  - e) Realización de homenajes públicos, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social;
  - f) Construcción de monumentos públicos en perspectiva de reparación y reconciliación, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social;
  - g) Difusión pública y completa del relato de las víctimas sobre el hecho que la victimizó, siempre que no provoque más daños innecesarios ni genere peligros de seguridad, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social;
  - h) Colaborar para la identificación de cadáveres y su inhumación posterior, según las tradiciones familiares y comunitarias, a través de las entidades competentes para tal fin;
  - i) Acceso preferente a los servicios sociales ofrecidos por el Estado, a través de las diferentes entidades y organismos competentes,
  - j) Difusión de las disculpas y aceptaciones de responsabilidad hechas por los victimarios, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social.
- (...)

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

**Artículo 9°. Garantías de no repetición de las conductas delictivas.** El Gobierno Nacional pondrá en ejecución acciones encaminadas a prevenir que las conductas violatorias a los derechos fundamentales se repitan.

Igualmente, se adelantarán campañas de capacitación, difusión y promoción para la observancia de las normas nacionales e internacionales sobre derechos fundamentales.

Sin embargo, de las cinco medidas establecidas por este Decreto, solamente fue desarrollada la tipificada en su artículo 5, correspondiente a la indemnización solidaria. Respecto de las otras medidas ( Restitución, Rehabilitación, Medidas de satisfacción y Garantías de no repetición de las conductas delictivas) lamentablemente no se estaban ejecutando de manera visible, esto conforme a un estudio realizado por María Cano Roldán y Octavio Augusto Caro Garzón resultado de 14 entrevistas realizadas a personas que afirmaban ser víctimas del conflicto armado y que habían presentado la solicitud para la reparación individual por vía administrativa (Roldán y Garzón, 2011).

La complementariedad de la medida de indemnización solidaria con la medida de garantía de no repetición es fundamental para realizar una debida reparación integral a las víctimas, no se puede pretender que con una simple entrega de dinero se le está haciendo la reparación a estas personas, por el contrario, lo que se hace es victimizarlas aún más.

### **2.3. Causales socio-jurídicas para creación de la ley 1448 de 2011**

Antes de la expedición de la Ley 1448 del 2011, el país se encontraba en un cambio de gobierno, luego de los 8 años de presidencia de Álvaro Uribe Vélez, entraba Juan Manuel Santos con un discurso diplomático que prometía la vigilancia y protección de los derechos humanos y las vías de diálogos para la terminación del conflicto armado, impulsado y presionado por el entonces candidato presidencial estadounidense de Barak Obama. (Cortés, 2013) Dicha presión era ejercida, toda vez que en la última década (2000-2010) la violencia, asesinatos a líderes y lideresas sindicalistas y el desplazamiento forzado, llegaron a cantidades alarmantes, creando la necesidad de hacer un cambio de la economía extractivista y enfocar la agenda del país hacia las víctimas del conflicto armado que por tanto tiempo habían sido ignoradas.

Durante esta década la violencia persistió mayormente en las zonas rurales del país y marcó la historia del país con hechos que hoy en día siguen marcando los corazones de las víctimas. Uno de los hechos que más se recuerda fue la masacre de El Salado, el 21 de febrero del año 2000 cuando 450 paramilitares bajo el mando de Salvatore Mancuso y Rodrigo Tovar Pupo, Alias Jorge 40, torturaron, asesinaron y cometieron delitos sexuales, dejando como resultado 61 personas muertas (CNMH, 2012).

Otro hecho que marcó cruelmente la historia del país fue el registrado el 2 de mayo del 2002, cuando en un enfrentamiento entre la Guerrilla de las FARC (Fuerzas Armadas revolucionarias de Colombia) y los paramilitares de las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) en el Municipio de Bojayá en el departamento del Chocó, murieron calcinados en la iglesia del pueblo 70 civiles



## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

cuando una de las pipetas lanzada por la guerrilla de las FARC cayó en el lugar en donde se estaban refugiando del enfrentamiento los pobladores del lugar (Desarmados, 2018).

Sin embargo, no solo los grupos armados al margen de la ley estaban cometiendo hechos bélicos en contra de la población. En el 20 de diciembre del 2006 miembros de las Fuerzas Militares colombianas, detuvieron un vehículo en el corregimiento de El Totumo, en Ibagué y les exigieron a los 5 pasajeros que se bajaran del vehículo, allí los asesinaron para más tarde ser presentados como criminales dados de baja en combate, y recibir las adendas y beneficios brindadas por el gobierno de esa época (CNMH, 2014).

Luego de los hechos conocidos anteriormente, la confianza en las autoridades del Estado se quebrantó y la desolación cobijaba el ambiente del país. Por los que los organismos internacionales y organizaciones de víctimas del país exigieron la expedición una política pública que dejara de visibilizarlos y que garantizara la reparación de manera integral, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la CIDH.

El proyecto de ley fue radicado en septiembre de 2010 por iniciativa gubernamental para garantizar la adopción de medidas de asistencia, atención y reparación integral para las víctimas. Esta iniciativa contaba con parámetros determinados internacionalmente en los que se garantizaba la reparación a las víctimas de conflicto armado, sin dejar de lado el ambiente sociocultural de Colombia. “Sancionada el 10 de junio de 2011, la Ley 1448 de 2011 se estructura sobre la base de los estándares y principios internacionales. Por ello, incluye importantes principios que permean toda la ley y guiarán su aplicación” (Muñoz, 2013, p. 24).

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Como sugiere INDEPAZ (2011) ha dicho que esta ley:

Se trata de una iniciativa que establece medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas del conflicto interno, en un marco de justicia transicional, que busca que tengan acceso al goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición (p. 1).

Conforme a lo expuesto por Muñoz (2013) esta Ley, se fundamenta en unos principios que guían la actuación administrativa en pro de las reparaciones de las víctimas; estos principios son:

- **Igualdad y Enfoque Diferencial:** La definición de “víctimas” contenida en la Ley no discrimina dependiendo de quién es el victimario. Adicionalmente, se consagra de manera expresa el “Principio de Enfoque Diferencial” que propende a la adopción de una serie de medidas encaminadas a enfrentar la situación de vulnerabilidad acentuada de algunas víctimas en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad, como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado. La Ley ofrece especiales garantías y medidas de protección, asistencia y reparación a dichos grupos expuestos a mayor riesgo de violaciones de sus derechos fundamentales, que contribuyan a la eliminación de los

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes; y para el caso de los grupos étnicos ordena, en el artículo 205, la formulación, previamente consultada, de decretos con fuerza de ley que contengan la política para víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y Rom o gitanos (p. 24).

- **Buena fe:** Siguiendo las observaciones incorporadas en el documento titulado “Lineamientos principales para una política integral de reparaciones”, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 19 de febrero de 2008<sup>34</sup>, en relación con el estándar de prueba que debería aplicarse al implementar una política pública de reparaciones, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras consagra expresamente el principio de la buena fe, encaminado a liberar a las víctimas de la carga de probar su condición. En esta medida, se dará especial peso a la declaración de la víctima y bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que ésta proceda a relevarla de la carga de la prueba (p. 24-25).

- **Reconocimiento del régimen de transición:** Se incorpora una definición del concepto de Justicia Transicional, entendida como “los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente Ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible” (p. 25).

- **Progresividad, gradualidad y sostenibilidad:** Las medidas adoptadas a favor de las víctimas deben ser sostenibles fiscalmente y aplicadas gradual y progresivamente. Con ello se garantiza que los esfuerzos estatales van a ser financiados en el mediano y largo plazo, y que serán implementados en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio de igualdad. Cada año, de conformidad con la información suministrada para el efecto, al momento de la formulación del Presupuesto General de la Nación, se asignarán los recursos necesarios a las entidades encargadas de la ejecución e implementación de los programas y proyectos contenidos en la Ley y su reglamento, observando un marco de sostenibilidad fiscal para las finanzas de la Nación (p. 25).

Esta ley es uno de los mecanismos más importantes que brinda garantías reales, teniendo los aspectos socioculturales de las víctimas del conflicto armado, y es la primera que a pesar de tener debilidades, ha servido para facilitar el camino de los más afectados por la violencia en Colombia a regresar a los entornos de los cuales alguna vez fueron parte.

**CAPITULO III****EFFECTIVIDAD DE LA APLICACIÓN A LO CONTENIDO EN LA LEY 387 DEL AÑO 1997, EL DECRETO 1290 DEL AÑO 2008 Y LA LEY 1448 DEL AÑO 2011 Y EL MECANISMO DE REPARACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA RESARCIR A LAS VÍCTIMAS.****3.1. Cumplimiento de la Ley 387 del año 1997**

El 18 de Julio del año 1997, el Congreso de la República decide legislar sobre un gran inconveniente que se venia presentando en el país colombiano, el de desplazamiento forzado a causa del conflicto armado interno, es en este momento cuando decide expedir la Ley 387 del año 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).

Dicha Ley, como se ha expresado en los acapites anteriores del presente trabajo buscaba prevenir el flagelo del desplazamiento forzado en el país, además de ello, consagra *“la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”* a través de una entidad creada para la realización de dichos fines, esta era el “Sistema Nacional de la Atención Integral a la Población Desplazada” y, adicionalmente se facultaba a las diversas Instituciones y Ministerios para que colaboraran en disminuir este problema nacional.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Para determinar si se dio o no cumplimiento y analizar la efectividad que tuvo la Ley 387 del año 1997 es fundamental traer a colación el pronunciamiento de la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, dado en el año 2004, mediante la Sentencia T-025, en la cual se le dio respuesta a la acumulación de 109 expedientes los cuales correspondían aproximadamente a 1.150 núcleos familiares de diversas regiones del país las cuales consideraban que las autoridades encargadas de brindarle protección a la población desplazada no estaban cumpliendo con su trabajo y que no se les estaba dando una respuesta efectiva a las solicitudes que habían formulado respecto de vivienda y proyectos productivos, educación, atención en salud y ayuda humanitaria.

La Corte Constitucional en dicha sentencia se pronunció sobre los desplazados internos y el derecho que tienen ellos de recibir de forma urgente un trato preferente debido a sus condiciones especiales, esta corporación dijo que debido a la diversa cantidad de derechos constitucionales vulnerados debido al flagelo del desplazamiento forzado en el territorio colombiano y atendiendo a las distintas circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión en las que se encuentran las personas que sufren estos atropellos tienen el derecho a recibir de forma urgente un “trato preferente” de parte del Estado (C.C., T-025/04, 2004).

Respecto a este derecho de trato preferente la alta Corte se ha pronunciado y ha dicho lo siguiente:

(...) Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

en la atención a las necesidades de estas personas, ya que de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara (C.C., T-025/04, 2004).

A pesar de que en la Ley 387 del año 1997 se desarrollaron diversos derechos constitucionales respecto de la población desplazada, adicional a ello la rama Ejecutiva había dictado Decretos sobre la materia y por último el CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) había estimado los recursos que consideraban necesarios para atender estas necesidades y proteger los derechos fundamentales que estaban siendo menoscabados a los desplazados por el conflicto armado interno, se pudo evidenciar, con la Sentencia T-025 del año 2004 que la población desplazada se encontraba en condiciones de vulnerabilidad extrema, además que se estaba dando una reiterada omisión por parte de las distintas autoridades y entidades encargadas de brindarles atención tanto efectiva como oportuna.

Adicional a ello, en esta sentencia la Corte Constitucional ha dicho que no solamente se estaban violando los derechos fundamentales de los 109 expedientes que se habían acumulado sino que se estaba vulnerando a toda la población de desplazados en general, en sus derechos fundamentales a la vida digna, igualdad, trabajo, petición, integridad personal, salud, seguridad social, mínimo vital, educación y a la protección especial de la cual gozan las personas que se encuentran en estado de indefensión, como lo son, las personas de la tercera edad, a las mujeres que son cabeza de familia y a los niños.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Debido a la violación sistemática que se venía presentando a los derechos fundamentales de las personas desplazadas víctimas del conflicto armado interno, dándose de una manera masiva, prolongada y reiterada y que estos hechos no eran imputables a una única autoridad, sino que obedecía a un problema estructural el cual afectaba a toda la política de atención que el Estado había diseñado. Esto, en razón a la precaria capacidad institucional para implementar las políticas tendientes a mejorar la esperanza de vida de los desplazados y al mismo tiempo de prevenir que hubiesen más desplazamientos forzados en el país y a la insuficiencia de recursos destinados a financiar estas causas. La Corte Constitucional en el numeral primero de la parte resolutive de esta sentencia decide declarar el “*Estado de Cosas Inconstitucional*” y respecto de ello dijo lo siguiente:

Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas. En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido



## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

adoptar los correctivos requeridos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él. En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas (C.C., T-025/04, 2004).

La finalidad de que se haya declarado el “estado de cosas inconstitucional” es que tanto los entes y autoridades del orden nacional, territorial y local que se suponen que están encomendadas de darle protección, asesoría y ayuda a las personas desplazadas por la violencia víctimas del conflicto armado interno deben adecuar sus políticas y actuaciones de tal manera que se respete la finalidad con la que se creó la Ley 387 del año 1997, cumplir con sus mandatos constitucionales y darle un debido tratamiento a los recursos que estaban destinados para asegurar el efectivo goce y protección de los derechos fundamentales de los desplazados.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en su escrito “BREVE RESEÑA HISTORICA DEL FENOMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA” se ha pronunciado sobre este tema y ha dicho lo siguiente:

Esta decisión respeta las prioridades fijadas por el Legislador y por el Ejecutivo y el ejercicio de las autoridades nacionales y territoriales responsables que definieron el nivel de sus propios compromisos, pero exige que éstas adopten a la mayor brevedad posible los correctivos que sean necesarios para que dicho estado de cosas inconstitucional sea remediado. Por lo tanto, la Corte Constitucional ordena al Consejo Nacional Para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que asegure la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes y el volumen de recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los desplazados. En caso de que concluya que los compromisos asumidos en la política estatal no podrán ser cumplidos, en aras de los principios de transparencia y eficacia, el Consejo debe redefinir públicamente tales compromisos, después de ofrecer oportunidades suficientes de participación a los representantes de los desplazados, de tal manera que las prioridades sean realmente atendidas y a todos y cada uno de los desplazados se les asegure el goce efectivo de sus derechos mínimos (ESAP, 2005).

Lo anterior quiere decir que no se le estaba dando el debido cumplimiento a lo estipulado en la Ley 387 del año 1997, ya que el deber mínimo del Estado colombiano con las personas desplazadas a causa del conflicto armado interno es el de identificar, como mínimo las circunstancias de modo,

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

tiempo y lugar de ocurrencia de los hechos, la situación individual y familiar del afectado, el lugar donde se presentaron las acciones causantes del desplazamiento, dándole una plena participación al afectado en todas las etapas del proceso para así poder establecer cuáles serán las posibilidades de subsistencia de manera digna a las que la persona podrá acceder. Lo anterior, con el fin de brindarle al desplazado una estabilización tanto social como económica para que este pueda subsistir por sí solo (ESAP, 2005).

Por último, la Ley 387 del año 1997, según Torrado (2001) dejó por fuera varios aspectos fundamentales como lo son la atención y prevención del desplazamiento forzado interno en Colombia, y plantea una serie de razones para defender su tesis, estas son:

- La presente Ley no asumió la problemática del desplazamiento forzado interno en Colombia y en especial la de los afectados como un proceso social, ya que no se utilizaron herramientas para hacer partícipes del proceso a los desplazados.
- La única participación que tuvieron los desplazados en el proceso de reparación fue para “brindar información” y para ser usuario o “beneficiario de los servicios y programas” y como se ha podido evidenciar a lo largo de este trabajo y en los anteriores acapites, muy pocas personas podían acceder a estos beneficios por la cantidad de trabas que les ponían las entidades encargadas de atenderlos.
- Solamente se encargó de erradicar el problema del desplazamiento forzado a corto plazo, la Ley no estableció un plan para solucionar o por lo menos combatir este inconveniente a mediano o largo plazo, por ende, era imposible solucionar los

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

problemas estructurales que generaron el desplazamiento de las personas en un principio.

- Aunque la Ley le otorgo un tratamiento privilegiado a la población desplazada por parte del Estado colombiano y en cuanto a ayudas y medidas de protección y aunque esto puede sonar un poco excluyente y hasta discriminatorio con otro grupos sociales desprotegidos y abandonados por el Estado, se evidencia que sucedió todo lo contrario, hubo una multiplicidad de derechos constitucionales y de principios violados a este sector de personas debido a que las autoridades y entidades responsables de brindarles la ayuda que necesitaban no lo estaban haciendo.

La Corte Constitucional en sentencia T-025 del año 2004 ratifico que estas personas si tenían derecho a recibir un trato preferente por parte del Estado (C.C., T-025/04, 2004).

### **3.2. Cumplimiento del Decreto 1290 del año 2008**

El día 22 de abril del año 2008, el Gobierno Nacional decide expedir el Decreto 1290 mediante el cual se creo el *Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley*.

En concordancia con el artículo 5 de esta normatividad se buscaba reparar a las personas que hubiesen sido víctimas de las violaciones que se podían presentar a sus derechos fundamentales por delitos como homicidio, lesiones personales, tortura, delitos contra la libertad e integridad

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

sexual, reclutamiento ilegal de menores y desplazamiento forzado en cabeza de grupos armados organizados al margen de la ley (Dec. 1290, art. 5, 2008).

Debido a lo anterior, este decreto solo reconocía como violadores de derechos humanos a los grupos autodenominados *guerrilla* y *autodefensas* ya que, según Acción Social y los jueces del país, en su mayoría, han entendido que en los grupos armados organizados al margen de la ley solamente encuadran estos dos; esto quiere decir que, se dejaba por fuera a las personas que fueran víctimas de las bandas criminales y de la fuerza pública, ya que no eran sujetos de atención (Roldán y Garzón, 2011).

Aunque en la realidad experimentan las mismas dolencias y frustraciones de las víctimas de la guerrilla y los paramilitares, sufren y tienen similares necesidades. Al no tener derecho a la reparación, el mandato legal está desconociendo la realidad de un grupo considerable de personas, ya que no hay una sincronía entre la norma y la realidad que se pretende intervenir, por lo que no se puede predicar una eficacia instrumental (Roldán y Garzón, p. 475, 2011).

Como lo señala (García, p. 266, 1993) la eficacia del derecho “es un proceso de adaptación entre los textos y hechos del cual la norma escrita, ataviada con alguna de sus dimensiones incide en el comportamiento social” (citado por Roldán y Garzón, p. 475, 2011).

Dicho decreto, en su artículo 4, estipulaba cuales serían las medidas de reparación que se tendrían en cuenta a la hora de realizarle la compensación a las víctimas a causa de las violaciones

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

a sus derechos fundamentales, estas son: a.) Indemnización solidaria; b.) Restitución; c.) Rehabilitación; d.) Medidas de satisfacción y por último e.) Garantías de no repetición de las conductas delictivas (Dec. 1290, art. 4, 2008).

Se puede evidenciar como este decreto contempla una amplia gama de medidas para darle una debida reparación integral a las personas que han sido victimas del conflicto armado a causa de violaciones a los derechos fundamentales anteriormente enunciados. Roldán y Garzón se han referido respecto del tema y han dicho lo siguiente:

(...) aunque el Decreto contiene una noción tan amplia de la reparación, lo cierto es que Acción Social sólo ha desarrollado ampliamente la indemnización solidaria, como adelante se verá, y lo ha hecho teniendo como sustento el pilar fundamental del Decreto que es el principio de solidaridad del Estado con las víctimas. Lo que ha implicado que a las víctimas del conflicto armado se les está *pagando el dolor* (p. 469-469, 2011).

Sin embargo, de las cinco medidas establecidas por este Decreto, solamente fue desarrollada la tipificada en su artículo 5, correspondiente a la indemnización solidaria. Respecto de las otras medidas ( Restitución, Rehabilitación, Medidas de satisfacción y Garantías de no repetición de las conductas delictivas) lamentablemente no se estaban ejecutando de manera visible, esto conforme a un estudio realizado por María Cano Roldán y Octavio Augusto Caro Garzón resultado de 14 entrevistas realizadas a personas que afirmaban ser victimas del conflicto armado y que habían

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

presentado la solicitud para la reparación individual por vía administrativa (Roldán y Garzón, 2011).

Por ultimo, se puede concluir que la complementariedad de la medida de indemnización solidaria con la medida de garantía de no repetición es fundamental para realizar una debida reparación integral a las victimas, no se puede pretender que con una simple entrega de dinero se le esta haciendo la reparación a estas personas, por el contrario, lo que se hace es victimizarlas aún más.

### **3.3. Aplicación a lo contenido en la Ley 1448 del 2011 en el municipio de Soacha**

Continuando con el análisis de la aplicación de las leyes enfocadas en reparación a las víctimas del conflicto armado en el municipio de Soacha, se realizará un estudio de la Ley 1448 del 2011 haciendo el respectivo análisis de los informes publicados por la Secretaria de Gobierno de la Alcaldía de Soacha el cual fue denominado “Soacha en Cifras 2018” (SECRETARÍA DE GOBIERNO, 2018), para verificar cuales son las medidas que se están tomando para dar cumplimiento a la ley anteriormente citada y que tan comprometidas están las autoridades del municipio con lo dispuesto en dicha normatividad.

Como bien se evidencia en el informe y lo exige la ley 1448 de manera mandatoria, “La Secretaría de Gobierno es responsable de la garantía de la protección a las víctimas, en la promoción de medidas de no repetición...”. Por tal motivo, es dicha autoridad quien adelanta los diferentes mecanismos enfocados en la protección y reparación de las víctimas.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Inicialmente se hace referencia a las rutas de información para prevención y protección que el municipio utiliza llamando el programa “AUNAR ESFUERZOS PARA EL MANTENIMIENTO Y ACTIVACIÓN DE LAS RUTAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS, LIDERES, NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES, QUE SE ENCUENTREN EN RIESGO DE AMENAZA; PRIORIZANDO LAS RELACIONADAS CON EL RECLUTAMIENTO Y UTILIZACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN EL MUNICIPIO DE SOACHA APORTANDO A LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ TERRITORIAL”, en el cual se comunica la manera en la que atienden las solicitudes sobre protección en los momentos en que una de las víctimas recibe amenazas y se hace la evaluación de la gravedad de dichas actuaciones para tomar las respectivas medidas.

Sin embargo, analizando los requerimientos que las victimas deben presentar, se encuentra que no brindan información de cuáles son los parámetros que se tienen en cuenta para tabular o guiar los diferentes grados de riesgo y a pesar de que se deja descrito que “para los casos que presentaron un riesgo extraordinario se implementó la movilización del contexto de riesgo y activación de las medidas de alojamiento y alimentación” (ibídem, P. 9) no se deja ninguna constancia de la cantidad de personas que fueron atendidas de esta manera y la razones que llevaron a las autoridades a tomar dichas medidas, evidenciando así, una debilidad en cuanto a la protección de las víctimas y los líderes sociales, por lo que se hizo pertinente la intervención a través de las advertencias hechas por la Defensoría del Pueblo en las que se hace un llamado de alerta a las Autoridades del municipio para que adelantaran las medidas necesarias para mejorar la protección a las víctimas habitantes del municipio (Defensoria del Pueblo, 2018).



## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Continuando con el análisis del informe, se encuentra que dando cumplimiento al artículo 50 de la ley 1448 que indica que “las entidades territoriales... pagarán con cargo a sus presupuestos y sin intermediarios, a las víctimas a que se refiere la presente ley, los gastos funerarios de las mismas, siempre y cuando no cuenten con recursos para sufragarlos”, el municipio cuenta con un Apoyo Exequial, el cual indica que tenía como presupuesto proyectado un total de \$40 millones y que se brindaron 22 apoyos exequiales, sin embargo no se demarca qué cantidad de solicitudes hubo y adicionalmente se encuentra que dentro de los requisitos para resultar beneficiado con este apoyo, se debe tener un Concepto de Aprobación expedido por el encargado de la Secretaría de Gobierno, sin denotar los parámetros para tener su aprobación, dejando así toda la decisión a discrecionalidad de este funcionario.

En el informe se encuentra un cuadro en el que se expone las metas y los resultados en diferentes aspectos que benefician a las víctimas del conflicto armado, sin embargo, muchos de los temas enmarcados no cuentan con meta ni con resultado. uno de estos es el que tiene por objeto “Garantizar la orientación de la población víctimas del conflicto armado en las ventanillas del Servicio de Atención a la Comunidad (SAC) de la Secretaría de Salud, a la población en temáticas de interés en salud.” (Ibidem P.20), en el cual se encuentra que la población a beneficiar tiene un 0% y consecuentemente el resultado de la población beneficiada con dicho programa.

De la misma forma se encuentra que en cuanto a las acciones realizadas por el ICBF han sido mínimas, por lo que se puede verificar en el programa llamado “*ESTRATEGIA UNIDADES MÓVILES PARA LA ATENCIÓN A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DEL*

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

*DESPLAZAMIENTO FORZADO Y OTROS HECHOS VICTIMIZANTES ASOCIADOS AL MISMO.*” (Alcaldía de Soacha, 2018, p. 33) Con el cual buscan dar cumplimiento a la ley 1448 del 2011 mediante acciones de prevención y protección a los niños niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado mediante la modalidad de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta todos los ámbitos territoriales y diferenciales con apoyos de gestión humanitaria, alimentaria y apoyo psicosocial, de lo que se encuentra que dentro de las 640 personas que se tenían programadas, solo se cumplió con un 25%, eso es con 148 personas, demostrando lo precaria que ha sido la actuación institucional en cumplimiento de la ley 1448 del 2011.

Por otro lado, y contrarrestando los aspectos negativos determinados anteriormente, se encuentra que hay proyectos en los que se ha avanzado de manera positiva en lo que tiene que ver con la Salud Pública, un tema de apoyo para cumplir con el objetivo de la reparación integral, de las Víctimas del conflicto armado, por lo que se fija un objetivo de 350 personas a beneficiar con el *“Realizar charlas de orientación y sensibilización frente a temas de interés en salud pública a personas víctimas del conflicto armado en el Centro Regional de Víctimas”*, de lo que se halla que por este programa fueron beneficiadas 701 personas, superando así, el tope propuesto inicialmente y demostrando el compromiso frente a las charlas en lo relativo a la salud pública.

En el informe de la Alcaldía de Soacha, se expone un grupo que hace parte de la Secretaria para el desarrollo social y participación comunitaria, dentro del cual se encuentra un Subcomité de Reparación Integral el cual:

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Propende, no sólo por el restablecimiento de los derechos vulnerados sino que busca asegurar que las víctimas del conflicto armado interno recuperen su proyecto de vida, brindando garantías de estabilidad socioeconómica y psicosocial para que puedan integrarse a las dinámicas sociales, económicas y políticas del país; es decir, se orienta a superar las condiciones de vulnerabilidad que dieron lugar a los hechos victimizantes (Alcaldía de Soacha, 2018, p. 56).

En dicho subcomité se tienen en cuenta todas la formas de reparación determinadas en la ley 1448 del 2008 dentro de las cuales se encuentra “1) *Restitución*; 2) *Rehabilitación*; 3) *Indemnización*; 4) *Medidas de Satisfacción*, y; 5) *Reparación Colectiva*” (Alcaldía de Soacha, 2018, p. 57).

Aunque las pretensiones que se tienen en este subcomité parecen demostrar interés en la reparación a las víctimas del conflicto armado que llegaron a Soacha, no denota evidencia que demuestre cumplimiento en lo relatado anteriormente, solo por una parte en la que se deja evidencia fotográfica en una actividad en la que se desarrollan ejercicios de construcción de memoria histórica en instituciones educativas. Adicionalmente, el documento habla de planes de retorno y reubicación a las víctimas, si embargo solo se habla de un estudio que se está adelantando para identificar quienes podrían ser los beneficiados, sin arrojar ningún resultado de reparaciones que se hayan hecho.

Por último se habla de un programa que promueve la generación de ingresos enfocado en víctimas del conflicto armado al que se presentan 188 personas de las cuales 171 cumple con los

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

requisitos, esto es que demuestran que son víctimas y acreedoras de reparación. De las 171 personas solo brindan apoyo para emprendimiento a 12 personas que enfocaban su trabajo en confección brindándoles a cada persona, una máquina que facilitaría su trabajo.

A pesar de la buena intención, se evidencia lo precario de la voluntad de realmente querer reparar a las víctimas, ya que en este programa que podría facilitar el diario vivir de las personas víctimas del conflicto armado se hizo una inversión de \$18'989.800, una cantidad que no demuestra un verdadero interés en ayudar a estas personas en cuanto a la reparación integral concierne (Alcaldía de Soacha, 2018, p. 73).

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

**CONCLUSIONES**

Para evidenciar los efectos de las normas aplicables a la reparación de las víctimas del conflicto armado, fue necesario hacer un análisis de las posiciones jurisprudenciales de las diferentes cortes que se han pronunciado sobre el tema. Inicialmente, la CIDH ha fijado su posición de garantía, toda vez que ha sido la primera en el campo de la protección de los derechos humanos y con el poder de control que puede ejercer sobre los estados firmantes, logra enfrentarse a violaciones masivas de los derechos de las víctimas, recordando a los estados la responsabilidad que tienen de proteger la población existente en todo el territorio nacional y adicionalmente la responsabilidad que tienen de reparar integralmente las víctimas que han sufrido los resultados del conflicto armado interno.

La doctrina de la Comisión y la jurisprudencia de la Corte se han desarrollado sobre ese terreno; su aportación al derecho internacional de las víctimas del conflicto armado, es fundamental y no puede sino alimentar las reflexiones que en la actualidad se hacen acerca de los mecanismos utilizados por el Estado colombiano para hacer efectiva la reparación integral a las víctimas.

Por otro lado y trayendo a colisión la posición de la Corte Constitucional, se encontró que inicialmente esta corte tenía una posición en la que no determinaba que existiera una responsabilidad extracontractual con las víctimas del conflicto armado, toda vez que no podía poner a disposición de cada ciudadano un sujeto de autoridad que garantizara su seguridad permanentemente, sin embargo esta posición fue cambiando mientras que la corte tenía en cuenta las declaraciones internacionales frente a la reparación integral de las víctimas y como un Estado

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

se debía garantizar el bienestar de toda la población, por lo anterior, hoy en día la Corte Constitucional ha venido ofreciendo una protección reforzada a una serie de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad que los cuales, han experimentado una especial vulneración del goce efectivo de sus derechos.

La Corte ha verificado la situación de riesgo en la que se encuentran las mujeres, la población afro, la población indígena, las personas con discapacidad, los líderes, los niños, niñas y adolescentes y tímidamente las personas mayores; a partir de estos ejercicios, ha emitido órdenes concretas para la garantía de los derechos fundamentales de quienes hacen parte de estos grupos poblacionales y quienes han sido los más vulnerados por inasistencia estatal en el marco del conflicto armado.

También fue importante tener en cuenta la perspectiva del consejo de Estado, en el entendido que, para determinar la responsabilidad del Estado frente a actuaciones bélicas y hechos criminales perpetrados por grupos armados al margen de la ley, debe existir el daño antijurídico, la imputación y el nexo causal, sin embargo, no solo hace el análisis de la existencia de estos tres elementos, sino que adicionalmente integra la teoría de “posición de garante” en la cual se encuentra el Estado, frente a la población que puede ser víctima de dichos grupos armados, y que también puede determinar la responsabilidad extracontractual de Estado.

Posteriormente se realiza el análisis de las causales socio-jurídicas que conllevan a la creación de políticas públicas que garanticen la reparación integral a las víctimas, de lo que se encuentra que hay un factor común que promovió la creación a la ley 387 del año 1997, el decreto 1290 del

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

2008 y la ley 1448 del 2011 el cual encontrar los mecanismos que facilitarían la reparación a las víctimas, ya que los ambientes sociales para la creación de cada una de las normas anteriormente mencionadas, era de absoluta desolación para el país que se encontraba sufriendo los efectos de una violencia que ha persistido y se profundizado a través de los años, por tal motivo era necesario afianzar los mecanismos mediante los cuales se podían demostrar un verdadero compromiso con las víctimas del conflicto armado.

Por último, se realiza un estudio de la efectividad de las normas anteriormente citadas y se encuentra como resultado que inicialmente con la ley 387 del año 1997 se pretendía brindar garantías a las personas víctimas del conflicto armado en el marco del desplazamiento forzado, se encontró que a pesar de hacer un vano intento por disminuir el desplazamiento, no se logró dicho objetivo y que por el contrario, las cifras fueron aumentando a medida que pasaban los años y las actuaciones bélicas por parte de los grupos armados ilegales seguían generando terror en los grupos poblacionales afectados lo que generaban que huyeran de sus lugares en donde se encontraban arraigados, por lo tanto la cantidad de personas beneficiadas por esta ley fue precaria.

Por otro lado, la expedición del Decreto 1290 de 2008 dio lugar a una norma cuyo propósito declarado es aliviar y reparar el sufrimiento experimentado por los colombianos afectados por la violencia, sin embargo, de las medidas establecidas por el Decreto, sólo ha sido desarrollada, de manera masiva, la indemnización solidaria. Y respecto a las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y la garantía de no repetición de las conductas delictivas, hay que decir que no se han ejecutado de manera visible.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

El último mecanismo promulgado por las autoridades estatales fue la ley 1448 del 2011, de la cual se hizo un análisis zonal en el municipio de Soacha, encontrando como resultado que a pesar de crear programas que tienen un funcionamiento enfocado en la reparación de las víctimas, los resultados que se encontraron en esa población son precarios y evidencian la falta de compromiso de las autoridades territoriales por dar cumplimiento a lo determinado en dicha ley ya que no se hacen programaciones presupuestales que garanticen la correcta aplicación de la ley y que como resultado dejan ver que se hacen eventos que propenden reparar a las víctimas pero que solo son para dar un reconocimiento público al municipio sin materializar la reparación de ninguna clase.

Por lo anterior, no parece descabellado afirmar que el tipo de eficacia perseguido con la consagración normativa de dichas políticas públicas es el propio de la eficacia enunciativa. Este tipo de eficacia simbólica sirve para crear una representación en la opinión pública, y lógicamente frente a la comunidad internacional.



## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

**Lista de referencias**

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Constitución Política de Colombia [Const. P.]. (1991). Bogotá: Legis, 40ª ed.

Ley 1448/11, junio 10, 2011. Diario Oficial. [D.O.]: 48096 (Colombia). Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>

Congreso de la República. (2011). *Ley 1448 de 2011*. Bogotá: Diario Oficial.

Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas. (2018). *Resolución 01958 del 06 de junio de 2018*. Bogotá.

Corte Constitucional, Sentencia T-14, M.P. Fabio Morón Díaz. (1992). *Sentencia T-14/92*. Bogotá.

Corte Constitucional, Sentencia T-102 M.P. Carlos Gaviria Díaz. (1993). *Sentencia T-102/93*. Bogotá.

Montaña, D. F. (2014). *Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Moreno, J. G. (2015). *APORTES SOBRE EL ORIGEN DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA, SU PERSISTENCIA Y SUS IMPACTOS*. Espacio Crítico.

Verdad Abierta. (5 de Marzo de 2014). *Verdadabierta.com*. Recuperado el Octubre de 2018, de Verdadabierta.com: <https://verdadabierta.com/crimenes-de-odio-del-bloque-resistencia-tayrona/>

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Padrón, J. (Septiembre de 2013). *Enfoques Epistemológicos de La Ciencia*. Recuperado el Octubre de 2018, de Scribd: <https://es.scribd.com/document/363014837/Enfoques-Epistemologicos-de-La-Ciencia>

Arenas, H. A. (2014). *El Regimen de la Responsabilidad Subjetiva*. Bogotá: Legis.

## OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH.

(Septiembre de 2001). *OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH*. Obtenido de La Sierra Nevada de Santa Marta y su entorno:

[http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu\\_Regionales/04\\_03\\_regiones/sierra\\_nevada/panoramaactualdelasierranevada.pdf](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/04_03_regiones/sierra_nevada/panoramaactualdelasierranevada.pdf)

WISMAN, D. P. (2018). *Ciudad Equidad "Ta' Chévere"*. Obtenido de

<https://opinioncaribe.com/wp-content/uploads/2018/08/opini%C3%B3n-caribe-246.-terminado-2.pdf>

WISMAN, D. P. (2018). *CIUDAD EQUIDAD "TA" CHEVERE*. Obtenido de

<https://opinioncaribe.com/wp-content/uploads/2018/08/opini%C3%B3n-caribe-246.-terminado-2.pdf>

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA. (2015). *UNA NACIÓN DESPLAZADA*.

Obtenido de

<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>

Garrido, D. A. (2013). Reparación integral y responsabilidad civil: el concepto de reparación integral y su vigencia en los daños extrapatrimoniales a la persona como garantía de los derechos de las víctimas. *Revista de Derecho Privado*, No. 25.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. (13 de septiembre de 2017). C. P. Jaime Orlando

Santofimio Gamboa. *Auto*.

Centro Internacional para la Justicia Transicional. (2015). *Estudio sobre la implementación del*

*Programa de Reparación Individual en Colombia*.

De Greiff, P. (2006). Justice and Reparations. P. De Greiff, *The Handbook of Reparations* .

Escuela Superior de Administración Pública ESAP. (2005). *BREVE RESEÑA HISTORICA DEL*

*FENOMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA*. Obtenido de

Escuela Superior de Administración Pública ESAP:

[http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/breve%20reseña%20histórica%20del%20fenómeno%20del%20desplazamiento%20forzado%20en%20colombia%20-%20-%202005%20-%20contenido%20-%20\(95%20pág%20-%20362%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/breve%20reseña%20histórica%20del%20fenómeno%20del%20desplazamiento%20forzado%20en%20colombia%20-%20-%202005%20-%20contenido%20-%20(95%20pág%20-%20362%20kb).pdf)

Decreto 1290. (2008). *Decreto 1290*.

Osorio, J. A. (18 de julio de 2017). *PACIFISTA*. Obtenido de [https://pacifista.tv/notas/mapiripan-](https://pacifista.tv/notas/mapiripan-cinco-dias-para-el-olvido-pero-tambien-para-la-memoria/)

[cinco-dias-para-el-olvido-pero-tambien-para-la-memoria/](https://pacifista.tv/notas/mapiripan-cinco-dias-para-el-olvido-pero-tambien-para-la-memoria/)

Convencion Americana de Derechos Humanos. (1996). *Organizacion de los Estados*

*Americanos*. Obtenido de [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

[32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

Masacre de Mapiripan VS Colombia (CIDH 15 de septiembre de 2005).

Caso de las masacres de Ituango VS Colombia (CIDH 1 de JULIO de 2006).

Rutas del Conflicto Armado CNMH. (2016). *Rutas del Conflicto Armado*. Obtenido de

<http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=120>

Colectivo de Abogados. (5 de enero de 2010). *Colectivo de Abogados*. Obtenido de

<https://www.colectivodeabogados.org/Alvaro-Uribe-Velez-y-la-masacre-de>

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

M.P Enrique Gil Botero (Consejo de Estado 28 de marzo de 2012).

Bustamante, A. (2003). *La responsabilidad extracontractual del Estado*. Bogotá: Leyera.

Perdomo, J. F. (2001). *La problemática de la posición de garante en los delitos de comisión*.

Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Departamento de Trabajo Social, Programa de Iniciativas para la Paz y la Convivencia -PIUPC-.

(2012). *La Reparación Administrativa a las Víctimas de la Violencia en Colombia*.

Recuperado el Marzo de 2019, de Universidad Nacional de Colombia:

<http://www.bivipas.unal.edu.co/bitstream/10720/594/1/L-140-PIUPC-2012-460.pdf>

Aristizábal, J. (2008). *En contravía de la democracia. Sin democracia, sin derechos. Quinto año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*.

Roldán, M. C., & Garzón, O. C. (Julio-Diciembre de 2011). Las grandes dificultades de la reparación administrativa de las víctimas de la violencia en Colombia. *FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS*, 41(115), 451-497.

Cortés, P. M. (Diciembre de 2013). *The Transnational Institute*. Obtenido de

<https://www.tni.org/files/download/martinez-ley-de-victimas-web.pdf>

Centro Nacional de Memoria Historica. (noviembre de 2012). El Salado: Rostro de una masacre.

Desarmados. (agosto de 2018). *Masacre de Bojayá, Lo que se pudo evitar*. Obtenido de

Desarmados: <http://desarmados.org/masacre-bojaya-lo-se-pudo-evitar/>

Centro Nacional de Memoria Historica. (septiembre de 2014). *Rutas del Conflicto*. Obtenido de

<http://rutadelconflicto.com/interna.php?masacre=691>

INDEPAZ. (agosto de 2011). *Las víctimas de la "Ley de Víctimas"*. Obtenido de

<http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/08/Punto-de-Encuentro-55-Las-vi%CC%81ctimas-de-la-ley-de-victimas-.pdf>

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Torrado, A. A. (Enero-Junio de 2001). Análisis de la ley 387 de 1997: su impacto sico-social en la población desplazada. *Reflexión Política*, 3(5), 1-10.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (31 de Diciembre de 2013). *Verdad, justicia y reparación*. Obtenido de Cuarto informe DIH Colombia:

<https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/justicia-verdad-reparacion-es.pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2013). *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá: Imprenta Nacional.

Vilá, E. H. (2016). *El conflicto colombiano, sus actores y propuestas de paz: 1990-2010*.

Santiago: RIL editores.

Consejo de Estado, Sección Tercera M.P. Julio Cesar Uribe Acosta. (4 de Agosto de 1988). *Exp. 5125*. Recuperado el 2019, de Consejo de Estado:

<file:///Users/macbookair/Downloads/1288-CE-SEC3-EXP1988-N5125.html>

Corte Constitucional, Sentencia T-025, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. (2004). *Sentencia T-025/04*. Obtenido de Corte Constitucional:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

El Espectador. (2017). *En Simití se cultiva la reconciliación. En Especial "Relatos del Perdón"*.

Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/paz/en-simiti-se-cultiva-la-reconciliacion-articulo-727495>. Consultado en 25/10/2018

Consejo de Estado. (2013). *Régimen Legal de Bogotá D.C.* Recuperado el Mayo de 2019, de Alcaldía de Bogotá:

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=83350>

Gomez, F. (2014). Justicia, verdad y reparación en el proceso de paz en Colombia. *Revista Derecho del Estado*(33), 35-63.

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Rupesinghe, K. (24 de Febrero de 2009). *FCE Citizen-based Early Warning and Early Response*

*System: A New Tool for Civil Society to Prevent Violent Conflict*. (Foundation for Co-Existence) Recuperado el Mayo de 2019, de Foundation for Co-Existence:

<https://earlywarning.files.wordpress.com/2009/03/fce-citizen-based-early-warning-and-early-response-system.pdf>

Urrego, G. (2016). *Ley de víctimas: un debate en torno a la inclusión y la exclusión social* .

Recuperado el Mayo de 2019, de Repositorio Universidad Católica de Colombia:

[http://repository.ucatolica.edu.co:8080/bitstream/10983/14177/2/RAE\\_GLORIA-URREGO-PAVA.pdf](http://repository.ucatolica.edu.co:8080/bitstream/10983/14177/2/RAE_GLORIA-URREGO-PAVA.pdf)

1725, D. (2012). Bogotá: Diario Oficial.

Ley 387. (18 de Julio de 1997). *Ley 387 de 1997*. Recuperado el 2019, de

<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-387-de-1997.pdf>

Ley 1448. (10 de Junio de 2011). *Ley 1448 de 2011*. Recuperado el 2019, de Unidad de víctimas:

<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>

Decreto 4800. (20 de Diciembre de 2011). *Decreto 4800*. Recuperado el 2019, de Unidad de víctimas:

<http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-4800-de-2011.pdf>

Decreto 3011. (26 de Diciembre de 2013). *Decreto 3011*. Recuperado el 2019, de Función

Pública: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56210>

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Decreto 4155. (3 de Noviembre de 2011). *Decreto 4155*. Recuperado el 2019, de Presidencia:

<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Noviembre/03/dec415503112011.pdf>

Decreto Ley 4633. (9 de Diciembre de 2011). *Decreto Ley 4633*. Recuperado el 2019, de Secretaria Senado:

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_4633\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4633_2011.html)

Decreto 4634. (9 de Diciembre de 2011). *Decreto 4634*. Recuperado el 2019, de Secretaria

Senado: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_4634\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4634_2011.html)

Decreto Ley 4635. (9 de Diciembre de 2011). *Decreto Ley 4635*. Recuperado el 2019, de Centro de memoria historica:

<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/registroEspecialArchivos/4635-2011.pdf>

El Pilón. (19 de Diciembre de 2014). *Los guardianes de la Sierra Nevada*. Recuperado el 2019, de El Pilón: <https://elpilon.com.co/los-guardianes-de-la-sierra-nevada/>

Sistema de Alertas Tempranas. (2006). *El mapa del conflicto armado en la Sierra Nevada*.

Recuperado el 2019, de [http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Doc-483\\_200638.pdf](http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Doc-483_200638.pdf)

López Díaz, C., Cardona Chaves, J. P., Guerrero Torres, A., Machado Ramírez, S., Otálora

Lozano, G., Martínez, M. P., . . . Uribe Briceño, L. M. (Abril de 2011). *Jurisprudencia*

*penal internacional aplicable en Colombia*. Recuperado el Mayo de 2019, de

Jurisdicción Especial para la Paz: [https://www.jep.gov.co/Sala-de-](https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Jurisprudencia%20Penal%20Internacional.pdf)

[Prensa/Documents/Jurisprudencia%20Penal%20Internacional.pdf](https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Jurisprudencia%20Penal%20Internacional.pdf)

## RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Corte Constitucional. (2001). *Corte Constitucional*. Recuperado el 2019, de Sentencia SU-1184/01: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/SU1184-01.htm>

Corte Constitucional. (2007). *Sentencia C-291/07*. Recuperado el 2019, de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-291-07.htm>

Corte Constitucional. (2017). *Sentencia T-083/17*. Recuperado el 2019, de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-083-17.htm>

Muñoz Murillo, E. A. (Marzo de 2013). *El derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado interno: Reparación excepcional en el marco de la Justicia Transicional*.

Recuperado el Mayo de 2019, de Universidad Nacional de Colombia:

<http://bdigital.unal.edu.co/39928/1/6700954.2013.pdf>