



TOMO III

ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

Rocío Araújo Oñate
Editora académica

www.defensoria.gov.co



ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

TOMO III



2024

Defensoría del Pueblo





ISBN: 978-628-7743-02-1

© Defensoría del Pueblo

© Consejo de Estado

© Rama Judicial

Obra de distribución gratuita.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente.

Colombia. Defensoría del Pueblo y Consejo de Estado

"Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia"

Bogotá, Colombia, Agosto 2024

Páginas: 226

Defensoría del Pueblo

<https://www.defensoria.gov.co/>

Consejo de Estado

<https://www.consejodeestado.gov.co/index.htm>

• • •

Iris Marín Ortiz

Defensora del Pueblo

Roberto Molina Palacios

Vicedefensor del Pueblo

Margarita Barraquer Sourdis

Secretaría General

Constanza Clavijo Velasco

Secretaria Privado

COORDINACIÓN GENERAL

Secretaría Técnica del Comité Editorial:

Carolina Vergel Tovar

Directora Nacional de Promoción y

Divulgación de Derechos Humanos

Secretaría Técnica del Comité Editorial

EDITORA ACADÉMICA

Rocío Araújo Oñate

Ex consejera de Estado

CONSEJO DE ESTADO

Milton Chaves García

Presidente del Consejo de Estado 2024

Jaime Enrique Rodríguez Navas

Presidente del Consejo de Estado 2023

Rocío Araújo Oñate

Ex consejera de Estado

Directora Comisión de Relatoría hasta 2023

Wilson Ramos Girón

Consejero de Estado

Director Comisión de Relatoría 2024

AUTORES

Carlos Prieto

María Adriana Marín

Nicolas Yepes Corrales

Nandy Melissa Rozo Cabrera

Enlace de la presidencia del Consejo de Estado

Natalia Yadira Castilla Caro

Nubia Yaneth Pajarito Navarrete

Guillermo León Gómez

Jorge Eduardo González Correa

Relatores Sección Tercera

Diseño y diagramación

EVML

Diseño de portada

Julian Toro

Corrección de estilo

Alejandra Restrepo

Fotografías

Banco de fotos de la Defensoría del Pueblo

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Impreso en Colombia

• • •

Este documento debe citarse así: "Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia", Rocío Araujo Oñate, editora académica, Bogotá, Colombia, Editorial Imprenta Nacional, 2024

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Defensoría del Pueblo y del Consejo de Estado. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de apoyo de la Defensoría del Pueblo y del Consejo de Estado.

ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

TOMO III

• • •

2024

Defensoría del Pueblo

CONTENIDO

Capítulo 8 - Desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales

Contexto histórico por Carlos Prieto **6**

Capítulo 9 - Ejecuciones extrajudiciales y falsos positivos

Análisis jurídico de Nicolas Yepes Corrales **40**

Capítulo 10 - Desplazamiento forzado y exilio

Contexto histórico por Carlos Prieto **68**

Capítulo 11 - Desplazamiento Forzado

Análisis jurídico de Nicolas Yepes Corrales **100**

Capítulo 12 - Violencias sexuales y basadas en género

Contexto histórico por Carlos Prieto **124**

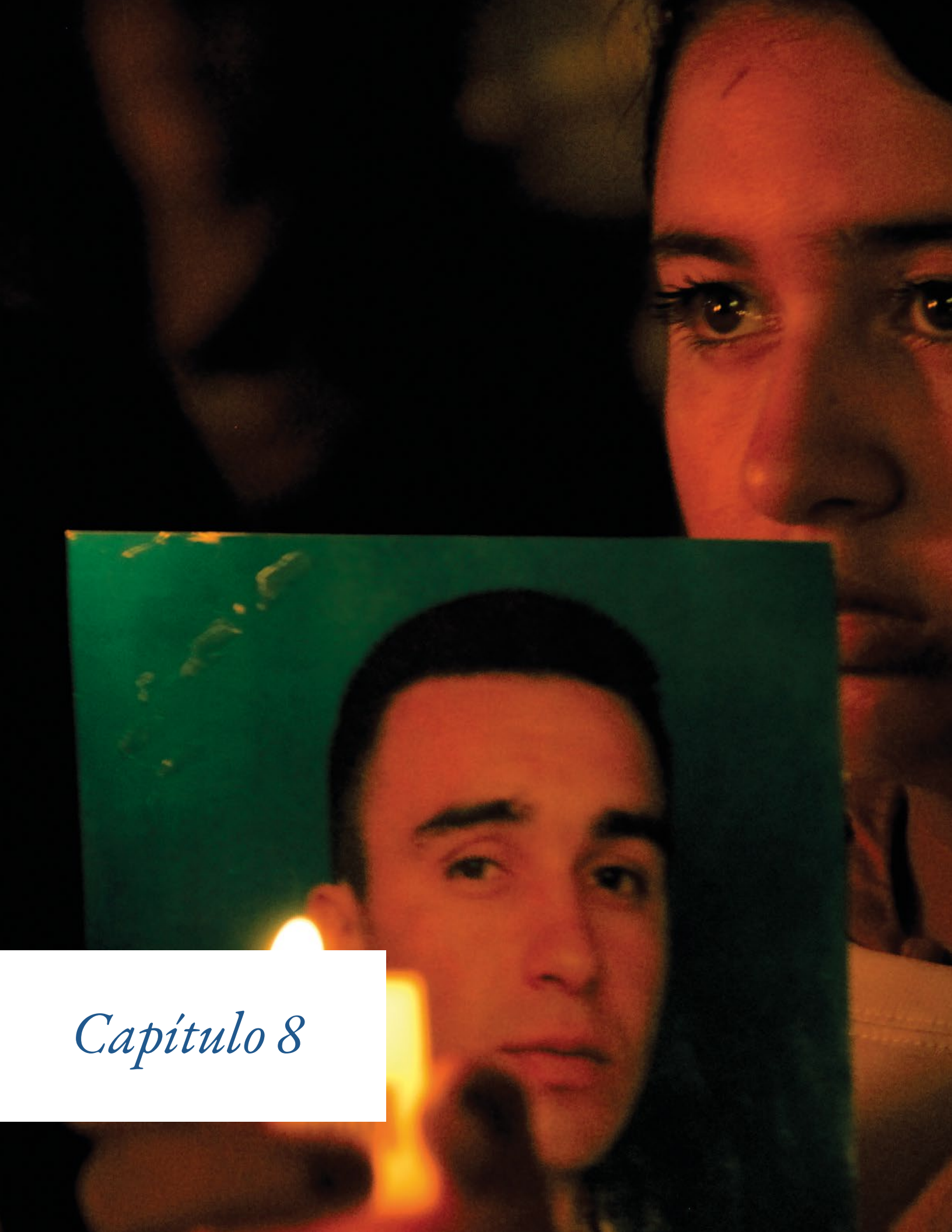
Capítulo 13 - Violencia Sexual

Análisis jurídico de María Adriana Marín **150**

Capítulo 14 - El hecho exclusivo y determinante del tercero en el marco del conflicto armado interno, a la luz del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

Análisis jurídico de Nicolas Yepes Corrales **200**

Referencias **214**



Capítulo 8

DESAPARICIONES FORZADAS Y EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES

Contexto histórico por Carlos Prieto¹

Introducción

El relato sobre el conflicto armado en Colombia ha sido alimentado no solo por la materialización de hechos de violencia de gran escala y visibilidad, sino también por una amplitud de repertorios de violencia que se han caracterizado por su baja intensidad pero alta recurrencia y que han sido resultado de las estrategias de distintos grupos armados por generar terror, destruir liderazgos y tejido social, al mismo tiempo que han pretendido ocultar o invisibilizar las evidencias y efectos de sus actos. Este es el caso de crímenes como las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales.

Respecto a las desapariciones forzadas, el Centro Nacional de Memoria Histórica ha reconocido que a pesar de los altos niveles de subregistro y de calidad de la información disponible sobre estos hechos, esta modalidad empezó a ser empleada desde la década de los 70 por diferentes grupos armados en el marco de la lucha contrainsurgente estatal y también como consecuencia de la acción de grupos paramilitares y guerrilleros de esa época: “De hecho, fueron precisamente estas modalidades que poco trascendieron en el plano nacional, pero que tuvieron un alto impacto en el ámbito local, las que invadieron de manera duradera la cotidianidad de las víctimas” (Centro

Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 42).

La magnitud en el número de desapariciones y sus terribles impactos sobre familias y comunidades contrastan con la baja resonancia mediática de estos hechos y se suele sumar a las dificultades en su esclarecimiento, la confusión del crimen con otras victimizaciones como el secuestro o el homicidio, su tardía tipificación, la minimización de su impacto social o las dificultades en su denuncia debido a la vigencia de los actores armados responsables (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pp. 57-58).

Desde ciertos criterios es considerado un crimen de lesa humanidad además ser un delito de ejecución permanente dada su naturaleza, características con las que coincide el *Informe Final de la Comisión de la Verdad* en Colombia, al reconocer que las desapariciones forzadas han sido un mecanismo de represión permanente que les sirvió a los actores del conflicto para:

Propagar el terror y la incertidumbre en la población y para afectar a las comunidades, desplegando estrategias que generaran confusión sobre lo sucedido y dificultaran la localización de la persona desaparecida (...) También se utilizó como medio para ocul-

¹ Politólogo con maestría en asuntos internacionales y estudios en seguridad y DDR. Ha trabajado varios años como investigador, asesor en procesos de negociación y consultor para entidades públicas y organizaciones nacionales e internacionales. Este trabajo fue posible también gracias al apoyo y contribución de Gerson Arias, experto en seguridad y conflicto armado.

tar los hechos de violencia perpetrados a lo largo del conflicto armado. La desaparición forzada les permitía ocultar sus acciones violentas, no dejar rastros de las afectaciones a las poblaciones y negar la perpetración de hechos violentos (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, pp. 169-170).

Documentos y protocolos elaborados por la Defensoría del Pueblo acogen la definición de este delito a partir de lo planteado en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006, Art. 2), aprobada por la Ley 1418 de 2010, en donde se entiende como “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley)” (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 14).

De acuerdo con el *Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, elaborado por la Defensoría del Pueblo en alianza con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, existen varios instrumentos jurídicos que refuerzan los conceptos y la protección sobre el derecho a no ser desaparecido, entre ellos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (1992), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994), además de la misma Constitución Política, de donde se rescatan al menos tres elementos para la tipificación de este delito: (i) privación de la libertad contra la voluntad de la persona, (ii) Intervención de agentes gubernamentales, al menos indi-

rectamente por asentimiento y (iii) negativa a reconocer la detención y a revelar la suerte o el paradero de la persona (Defensoría del Pueblo –ACNUDH, 2010, pp. 217-218).

Respecto a las ejecuciones extrajudiciales, nuevamente a pesar del alto nivel de subregistro, los primeros casos fueron reportados desde la década de los ochentas y encuentran su momento de mayor recurrencia en la década de 2000 cuando se expresan como parte de una estrategia impulsada por agentes de Estado para presentar a civiles como guerrilleros muertos en combate “quienes fueron engañados o raptados de su lugar de residencia, para luego ser ejecutados en regiones distantes con la intención de que no fueran reclamados y acabar inhumados como n.n. en los cementerios” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pp. 46-47).

Desde la perspectiva de la Comisión de la Verdad, las ejecuciones extrajudiciales se entienden como muertes premeditadas por parte de agentes de Estado -con su autorización, tolerancia, apoyo, complicidad o aquiescencia- en contra de personas indefensas que no formaban parte del conflicto o se encontraban fuera de combate y que derivaron en otro tipo de violaciones a los derechos humanos como la tortura. La racionalidad de estos crímenes está asociada a la equivalencia que el Estado planteó de sectores campesinos, estudiantiles, obreros e indígenas con las guerrillas como parte de su accionar contrainsurgente y en donde el “señalamiento de pertenecer, simpatizar o colaborar con la guerrilla” constituyó una de las premisas centrales que explicó dicha práctica a través del tiempo (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 91, pp. 169-170).

Según el mismo *Manual de Calificación de Conductas Violatorias*, en Colombia, las ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias pueden generar diferentes tipos de responsabilidad ya sea al autor material o intelectual del hecho o

al mismo Estado conforme con sus diferentes modalidades: (i) la muerte en detención debido a torturas, descuido o uso de la fuerza, (ii) muerte como consecuencia del uso de la fuerza por funcionarios o personas que actúan en acuerdo con el Estado sin criterios de necesidad o proporcionalidad, (iii) muertes como consecuencia de ataques por fuerzas de seguridad del Estado, grupos paramilitares u otras fuerzas privadas, (iv) genocidio, (v) desapariciones forzadas cometidas por agentes del Estado que derivan en una muerte y (vi) muerte de una persona detenida en circunstancias poco claras (Defensoría del Pueblo –ACNUDH, 2010, pp. 111-112).

En relación con ambos tipos de violencia, institucionalmente se han presentado esfuerzos importantes en los últimos años para avanzar en la prevención, protección y esclarecimiento frente a este tipo de hechos. Tras la firma del acuerdo de paz con las Farc-EP se han reforzado nuevos instrumentos para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado que ha incluido la creación de una entidad dedicada a esta labor -la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas-, así como la apertura del macrocaso 03 por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz en julio de 2018 sobre “asesinatos y desapariciones forzadas presen-

tados como bajas en combate por agentes del Estado”, que a la fecha ha relacionado más de 3.400 integrantes de la Fuerza Pública de todos los rangos y un universo inicial de 6.402 víctimas de este delito (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023). Por su parte, tanto la Defensoría del Pueblo con sus informes defensoriales, de riesgo y su gestión defensorial, como el Consejo de Estado a través de sus sentencias, han generado hitos sustanciales orientados, respectivamente, a la prevención y denuncia de estos hechos, a la atención de las víctimas y sus entornos familiares, así como a la definición de responsabilidades sobre este tipo de hechos.

El capítulo que se presenta a continuación busca documentar el contexto, los patrones y algunos casos relacionados con estos dos tipos de violencia en la historia reciente del conflicto armado en Colombia, así como dar cuenta de la labor que instituciones como la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Estado, en correspondencia con su mandato constitucional, han promovido durante años con la finalidad de anticipar y proteger a la población frente a la ocurrencia de este tipo de violencia y sus efectos, así como de evaluar la responsabilidad estatal, sancionar y generar precedentes jurisprudenciales frente a estos hechos.

Contexto histórico y reciente relacionado con las desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales

En la valoración del contexto histórico donde ocurren este tipo de hechos se examinan conforme con las cifras oficiales²; por un lado, las desapariciones forzadas³ según todos los responsables y, adicionalmente, entre estas, se estiman las llevadas a cabo por agentes del Estado. En contraste, las ejecuciones extrajudiciales⁴ se analizan a partir de las víctimas de asesinatos, masacres y de desapariciones forzadas ocasionadas por agentes del Estado. Esta perspectiva incluye, por definición, los denominados “falsos positivos”; es decir, ejecuciones

extrajudiciales en las que las víctimas fueron presentadas como muertes en combate⁵.

Entre 1958 y 2022 se tiene registro de 64.606 casos de desaparición forzada que arrojaron 76.570 víctimas. Ahora, si se considera el tramo temporal 1982 – 2022, fueron 64.030 casos y 75.903 víctimas⁶. Por otro lado, entre 1958 y 2022 se tiene registro también de 9.509 víctimas de ejecuciones extrajudiciales, que incluye la suma de víctimas de asesinatos selectivos, masacres y desapariciones forzadas cometidas por agentes del Estado⁷. El siguiente gráfico cruza las víctimas de desapa-

² Las bases de datos se extractaron de datos abiertos y se usaron como fuentes el CNMH y la Unidad para las víctimas. Para las consultas de víctimas de desapariciones forzadas se usaron consultas extractadas del Centro Nacional de Memoria Histórica. Para construir las ejecuciones extrajudiciales se sumaron las víctimas de asesinatos, masacres y desapariciones forzadas; es decir, las víctimas letales que fueron responsabilidad de agentes del Estado. También se seleccionaron, por aparte, las víctimas letales ocasionadas por paramilitares en el entendido de que hay diversas formas de colaboración entre Fuerza Pública y paramilitares. En muchos casos se contaron los casos y no las víctimas. Dependiendo del caso, se seleccionaron series hasta 2022, tomando como punto de partida diferentes años: 1982 o 1985, opciones que se precisan en cada capítulo, esto a pesar de que el énfasis se hace desde 1991. Las bases de datos que se usaron y que están disponibles en fuentes abiertas son anonimizadas; es decir que no tienen relato ni contienen el nombre de la víctima. No obstante, se dispone de una versión de estas bases de datos suministradas por petición al Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto que contienen relatos. También se usaron fuentes de contraste como publicaciones del CNMH y otros informes sobre estos temas.

³ Según el Centro Nacional de Memoria Histórica, las desapariciones forzadas se definen de la siguiente manera: “Es el sometimiento de una persona a privación de su libertad, contra su voluntad, cualquiera sea su forma, arresto, detención, secuestro o toma de rehén, por parte de agentes del Estado, miembros de grupos armados ilegales que toman parte en el conflicto armado, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley”.

⁴ Los asesinatos perpetrados por agentes del Estado se califican en el derecho internacional de los derechos humanos como ejecuciones extrajudiciales.

⁵ De acuerdo con la Comisión de la Verdad, los asesinatos perpetrados por agentes del Estado se califican en el derecho internacional de los derechos humanos como ejecuciones extrajudiciales. Así mismo, la Comisión señala que, si bien todos los falsos positivos son ejecuciones extrajudiciales, por el hecho de que son muertes arbitrarias en las que el responsable es un agente del Estado, no todas las ejecuciones extrajudiciales se pueden catalogar como falsos positivos, pues no todas obedecen a la intención de que la víctima se presente como un supuesto resultado militar logrado en un combate.

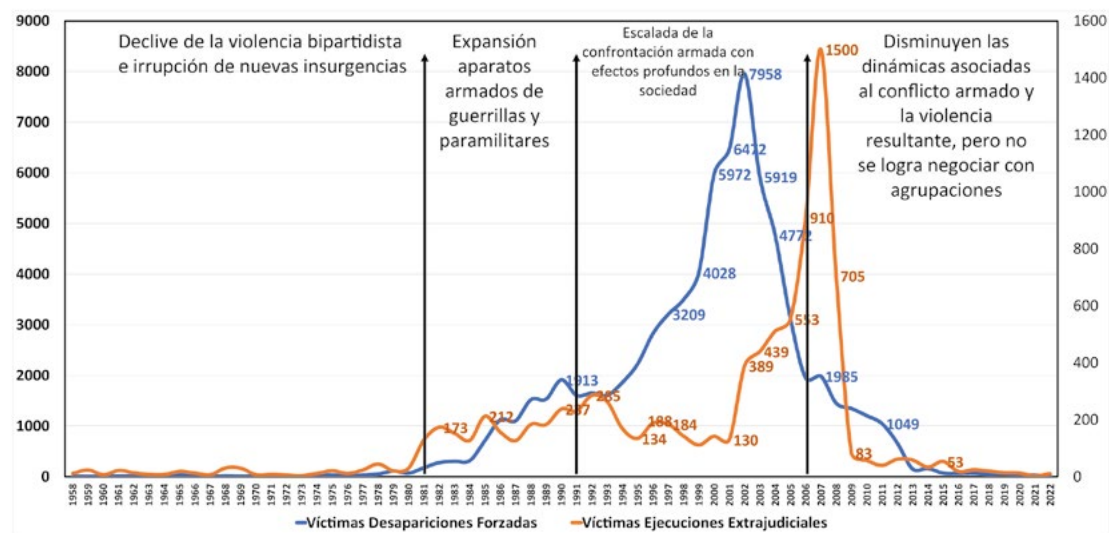
⁶ Datos del Observatorio Nacional de Memoria Histórica. Base de datos de casos de desaparición forzada. Corte 9 de agosto de 2023.

⁷ Base construida con base en asesinatos, masacres y desapariciones forzadas seleccionando los hechos que fueron responsabilidad de agentes del Estado. Observatorio Nacional de Memoria Histórica. Base de datos de casos de asesinatos, masacres y desapariciones forzadas. Corte 9 de agosto de 2023.

riciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales -se utilizaron dos escalas, en el eje de la izquierda se leen las desapariciones forzadas y en el de la derecha las ejecuciones extrajudiciales:-

Gráfica 1.

Evolución del total de las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales por periodos



Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

En este diagnóstico se aprecia un desfase entre los picos de las dos curvas; el nivel más alto de las desapariciones se registró en 2002, mientras que el de las ejecuciones extrajudiciales ocurrió en 2007. Se explica esto último, en gran medida, por las ejecuciones extrajudiciales que fueron presentadas como bajas en combate (falsos positivos).

Las víctimas de desapariciones forzadas empiezan a incrementar significativamente de 1981 en adelante y en 1990 ya eran 1.913. El ascenso en la década de los 90 es significativo y se llegó a 7.958 víctimas en 2002. Posteriormente, el descenso es vertiginoso y en cinco

años, en 2007, ya se situaban en 1.935, todavía un nivel alto. En los siguientes años, la disminución continuó; existe un subregistro en los últimos años, pero nada indica que se hayan situado en niveles similares a los registrados en el pasado.

En contraste, las ejecuciones extrajudiciales empezaron a subir en el curso de los ochenta, pero su ascenso considerable solo ocurre entre 2001 y 2007, lo cual coincide en lo esencial con las ejecuciones extrajudiciales que fueron presentadas como bajas en combate.

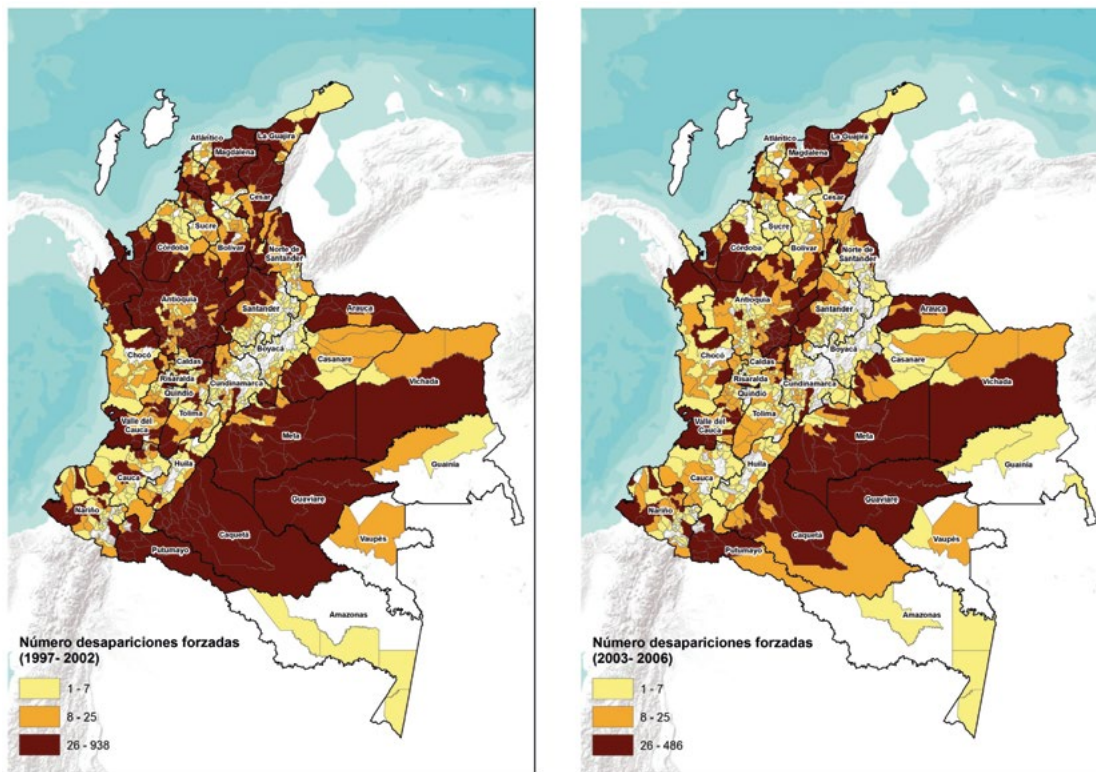
Desapariciones forzadas

Se registraron 10.420 víctimas de desapariciones forzadas entre 1982 y 1991, con un promedio anual de 1.042. En el segundo periodo, entre 1992 y 2006, se incrementó a 57.083 víctimas, con un promedio anual de 3.805 casos y un 265 más que el promedio anual del periodo anterior. En el tercer periodo se redujo a 8.400 **víctimas entre 2007 y 2022** y un promedio anual de

57,9; es una cifra muy baja que seguramente refleja un subregistro, pero también que las desapariciones forzadas disminuyeron significativamente en la última década. Como lo muestra la tendencia, el comportamiento de las desapariciones forzadas tiene su nivel más alto en 2002, al igual que en la suma de asesinatos selectivos y masacres.

Gráfica 2.

Número de desapariciones forzadas entre 1997-2006



Fuente: Bases de datos del Observatorio Nacional de Conflicto Armado del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

Tabla 1.**Desapariciones forzadas por periodos**

	Cifras				Absolutas				Participación porcentual				Promedio				Anual		Cambios Período									
	82	91	92	06	07	22	82	22	82	91	92	06	07	22	82	22	82	91	92	06	07	22	82	22	1	a	2	a
AGENTE DEL ESTADO	987	104	235	2263	9.5%	1.8%	2.8%	3.0%	98.7	69.4	14.688	55.195	-29.7%	-77.4%														
AGENTE DEL ESTADO - GRUPO PARAMILITAR	107	317	0	424	1.0%	0.6%	0.0%	0.6%	10.7	21.133	0	10.341	97.5%	-100.0%														
AGENTE DEL ESTADO - GRUPO POSDESMOVILIZACIÓN	0	5	14	19	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0	0.3333	0.875	0.4634	180.0%															
AGENTE EXTRANJERO	6	31	0	37	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.6	2.0667	0	0.9024	244.4%	-100.0%														
CRIMEN ORGANIZADO	2	6	0	8	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2	0.4	0	0.1951	100.0%	-100.0%														
DESCONOCIDO	3915	1740	415	25472	37.6%	30.5%	49.5%	33.6%	391.5	1160.1	259.75	621.27	196.3%	-76.1%														
GRUPO ARMADO NO DIRIMIDO	21	154	2	177	0.2%	0.3%	0.0%	0.2%	2.1	10.267	0.125	4.3171	388.9%	-98.7%														
GRUPO ARMADO NO IDENTIFICADO	1247	7254	453	8954	12.0%	12.7%	5.4%	11.8%	124.7	483.6	28.313	218.39	287.8%	-93.8%														
GRUPO PARAMILITAR	226	23329	0	25590	21.7%	40.9%	0.0%	33.7%	22.6	1555.3	0	624.15	587.9%	-100.0%														
GRUPO POSDESMOVILIZACIÓN	0	345	2234	2585	0.0%	0.6%	26.6%	3.4%	0	23.267	139.75	63.049	540.7%															
GUERRILLA	186	7153	1274	10283	17.9%	12.5%	15.2%	13.6%	18.6	476.87	79.625	250.98	156.2%	-82.2%														
OTRO ¿CUÁL?	13	43	30	86	0.1%	0.1%	0.4%	0.1%	1.3	2.8667	1.875	2.0975	120.5%	-30.2%														
Total general	10420	57083	8400	75903	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	1042	3805.5	525	1851.3	265.2%	-85.3%														

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

En el primer periodo tuvieron mucho peso, en términos de responsabilidades, los desconocidos, asunto que no extraña dada la naturaleza del hecho que se examina; a estos se les puede agregar los grupos armados no identificados con 1.247 con el 12 por ciento. De igual forma, ya eran los paramilitares los que explicaban una porción considerable de estos hechos, con 2.262 víctimas y el 21.7 por ciento de los casos. Después se situaron las guerrillas, que en su conjunto explicaron 1.861 víctimas y el 17.9 por ciento del total para este periodo. Cabe señalar también que una buena parte de los casos presentados se registraron en zonas como Medellín; Turbo y Apartadó en el Urabá bananero; Puerto Berrío, Cimitarra, Puerto Boyacá y Barrancabermeja, en el Magdalena Medio; Montería y Tierralta en Córdoba.

El cambio brusco en la tendencia se registra en el segundo periodo, entre 1992 y 2006, cuando los paramilitares intensificaron su accionar y se expandieron, como ya vimos. Solo no se tiene información sobre el municipio en el 2.5 por ciento de las víctimas. El cuadro

que se presenta a continuación refleja los 43 municipios más afectados, que concentran el 41,7 por ciento de las víctimas de desaparición forzada, mientras que hay otros 856 donde se concentra el 57 por ciento restante.

La característica en este periodo es la expansión de la violencia protagonizada por paramilitares y guerrillas, sobre todo, a varios municipios de distintas regiones de manera simultánea: Catatumbo y Cúcuta; Urabá (Turbo, Apartadó, Mutatá) y Córdoba (Tierralta y Montería); Sierra Nevada de Santa Marta (Santa Marta, Ciénaga y Fundación); norte del Cesar (Valledupar); Putumayo (Valle del Guamuez, Puerto Asís, Orito); Meta (Vistahermosa, Villavicencio, Granada, San Martín); norte del Chocó (Riosucio); Magdalena Medio (Barrancabermeja, Puerto Berrío, La Dorada); Caquetá (Florencia, Puerto Rico); Bajo Cauca (Caucasia, Tarazá); Montes de María (Carmen de Bolívar); oriente antioqueño (San Carlos); Sur del Cesar (Aguachica). Esto de alguna manera se refleja en el siguiente cuadro.

Tabla 2.*Distribución de las desapariciones forzadas por municipios y años entre 1992 y 2006*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total g	Porc
MEDELLIN	63	71	49	70	79	80	85	96	147	143	243	147	127	104	108	1612	2,8%
SIN INFORMACION	49	31	50	63	67	91	120	104	110	134	174	137	121	73	82	1406	2,5%
TIBU	8	15	4	4	12	6	31	225	280	240	156	117	52	16	12	1178	2,1%
TURBO	48	58	129	204	218	120	57	67	74	46	57	38	20	20	12	1168	2,0%
SANTA MARTA	31	29	22	19	30	34	51	46	100	126	178	173	95	66	23	1023	1,8%
SAN JOSE DEL GUAVIARE	12	11	7	35	21	26	49	31	52	52	188	144	99	75	40	842	1,5%
BARRANCABERMEJA	28	29	19	23	16	21	99	71	92	177	58	101	21	11	33	799	1,4%
APARTADO	32	39	46	47	71	102	44	53	44	42	46	29	23	16	14	648	1,1%
VALLE DEL GUAMUEZ	3	10	8	11	11	26	22	61	135	90	104	62	45	27	11	626	1,1%
TIERRALTA	12	22	35	39	36	37	65	94	82	59	77	26	23	7	3	617	1,1%
VALLEDUPAR	18	8	6	13	17	29	22	34	74	67	86	88	75	46	20	603	1,1%
PUERTO ASIS	7	9	12	41	25	32	48	48	80	50	67	51	33	53	27	583	1,0%
BOGOTA, D.C.	32	23	46	14	22	20	37	26	48	64	57	62	44	52	36	583	1,0%
VISTAHERMOSA	9	2	8	9	11	17	10	30	23	47	116	60	105	79	50	576	1,0%
VILLAVICENCIO	16	22	21	17	14	19	17	25	44	55	83	82	60	38	22	535	0,9%
GRANADA	12	20	23	12	12	23	35	28	38	75	76	78	51	32	5	520	0,9%
RIOSUCIO	8	5	6	21	71	190	40	23	19	38	43	20	17	6	9	516	0,9%
DABEIBA	5	5	19	7	33	70	91	48	34	41	77	20	27	25	6	508	0,9%
LA DORADA	14	7	10	16	12	19	23	21	55	74	78	58	46	48	11	492	0,9%
CIENAGA	10	7	5	11	23	31	37	46	32	53	57	87	65	21	5	490	0,9%
PUERTO BERRIO	20	21	17	30	69	28	34	24	30	42	32	56	37	28	15	483	0,8%
FLORENCIA	4	9	8	16	8	21	44	52	33	67	79	39	36	27	23	466	0,8%
TARAZA	1	22	17	20	37	27	28	39	34	52	49	34	48	31	13	452	0,8%
TAME	7	7	8	14	25	13	18	23	16	35	58	108	64	25	12	433	0,8%
BUENAVENTURA	9	7	7	9	11	8	6	12	41	26	58	50	78	63	40	425	0,7%
SAN ANDRES DE TUMACO	4		4	2	2	3	4	16	8	99	68	55	53	36	49	403	0,7%
SAN PABLO	10	2	5	2	6	10	4	59	78	44	42	49	46	21	11	389	0,7%
CAUCASIA	15	20	11	17	25	16	33	24	38	36	46	29	26	29	21	386	0,7%
CALI	35	35	20	23	11	5	6	7	28	27	48	24	39	24	29	361	0,6%
MUTATA	17	9	11	28	58	75	49	20	36	20	5	11	8	10	3	360	0,6%
AGUSTIN CODAZZI	4	5	2	7	26	14	20	16	46	27	44	48	63	30	6	358	0,6%
FUNDACION	4	3	6	2	13	19	17	48	46	54	65	23	29	12	3	344	0,6%
PUERTO RICO	7	3	4	6	12	16	26	20	36	15	30	48	44	49	26	342	0,6%
EL CARMEN DE BOLIVAR	8	5	8	12	6	28	13	37	83	21	47	23	31	9	5	336	0,6%
CHIGORODO	10	13	33	37	53	34	34	26	19	17	22	11	11	10	4	334	0,6%
SAN CARLOS	4	1	4	9	4	8	21	30	45	56	58	23	36	27	7	333	0,6%
PUERTO BOYACA	16	17	5	10	12	22	23	15	22	40	40	44	37	25	4	332	0,6%
MONTERIA	17	14	11	17	24	28	17	18	29	52	43	23	10	18	8	329	0,6%
AGUACHICA	6	14	17	20	26	18	13	15	39	43	65	14	23	5	10	328	0,6%
CUCUTA	4	7	10	5	9	13	8	23	32	39	55	36	47	15	20	323	0,6%
ORITO	3	3	10	11	10	11	16	19	54	32	75	26	21	19	10	320	0,6%
BARRANQUILLA	18	2	17	7	17	16	13	8	25	44	51	21	28	47	4	318	0,6%
SAN MARTIN	12	23	16	16	21	9	34	21	19	25	43	26	26	18	6	315	0,6%

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

En unos casos, como en Urabá y Magdalena Medio, la violencia fue fuerte en los primeros años, hasta 1997; en el tramo 1998 a 2002, el fenómeno se concentra en varias regiones al mismo tiempo: Catatumbo, algunos municipios del Magdalena Medio, Putumayo y la mayoría de los departamentos del Caribe. En otros municipios, la violencia fue más intensa de 2003 en adelante como Vistahermosa y

San José del Guaviare.

Como lo muestra el cuadro por responsables, la intensificación de la violencia se explica por la expansión de los paramilitares en diferentes zonas al mismo tiempo; incrementaron el promedio anual de acciones entre el primero y el segundo periodo en 588 por ciento. Las guerrillas también aumentaron, pero en una

proporción mucho más baja que los paramilitares, el 156 por ciento. Los desconocidos y los grupos no identificados, con un aumento de 196 por ciento y 288 por ciento, respecti-

vamente, muestran la complejidad de determinados escenarios en donde actúan muchas agrupaciones al mismo tiempo.

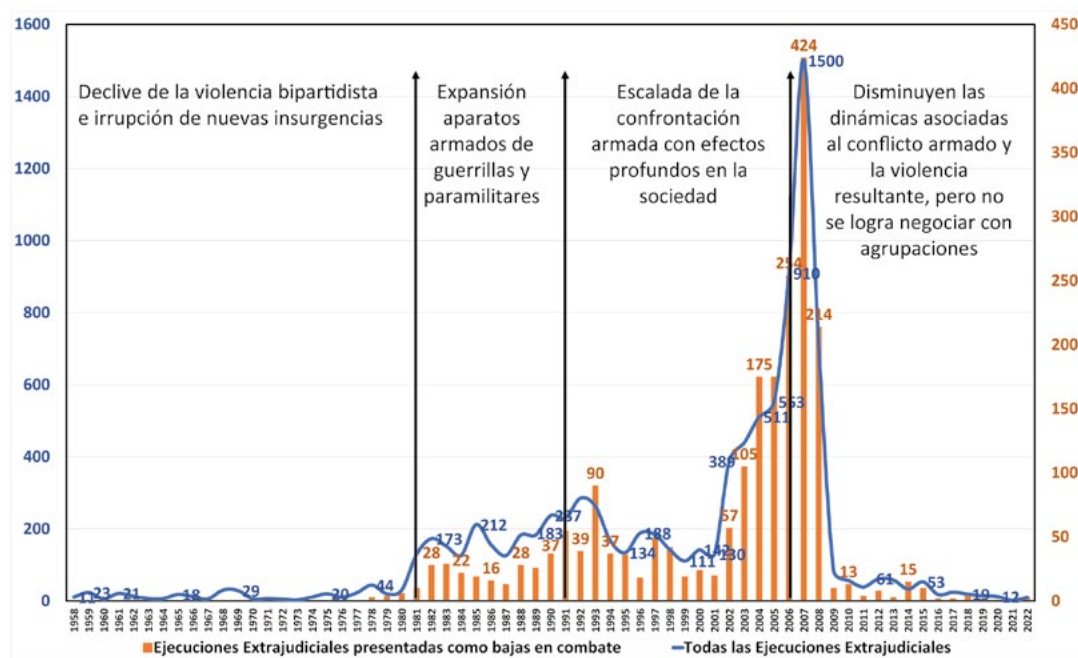
Ejecuciones extrajudiciales

Se tiene registro, de acuerdo con el Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria histórica, de 9.550 víctimas de ejecuciones extrajudiciales, entre ellas 2.152 que fueron presentadas

como bajas en combates⁸. Las 9.550 son víctimas de asesinatos selectivos (una a tres víctimas), de masacres (cuatro o más víctimas) y de desapariciones forzadas, en las que el responsable fue uno o varios agentes del Estado.

Gráfica 3.

Víctimas de ejecuciones extrajudiciales en su conjunto, comparadas con aquellas cuyas víctimas fueron presentadas como bajas en combate



Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

El comportamiento de las ejecuciones extrajudiciales es diferente al del conjunto de la violencia desplegada por guerrillas, paramilitares y crimen organizado⁹, inclui-

⁸ Datos del Observatorio Nacional de Memoria Histórica. Bases de datos de casos de homicidios, masacres y desapariciones forzadas. Corte 9 de agosto de 2023.

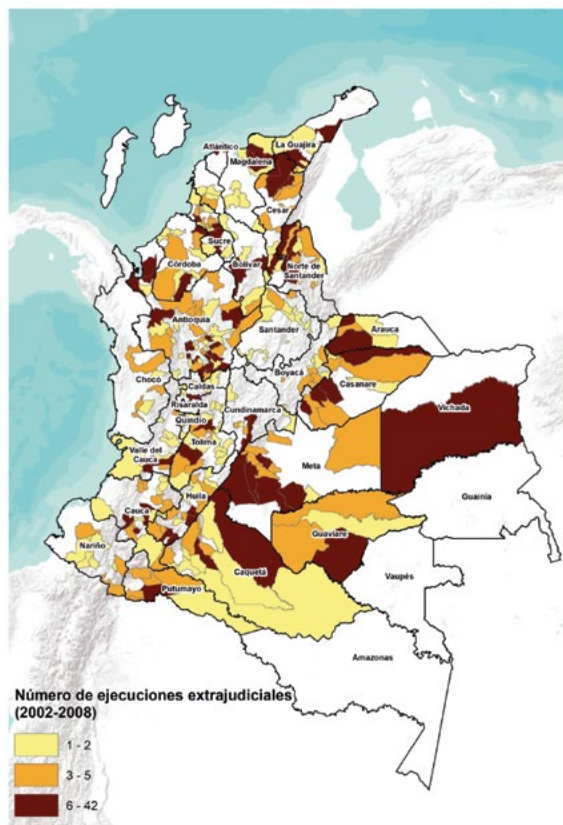
⁹ Es decir, asesinatos selectivos, masacres y desapariciones forzadas cometidos por todos los grupos armados organizados al margen de la ley y agentes del Estado, que es la selección que adoptó el Centro Nacional de Memoria Histórica.

do recientemente el Clan del Golfo y otras expresiones armadas; mientras en otras expresiones de violencia, el pico fue en 2002¹⁰ (en masacres fue en 2001), las ejecuciones extrajudiciales, incluidas aquellas donde las víctimas fueron presentadas como bajas en combate, se dio en 2007, aunque en 2008 se mantuvo un nivel alto (ver gráfico). En este sentido se presentó un desfase entre las

dos curvas consideradas. Las ejecuciones extrajudiciales en su conjunto y entre estas, aquellas donde las víctimas fueron presentadas como bajas en combate, aumentaron solo después de que los paramilitares se habían desmovilizado, asunto relevante si se tiene en cuenta que fueron unos de los principales protagonistas del periodo anterior.

Gráfica 4.

Número de ejecuciones extrajudiciales entre 2002-2008



Fuente: Bases de datos del Observatorio Nacional de Conflicto Armado del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

Se tienen registros de ejecuciones extrajudiciales en su conjunto desde 1958 y se aprecia que mostraron niveles más o menos elevados entre 1981 y 2001, es decir, entre

el segundo periodo considerado y parte del tercero. Hasta 1991, esta situación es explicable porque en esos años se estaban estructurando los paramilitares, que solo

¹⁰ La sumatoria de asesinatos, masacres y desapariciones forzadas por todos los responsables no se representaron en este gráfico.

se articularon¹¹ de 1993 y 1994 en adelante, cuando se formaron las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, ACCU y, en consecuencia, fue más notoria su articulación con actores institucionales. Curiosamente, entre 1998 y 2002, un tramo del tercer periodo considerado, los números de casos no se habían incrementado, mientras que el conjunto de la violencia había llegado a su nivel más alto en 2002. Esto se explica porque en esos años el papel de la Fuerza Pública, en buena medida, se canalizó a través de grupos paramilitares, con los que agentes del Estado se integraron o actuaron coordinadamente.

El aumento significativo de las ejecuciones extrajudiciales se verifica desde 2002. Esto, por un lado, por la ocurrencia de los llamados falsos positivos. Adicionalmente, por hechos que no fueron presentados como bajas en combate. Por ejemplo, en 2007 se contabilizaron en total 1.500 ejecuciones extrajudiciales y al mismo tiempo 424 falsos positivos; es decir, que hubo más de mil ejecuciones extrajudiciales que no fueron falsos positivos.

De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), tal como se aprecia en el siguiente cuadro, en el primer periodo (1982-1991) se presentaron 1.780 víctimas de ejecuciones extrajudiciales, de ellas el 80.6 por ciento por agentes del Estado y el 19.4 por ciento por paramilitares y agentes del Estado al mismo tiempo; esto arrojó un promedio anual en el periodo de 178. En el segundo tramo temporal (1992-2006), las ejecuciones extrajudiciales se incrementaron a 4.549 víctimas, es decir, un promedio anual de 303 casos y un incremento del 74 por ciento respecto del periodo anterior; los agentes del Estado subieron su participación del 80 por ciento al 84 por ciento y la alianza entre agentes del Estado y paramilitares bajó de 19.4 al 15.7 por ciento. En el tercer periodo (2007-2022), la tendencia bajó a 2.668 víctimas (en el periodo anterior habían sido 4.549), es decir, un promedio anual de 179,2. Es de anotar que la cifra más alta se presentó en 2007, el pico de los falsos positivos; en esta ocasión, la responsabilidad de los agentes del Estado superó el 98 por ciento.

¹¹ Es decir que se integraron estructuras que antes funcionaban en forma dispersa.

Tabla 3.**Ejecuciones extrajudiciales por periodos**

	Cifras absolutas			Participación % Responsable del Estado por período			Promedio anual por período		
	82 91	92 06	07 22	82 91	92 06	07 22	82 91	92 06	07 22
Presunto Responsable									
Agente del Estado	1,434	3,834	2,653	80.6%	84.3%	98.7%	143.4	255.6	176.9
Agente del Estado - Grupo Paramilitar	346	713		19.4%	15.7%	0.0%	34.6	47.5	0.0
Agente del Estado - Grupo Posdesmovilización		2	35	0.0%	0.0%	1.3%	0.0	0.1	2.3
Total general	1,780	4,549	2,688	100.0%	100.0%	100.0%	178.0	303.3	179.2

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

En el primer periodo, las dinámicas se concentraron en 18 municipios que acumularon el 41 por ciento de las ejecuciones, incluidas las víctimas de los casos donde no se tiene información del municipio y en otros 273 municipios ocurrieron el 59 por ciento restante. Se destaca Bogotá; sigue Trujillo, en donde hubo alianzas entre agentes del Estado y un cartel de narcotraficantes¹². Por lo demás, se aprecian municipios del Magdalena Medio (Cimitarra, Barrancabermeja, Puerto Boyacá, San Vicente de Chucurí, Yacopí, Yondó) y Urabá (Turbo) que fueron muy afectados principalmente en los primeros años del periodo, tal como ocurrió cuando se analiza el conjunto de la violencia (asesinatos, desapariciones y masacres). Además, se destacaron

Medellín, Remedios y Segovia en el Nordeste Antioqueño, Vistahermosa en Meta y Florencia, Cali y Bucaramanga, entre las capitales.

En el segundo periodo, las dinámicas cambiaron. La violencia, además del Magdalena Medio y el Urabá, se expandió a muchas otras zonas del país. En 50 municipios se concentró el 42,9 por ciento de las víctimas y en 476 el 57,1 por ciento restante. Se aprecia, como ya se señaló, que, a diferencia del conjunto de la violencia, que registró su pico en 2002 (ver otros apartes), en muchos municipios, los niveles altos de ejecuciones extrajudiciales son posteriores a ese año; en algunos municipios, las ejecuciones fueron considerables en los primeros años del periodo.

¹² De acuerdo con la Comisión de la Verdad: “Las masacres de Trujillo, entre 1986 y 1994, que ocurrieron en los municipios de Trujillo, Riofrío y Bolívar, Valle del Cauca, fueron perpetradas por narcotraficantes del Cartel del Norte del Valle en alianza con integrantes de la Policía y del Ejército”.

Tabla 4.*Distribución de las ejecuciones extrajudiciales por municipios y años entre 1992 y 2006*

Municipio	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	Porc %
MEDELLÍN	4	12	6		1	3	5	3	1	4	31	12	28	23	19	152	3.3%
VALLEDUPAR	4	3	2	1	5	3	2			1	33	9	12	14	4	93	2.0%
Granada ANTIOQUIA						2					16	31	26	9	3	87	1.9%
APARTADÓ	4	3		3	3	12	2	1	6	3	2	1	2	23	6	71	1.6%
EL CASTILLO	3	1		3	7						6	27	5	12	3	67	1.5%
SEGOVIA	5	6		4	14	1					32				2	64	1.4%
BOGOTÁ, D.C.	8	16	5	4	2	4		4	6	2				4	6	61	1.3%
TAME			1	1	6	4	6			5	1	7	3	14	6	54	1.2%
SAN JUAN DE ARAMA	5	4	1					3			6	17	4	2	12	54	1.2%
VISTAHermosa	2		1		2						6	7		7	28	53	1.2%
BARRANCABERMEJA	15	3	9	7		6	3		5		1	2				51	1.1%
SAN JUAN DEL CESAR		4			1						1	2	8	14	20	50	1.1%
TURBO	1	10		6	9	4		1	1	2			5	1	3	43	0.9%
FLORENCIA	1						1				3	4	9	13	11	47	0.9%
DABEIBA	8		1		5	4	1					1	5	6	10	41	0.9%
CÚCUTA	4	4	6	5	1	1		2	4	2	3	1		7	1	41	0.9%
CIÉNAGA	5	2	3	1		3		1	1	5	3	1	4	1	10	40	0.9%
RIONEGRO	2	3	2	9	2	2	1					6	5	2	5	39	0.9%
COCORNÁ		1					1				1	14	9	10	1	37	0.8%
Puerto Rico META					2			1			3	4		12	13	35	
REMEDIOS		1		1		6				18			2	1	5	34	0.7%
ZONA BANANERA					6	14				2	10	1			1	34	0.7%
SAN LUIS										1	6	5	14	8		34	0.7%
SARAVENA		2	10		1	5					2	1	9		3	33	0.7%
SIN INFORMACION	1	3	2		1	2	1	3			1	3	2	9	5	33	0.7%
CALI	6	5	1	2				4	1	1			2	5	6	33	0.7%
TIERRALTA	4	8				3			9	2		1			5	32	0.7%
CONVENCIÓN	3	1		2	2	5	11						2		5	31	0.7%
MAICAO	2		2	1	6	1		1	6	2	4	2	3	1		31	0.7%
SAN DIEGO											1	15	7	5	1	29	0.6%
SANTA MARTA	4	4	1	2	1	8		3		1	2	1	1			28	0.6%
PUERTO ASÍS				1	3				3		4	2	4		10	27	0.6%
VALDIVIA					3						2	5	6	11		27	0.6%
SAN CARLOS								1	3		6	3	12	1	1	27	0.6%
YARUMAL	5						1					4	1	4	12	27	0.6%
FACATATIVÁ			3		24											27	0.6%
ITUANGO						2					1		11	3	10	27	0.6%
TULUÁ	2	1					15	3		3	1					25	0.5%
MESETAS	3		6	2	1						4	1	2	4	2	25	0.5%
FORTUL		1		3	5	2				2	7	3		1	1	25	0.5%
BELLO		4			1	1	3						4	10	1	24	0.5%
LEJANÍAS				1				1	1	1	3	5	8		5	24	0.5%
TIBÚ		8						4	5	1	1	3			1	23	0.5%
SAN MARTÍN	3		5							4	10	1				23	0.5%
AGUAZUL			1								1		3	2	16	23	0.5%
SAN VICENTE DEL CAGUÁN	2		1								4	1	1	3	10	22	0.5%
URRAO						6						3	2	7	3	21	0.5%
TRUJILLO	8	4	9													21	0.5%
CALDAS											3		2	13	3	21	0.5%
HATO COROZAL						1		2					11	6	1	21	0.5%

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

En esta ocasión se destacaron municipios del Meta (El Castillo, San Juan de Arama, Vistahermosa, Puerto Rico, Mesetas) de 2002 en adelante; norte del Cesar y La Guajira de 2002 en adelante; Urabá (Apartadó y Turbo) a lo largo del periodo; Nordeste Antioqueño (Segovia, Remedios), Arauca, Magdalena Medio (Barrancabermeja), Caquetá – Putumayo, Norte de

Antioquia, Catatumbo y Sierra Nevada de Santa Marta.

En el último periodo, que incluye 2007, en 55 municipios se concentró el 44 por ciento y en 385 ocurrió el 56 por ciento. En este momento varios cambios ocurren.

Tabla 5.*Distribución de las ejecuciones extrajudiciales por municipios y años entre 2007 y 2022*

Municipio	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total 07 22 gene ral	Porc %
VISTAHERMOSA	82	5	1	1	1			6									96	3.6%
Puerto Rico META	54	4						1			1						60	2.2%
PITALITO	22	11	6														39	1.5%
MESETAS	23	6			2		4										35	1.3%
TAME	15	9		3	2				1		1	3					34	1.3%
CUMARIBO	27	4															31	1.2%
IBAGUÉ	6	20	1						3								30	1.1%
PUERTO LIBERTADOR	16	10			2												28	1.0%
MEDELLÍN	13	8	1	2		1			1						1		27	1.0%
CHAPARRAL	18	5		1			3										27	1.0%
PATÍA	12	8				5	1										26	1.0%
TEORAMA	16	6				1								1			24	0.9%
EL CARMEN	20	2	1														23	0.9%
ANORÍ	22																22	0.8%
YOPAL	20	2															22	0.8%
URIBE	17	4	1														22	0.8%
AGUAZUL	20	2															22	0.8%
PUERTO ASÍS	13	6		1										1			21	0.8%
MANIZALES	10	9			1				1								21	0.8%
GARZÓN	17	4															21	0.8%
PUERTO GUZMÁN	12	4	2													3	21	0.8%
BOGOTÁ, D.C.	8	2			1	4	3		2								20	0.7%
TIERRALTA	15	2					1		1		1						20	0.7%
TAURAMENA	15	5															20	0.7%
SOACHA	3	17															20	0.7%
VALLEDUPAR	11	9															20	0.7%
OCAÑA	9	5					4			1							19	0.7%
REMEDIOS	9	8							1		1						19	0.7%
SAN VICENTE DEL CAGUÁN	10	2	2	2									3				19	0.7%
CHINÚ	18																18	0.7%
HATO COROZAL	13					5											18	0.7%
MANZANARES	4	13															17	0.6%
CALARCÁ	7	9		1													17	0.6%
VALDIVIA	7	8	1														16	0.6%
CALI	12	1	1				1				1						16	0.6%
YONDÓ	2	8	4									2					16	0.6%
POPAYÁN	11					2			1				1				15	0.6%
SAN JUAN DEL CESAR	8	7															15	0.6%
CIÉNAGA	11	1		2	1												15	0.6%
BARBOSA	10	5															15	0.6%
ACEVEDO	6	8	1														15	0.6%
MONTERÍA	14	1															15	0.6%
SAN BENITO ABAD	13	1															14	0.5%
SEGOVIA	5	9															14	0.5%
SARAVENA	9	4										1					14	0.5%
PUEBLO BELLO	5	9															14	0.5%
ABEJORRAL	11	3															14	0.5%
SAN ANDRÉS DE TUMACO						1	4	1	1		6			1			14	0.5%
SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	1	6	3	2			1							1			14	0.5%
SIN INFORMACION	7	3		1					1							1	13	0.5%
ÁBREGO	11	2															13	0.5%
GIGANTE	10	3															13	0.5%
EL TARRA	9	2		1				1									13	0.5%
YOLOMBÓ	10	3															13	0.5%
FLORENCIA	10	2	1														13	0.5%

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.

Se destaca Meta (Vistahermosa, Mesetas, Puerto Rico, Uribe) en un escenario de operaciones militares y, particularmente, la operación Emperador (Caracol Radio, 2005), así como las operaciones militares contra los

mandos del EMBO y el Secretariado de las Farc-EP. Sobresalió Huila, con Pitalito, así como el sur de Córdoba (Puerto Libertador), Medellín, sur del Tolima, Catatumbo, Soacha, entre otros.

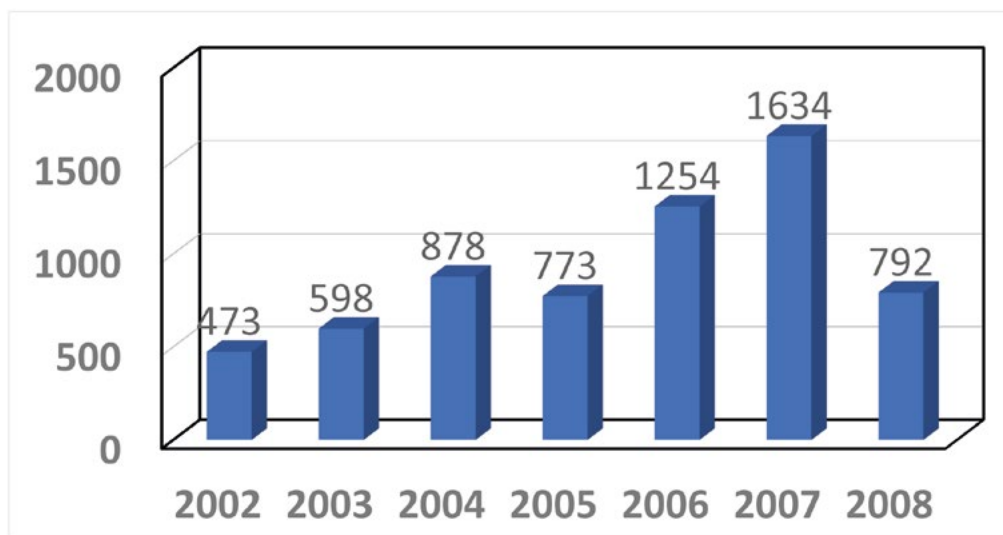
Personas muertas ilegítimamente y presentadas como bajas en combate por agentes del Estado entre 2002 y 2008

La JEP, en el auto No.33, señala que “(...) durante el periodo comprendido entre los años 2002 y 2008 aproximadamente 6.402 personas fueron muertas ilegítimamente para ser presentadas como bajas en combate en todo el territorio nacional” (Jurisdicción

Especial para la Paz, 2021, p. 6). El ascenso fue continuado desde 2002, cuando fueron 473 y 2004 con 878; ahora, el ritmo aumentó en 2006, cuando fueron 1.254 y en 2007 con 1.634 casos (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023).

Gráfica 5.

Personas muertas ilegítimamente y presentadas como bajas en combate por agentes del estado entre 2002 y 2008



Fuente: Jurisdicción especial para la paz. Auto No. 033 de 2021.

La Comisión de la Verdad retoma esta cifra y señala que “aunque es posible rastrear este tipo de ejecuciones extrajudiciales desde antes de 2002 e incluso después de 2008, fue entre esos seis años que la práctica se exacerbó y lle-

gó a cifras nunca registradas por la implementación de lo que la Comisión identifica como una política integrada por dispositivos legales y extralegales que llevaron a la muerte de, por lo menos, 6.402 víctimas en seis años” (Comi-

sión para el Esclarecimiento, 2022, pp. 883-884). Adicionalmente, llama la atención que buena parte de los falsos positivos se incrementaron cuando se desarrollaba el proceso de paz con los paramilitares entre 2003 y 2006.

La cifra de 6.402 presentada por la JEP **más que una estimación**¹³, surgió de la integración de varias bases de datos¹⁴. Cuando se consulta el auto de la JEP se deduce que se hizo un contraste de las curvas de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, CCEEU, la Fiscalía General de la Nación y el Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH.

Y concluye:

Si bien las cifras de cada una de las bases de datos difieren en magnitud, la tendencia entre las diferentes fuentes de información es similar, identificando el periodo de 2000 a 2008 como el de mayor registro de

víctimas. El resultado agregado muestra que durante este periodo se registra el 78 por ciento del total de la victimización histórica. Así mismo, la figura anterior también indica el incremento de la victimización a partir del 2001 hasta el año 2007. Mientras que en 2001 se registraban 74 víctimas, en 2002 este número aumentó a 473, este último número es equivalente a más de seis veces lo reportado en el año inmediatamente anterior (Jurisdicción Especial para la Paz, 2021, p. 10).

Solo es factible desagregar 2.152 víctimas de falsos positivos entre 1978 y 2022 a partir de la información de la base de datos del CNMH. Se aprecia que el grueso de los falsos positivos de los que se tiene registro ocurrió entre 2003 y 2008, que es la conclusión del ejercicio de la JEP – CEV y de casi todas las fuentes¹⁵.

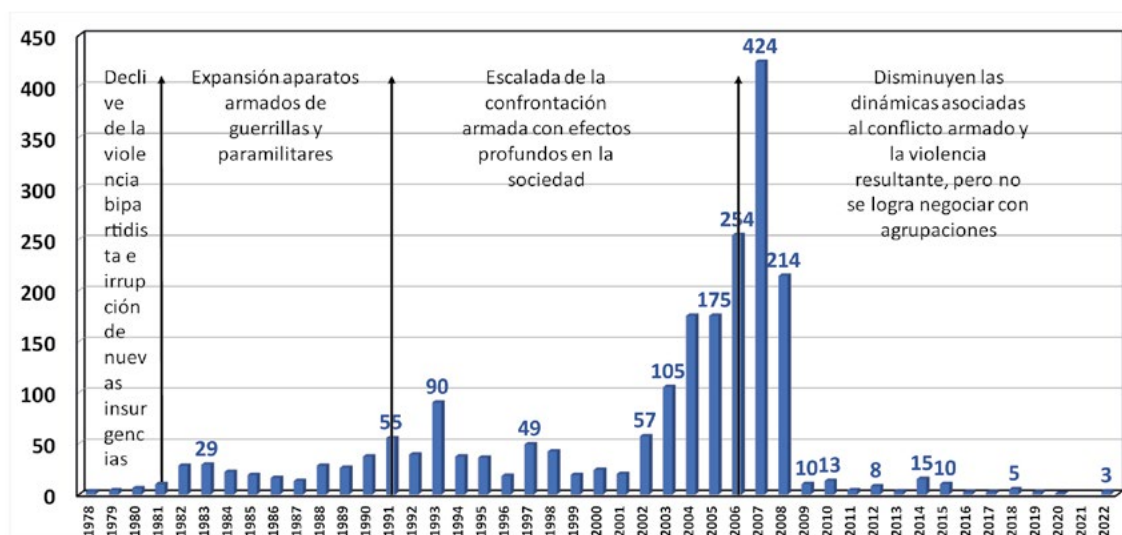
¹³ La lectura del manejo que hace la Comisión de la Verdad de las cifras permitiría deducir que es una estimación. Dice: “En un intento por ofrecer una respuesta a esta incógnita (determinar el número total de víctimas que se asocian a partir de bases de datos disímiles) la Comisión de la Verdad, la JEP y el Grupo de Análisis de Datos en Derechos Humanos (HRDAG, por sus siglas en inglés) han desarrollado un ejercicio basado en técnicas estadísticas y probabilísticas para intentar estimar el universo de víctimas en el marco del conflicto armado, en el proyecto de «Integración de datos y Estimaciones estadísticas». En esencia, se trata de “[...] identificar la totalidad de datos conocidos y estimar la cantidad de datos desconocidos, es decir, determinar, por un lado, cuántas víctimas se encuentran dentro del registro realizado por distintas instituciones y organizaciones de orden nacional y regional y, por el otro, estimar el subregistro de víctimas que no han sido reportadas por instituciones ni por organizaciones de la sociedad civil. Para lograr este cometido, se desarrolló un proceso que utilizó herramientas de inteligencia artificial, considerando que la cantidad de registros procesados en el ejercicio antes descrito se contabilizó por millones.”.

¹⁴ De acuerdo con el informe final de la Comisión de la Verdad se llegó a estas cifras por la integración final de bases de datos del proyecto JEP-CEV-HRDAG.

¹⁵ El trabajo pionero del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) concluye que fueron 1741 víctimas entre 1984 y 2011 y que el pico ocurrió en 2007 con 388 víctimas; comenzaron a crecer desde 2002, con 39, y la última cifra relevante fue en 2008 con 213.

Gráfica 6.

Desagregación de las víctimas de ejecuciones extrajudiciales cuyas víctimas fueron presentadas como bajas en combate



Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

En la medida que es difícil hacer una aproximación espacial de las 6.402 víctimas sin contar con un registro pormenorizado que agrupe las principales variables de tiempo y espacio, se toma como indicio la información del CNMH y se contrasta con los análisis presentados en los autos de la JEP y el informe de la Comisión de la Verdad.

El auto No. 33 de la JEP reproduce un cuadro que distribuye las víctimas según los departamentos más afectados entre 2002 y

2008, lo que ayuda a plantear una idea sobre la distribución espacial de las 6.402 víctimas. Sobresale Antioquia con 1.613 víctimas en los cálculos de la JEP, el 25,2 por ciento de las víctimas (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023). Según la base del CNMH, este departamento concentra el 21,7 por ciento que no es un porcentaje lejano y se concentran en municipios como Granada, San Luis, Montebello, Medellín, Bello, San Rafael y Remedios, entre los más afectados.

Tabla 6.

Distribución por departamentos de personas muertas ilegítimamente y presentadas como bajas en combate por agentes del estado entre 2002 y 2008

Departamento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total 02 a	Porc %
Antioquia	147	152	303	290	284	297	140	1613	####
Meta	34	74	35	28	104	90	29	394	6.2%
Caquetá	25	23	50	41	86	73	46	344	5.4%
Cesar	43	46	35	31	40	90	38	323	5.0%
Norte de Santander	17	24	26	27	43	99	62	298	4.7%
Tolima	19	21	27	15	67	65	70	284	4.4%
Huila	6	4	14	25	46	106	73	274	4.3%
Casanare	2	15	40	26	59	95	9	246	3.8%
La Guajira	11	17	32	22	78	36	19	215	3.4%
Cauca	5	6	16	21	56	61	41	206	3.2%

Fuente: Jurisdicción especial para la paz. Auto No. 033 de 2021.

El auto 03 señala que la Fiscalía General de la Nación identificó 2003 y 2004 como los años especialmente críticos por la comisión de presuntas ejecuciones extrajudiciales por cuenta de la Brigada IV del Ejército Nacional y, de manera especial, por el Batallón de Infantería No. 4 “coronel Jorge Enrique Sánchez Rodríguez”, cuya jurisdicción estaba conformada por los municipios de la región del Oriente Antioqueño. Una lectura del documento del Cinep corrobora lo anterior para 2003 y 2004 y menciona casos hasta septiembre de 2005¹⁶.

El departamento de Meta, con 394 víctimas entre 2002 y 2008, concentró el 6,25 por ciento del total nacional entre 2002 y 2008, siendo el pico 2006 con 104. Fueron críticos los municipios de Vistahermosa, El Castillo, Puerto Rico, Mesetas, Uribe, entre otros. Según el Auto 33, la Cuarta Divi-

sión ocupó el segundo puesto en resultados operacionales de todo el país y en 2007 alcanzó el primer puesto. De las cinco brigadas que conformaron, de manera variable, la Cuarta División, la Brigada VII y la Brigada XVI concentraron la mayor cantidad las muertes cuestionadas, para un total de 230 procesos en Fiscalía en el periodo comprendido entre 2001 y 2011, por la muerte de 415 personas.

De acuerdo con el auto 33, las investigaciones adelantadas en contra de la Cuarta División muestran dos momentos críticos, uno inicial para 2003, en el cual el departamento del Meta evidencia casi la totalidad de la participación y un segundo aumento en el cual la Brigada XVI presentó la mayoría de las muertes para 2006 y 2007, y que correspondió al aumento de casos nacionales.

¹⁶ Este diagnóstico, de alguna manera, también se desprende cuando se leen los relatos de Cinep en donde se describen casos llevados a cabo por el Batallón de Artillería No. 4 “Coronel Jorge Eduardo Sánchez Rodríguez” [Bajas], principalmente en Granada.

Asimismo, de acuerdo con la información oficial suministrada por la Fiscalía, los batallones de la Brigada XVI con mayor número de muertes investigadas en la Ley 600 de 2000 y en la Ley 906 de 2004 son el Batallón de Infantería No. 44 “Ramón Nonato Pérez” (BIRNO) y el Grupo Gaula de Casanare (GACAS), ubicados en los puestos 11 y 19, según el número de víctimas reportadas, 50 y 40 respectivamente, para el periodo 2002-2008 (Jurisdicción Especial para la Paz, 2021, p. 33). Por otro lado, se destaca el Batallón de Infantería No. 21 “Batalla Pantano de Vargas” (BIVAR) (Jurisdicción Especial para la Paz, 2021, pp. 33-34).

Caquetá, con 344 casos que representaron el 5,4 por ciento, ocupó el tercer lugar. El CNMH sugiere que habrían estado afectados San Vicente del Caguán, La Montañita, San José del Fragua, Florencia, El Paujil, Valparaiso y Cartagena del Chairá, entre otros. Caquetá está bajo la jurisdicción de la sexta división y de las Brigadas 12 (Florencia) y Brigadas Móviles 9, 6 y 4. En este caso han sido señalados el Batallón de Infantería Juanambú y el Batallón Cazadores, por un lado, y los ba-

tallones Magdalena y Cacique Pigoanza, por otro (Agencia Prensa Rural, 2014).

Cesar, con 323, acumuló el 5 por ciento del total de casos. Valledupar, San Diego, Pueblo Bello, Aguachica, La Paz, Agustín Codazzi y Chimichagua se encuentran entre los más afectados. El Cesar está bajo jurisdicción de la Primera División en el centro y el norte, y la Segunda División en el Sur. Se señala sobre todo el Batallón de Artillería No. 2 La Popa, pero también el Grupo de Caballería Mecanizado No. 2, el Batallón Especial Energético y Vial No. 2 y la Fuerza de Reacción Divisionaria No. 1 (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023).

Norte de Santander, con 298, el 4,7 por ciento, se situó de quinto respecto al total. Fueron afectados, de acuerdo con el CNMH, El Carmen, Teorama, San Calixto, Ábrego, Ocaña, Convención y Tibú. Asimismo, fueron señalados: la Brigada Móvil 15 (BRIM 15); el Batallón de Infantería No. 15 General Francisco de Paula Santander (BISAN), de Ocaña (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023).

Las contribuciones desde la Defensoría del Pueblo

Durante las últimas tres décadas de conflicto armado en Colombia y conforme con su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo ha impulsado una serie de iniciativas enfocadas a fortalecer sus capacidades institucionales, generar documentos e informes, proyectar recomendaciones dirigidas a otras instituciones y autoridades de todos los niveles y promover la gestión defensorial en torno a la prevención y denuncia de hechos de violencia como las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales, así como al seguimiento y acompañamiento a las víctimas

de estos hechos y a la respuesta institucional prevista para esta población.

En relación con las capacidades institucionales de la Defensoría frente a estos crímenes, es importante mencionar al menos tres hitos. En primer lugar, desde sus primeros años de trabajo, la Defensoría del Pueblo hizo seguimiento y denunció este tipo de violaciones a los derechos humanos al recibir las denuncias sobre estos hechos y realizar el acompañamiento y la gestión institucional para atender a las poblaciones relacionadas.

Tan solo en su primer informe al Congreso en 1994, la Entidad ya reportaba que, de las 2.164 quejas recibidas por violaciones a derechos fundamentales, 201 se referían a casos de desaparición forzada (Defensoría del Pueblo, 1994, p. 23). Asimismo, en el tercer informe a Congreso de 1996, se hacía referencia nuevamente a la crítica situación de derechos humanos del país que para ese momento había empeorado en relación con años anteriores y destacaba 259 quejas por casos desaparición forzada y 584 por homicidios, muchos de los cuales eran ejecuciones extrajudiciales desde la perspectiva de la Defensoría (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 18); en años como 1995, la Oficina Seccional de la Defensoría ubicada en Apartadó (Antioquia) denunciaba la ocurrencia de 1.258 muertes violentas y 52 desapariciones forzadas en esa zona. Respecto a ejecuciones extrajudiciales, la Defensoría se apoyaba en bases de datos como la del Cinep para reportar, en ese mismo año, un total de 279 ejecuciones extrajudiciales sucedidas por responsabilidad de paramilitares y miembros de Fuerza Pública:

Tales ejecuciones siguieron siendo un recurso ilegal y delictivo para eliminar a opositores políticos y a quienes, dentro del esquema del conflicto armado que se vive en Colombia, son considerados como auxiliares del enemigo. En el informe de los Relatores Especiales de Naciones Unidas estos manifiestan haber sido informados de que «la finalidad de esta estrategia es la de privar a los guerrilleros de sus bases» (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 23).

Tales capacidades de monitoreo y denuncia de estos hechos evolucionaron con el tiempo y terminaron encontrando en el sistema de alertas tempranas un instrumento valioso para ampliar su alcance y resultados. De manera consistente desde su surgimiento en 2001, a través de informes de riesgo y de otro tipo,

el sistema de alertas tempranas denunció la ocurrencia de casos de desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales en diferentes zonas del país. Un caso emblemático fue a través del Informe de riesgo 012 de 2007 y de la Nota de seguimiento 048 emitida en diciembre de 2007 a través de los cuales se había denunciado casos de reclutamiento en Bogotá y Soacha que luego derivarían en lo que se conocería como los ‘falsos positivos’, homicidios de civiles, muchos de ellos quienes, engañados con promesas de trabajo, fueron reportados por la Fuerza Pública como bajas en combate.

De igual forma, de manera reciente, varias alertas e informes de riesgo se han generado para advertir también de casos de desapariciones forzadas o de riesgo inminente en varias zonas del país: en Arauca donde en 2020 se reportaron al menos 14 casos de desaparecidos (006-21); en Nariño se advirtió desde 2020 el riesgo de ocurrencia de desaparición como consecuencia de las disputas entre la Autodefensas Gaitanistas y los grupos disidentes de las Farc (026-20); en el Valle del Cauca como consecuencia de disidencias de las Farc (017-21); en Cauca cuando a través de la Nota de Seguimiento 034 de 2022 se registraron 326 casos de desaparición forzada y más recientemente a través de las alertas 001 y 002 de 2023 donde se advertía el riesgo de desaparición forzada de personas ubicadas en los departamentos de Risaralda y Tolima, respectivamente.

En segundo lugar, desde la Defensoría se han generado capacidades para atender y orientar a las víctimas del conflicto armado, incluyendo aquellas relacionadas con delitos como las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales. Además de lo previsto constitucionalmente, de manera específica y a propósito de lo dispuesto en la Ley de Justicia y Paz (artículo 43, Ley 975 de 2005), se emitieron las resoluciones 1113 de diciembre de

2006 para organizar la prestación del servicio de defensoría pública para víctimas de conductas punibles y, posteriormente, la resolución 438 de 2007 que formaliza la Unidad Especial de Justicia y Paz en la Defensoría a cargo de esta tarea, así como las funciones de las defensorías regionales y seccionales frente a las víctimas; en sus primeros cinco años de funcionamiento, dicha Unidad logró “ampliar la cobertura de atención en zonas en las cuales existían limitaciones con la realización de 1.200 jornadas, incluidos talleres psicojurídicos, jornadas interinstitucionales de orientación y grupos de apoyo, en las que participaron alrededor de 200.000 víctimas” (Defensoría del Pueblo, 2012).

Dicha Unidad –que posteriormente pasó a denominarse Unidad de Atención Integral a Víctimas- empezó a registrar casos y reportar estadísticas, desde donde señala que para años como 2007 y 2008 la desaparición forzada era el delito de mayor frecuencia en el país después del homicidio, el desplazamiento forzado y el despojo de bienes (Defensoría del Pueblo, 2009, pp. 7-8). Para 2011, tras la puesta en marcha de la Ley de Víctimas, la Defensoría del Pueblo creó una Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas (Resolución 1372 de 2011) con misiones como la de realizar acompañamiento psicojurídico a las víctimas y recibir las declaraciones de las personas que han sufrido algún tipo de victimización en el marco del conflicto armado interno desde 1985 para su inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV). Entre 2011 y 2021, la Defensoría había recibido 9.631 declaraciones sobre desaparición forzada, donde fue 2015 el año de mayor reporte con un total de 1.995 casos (Defensoría del Pueblo, 2021).

Finalmente, la Defensoría del Pueblo ha desplegado también sus capacidades en el marco de mecanismos institucionales que han

funcionado desde hace varios años frente a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto o de otro tipo de violencias. La incidencia de las organizaciones sociales y la Defensoría ayudó a que en 2000 se promulgara la Ley 589 de 2000 (julio 6):

Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones”. Esta Ley contempló que la desaparición fuera tipificada como delito, la creación de una Comisión de búsqueda de personas desaparecidas, el Registro Nacional de Desaparecidos, el Registro de Personas Capturadas y Detenidas y la creación de un Mecanismo de Búsqueda Urgente.

Los delitos contemplados en esta ley fueron incluidos en la Ley 599 de julio 24 de 2000, “por la cual se expide el Código Penal”. Asimismo, el mecanismo de búsqueda urgente creado en la Ley fue contemplado dentro de la Ley 600 de julio 24 de 2000 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”. Sobre este tema y a manera de reflexión la Defensoría afirmarí que:

La desaparición forzada es, de acuerdo con los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, una acción que se cornete por parte de agentes del Estado o por particulares que obran bajo su determinación, complicidad o aquiescencia. No obstante, y a pesar del gran esfuerzo que significó por largos años el trabajo para tipificar esa conducta en la normatividad interna colombiana, en la Ley 589 de 2000 quedó establecido que esa conducta puede ser cometida por particulares lo que dificulta su interpretación a la luz del derecho internacional (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 80).

Con esta incorporación a la legislación na-

cional, el Defensor del Pueblo entró a formar parte de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, cuya misión es “apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, con pleno respeto a las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales”.

Por otro lado, la Entidad ha desempeñado un rol dentro del Mecanismo de Búsqueda Urgente que, como instrumento extrajudicial creado por la misma ley de 2000 debía informar de su activación y despliegue a diferentes instituciones, incluido el Ministerio Público (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 13 y ss.). Incluso, tras la creación de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en 2017 tras el acuerdo de paz con las Farc-EP, se establecieron esquemas de trabajo en donde la Defensoría realiza acompañamiento a víctimas y a las actividades de la Unidad, además de otros componentes de colaboración como el intercambio de información (Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, 2022).

En este mismo sentido, en el marco del proyecto de “Fortalecimiento de la Intervención defensorial en procesos de búsqueda de víctimas de desaparición forzada y entrega digna de cuerpos” apoyado por el Programa de Fortalecimiento Institucional para las Víctimas de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) e implementado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Defensoría del Pueblo publicó en 2020 un protocolo de recolección de información preliminar para la ubicación de posibles lugares de inhumación clandestina de cadáveres con el propósito de orientar a funcionarios de la Defensoría para que puedan “transmitir a los miembros de la comunidad, la información sobre cómo documentar sitios de inhumación, de forma que, de presentarse el caso, la población pue-

da hacerlo sin ayuda. Lo que aportará a agilizar la búsqueda de personas desaparecidas” (Defensoría del Pueblo, 2020).

A la luz de los documentos oficiales, además de lo ya referenciado, la Defensoría del Pueblo ha generado un número significativo de declaraciones públicas, informes de riesgo, informes defensoriales, resoluciones, informes a Congreso y otros documentos a través de los cuales ha advertido y denunciado la ocurrencia de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales por parte de grupos al margen de la ley, así como ha generado medidas de acompañamiento a las víctimas de estos crímenes y de gestión para su reparación integral.

De manera sistemática a través de sus informes anuales a Congreso, la Defensoría del Pueblo ha hecho referencia a ambos hechos victimizantes, a sus alcances, impactos, responsables y lugares donde se han concentrado. En 1998, por ejemplo, en su quinto informe al Congreso, la Defensoría reportaba la ocurrencia de más de 1200 víctimas de desapariciones forzadas en el país para el periodo entre 1992 y 1997, además de un número significativo de casos presentados desde 1970 y de afectaciones específicas contra comunidades étnicas; dicho reporte también señalaba casos de ejecuciones extrajudiciales contra integrantes de estas comunidades, entre ellas, el pueblo zenú (Sucre), el pueblo emberá-katio (Córdoba y Sucre), el pueblo Paéz (Cauca), el pueblo Koreguaje, el pueblo de Los Pastos (Nariño) y el pueblo Pijao (Tolima). Otras etnias han sido afectadas en menor intensidad por este tipo de violación: los yanacona, los huitoto (Putumayo), los koguis (Sierra Nevada), cuibas y emberá chamí (Risaralda) (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 31,183).

A su vez, en el octavo informe al Congreso sobre el año 2000, la Defensoría destacaba que buena parte de su labor ha estado concentrada en función de la desaparición forzada

respecto a la cual había recibido más de mil quejas entre 1996 y 2000 y frente a lo cual, la Entidad había realizado múltiples llamados para que se expidiera una ley que tipificara este delito, como efectivamente ocurrió ese año y a partir de donde pasaría a ejercer un rol protagónico dentro de los mecanismos creados (Defensoría del Pueblo, 2001, p. 147); para ese año, la Defensoría había llamado también la atención sobre la ocurrencia de más de 300 casos de ejecuciones extrajudiciales. En 2001, además del reporte de 151 denuncias de desaparición, la Defensoría empezó a ampliar la descripción de casos de desaparición y ejecuciones extrajudiciales como el de Kimy Pernía Domicó, líder indígena de la comunidad emberá katío del Alto Sinú en junio de 2001 o los de Robinson Ríos Uribe y José Gregorio Villada Betancur en noviembre de 2001 en Antioquia (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 318).

En los siguientes informes al Congreso, la Defensoría del Pueblo seguiría reportando los casos allegados en materia de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, las dinámicas de ocurrencia de estos delitos en diferentes partes del país, así como la gestión defensorial realizada sobre algunos casos específicos y la participación de la Defensoría en los mecanismos institucionales existentes en materia de búsqueda y acompañamiento a víctimas de estos hechos. En el décimo sexto informe de 2008, la Defensoría denuncia casos puntuales de desaparición forzada como el de 8 personas en Istmina (chocó), el de 8 campesinos en el Litoral de San Juan (Chocó), además de 11 personas que desaparecieron en los sectores de Soacha Bosa y Altos de Cazucá y cuyos cuerpos luego serían encontrados en Santander y Norte de Santander presentados como bajas en combate y que, posteriormente, serían verificados como ejecuciones extrajudiciales (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 33). En los más recientes in-

formes, la Defensoría ha continuado reportando estos hechos de violencia: por ejemplo, 22 casos de ejecuciones extrajudiciales reportados en 2020, 18 casos y 22 tentativas de ejecuciones en 2021, así como el registro de varios casos de desapariciones forzadas en el último informe de rendición de cuentas de 2022 en departamentos como Caquetá, Arauca, Casanare y Boyacá, incluyendo los casos de dos de líderes sociales (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 41).

De manera adicional a lo reportado en los informes a Congreso, la voz de la Defensoría del Pueblo respecto a la denuncia de estos hechos y la protección de derechos de población víctimas y comunidades se ha expresado durante estas décadas a través de otros documentos que específicamente abordan el problema de las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales, entre ellos:

- Informes de riesgo – especiales, de inminencia (IRI), coyunturales (IRC) y notas de seguimiento- que anticiparon o referenciaron la ocurrencia de este tipo de hechos como los ya mencionados Informes de riesgo 012-07 y 021-08 para Bogotá y Soacha donde se advirtió:

La manera como niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad fueron reportados como desaparecidos en Bogotá, Kennedy, Ciudad Bolívar y Bosa. Entre estos se encontraban once (11) NNAJ quienes posteriormente fueron reportados como “muertos en combate” en los departamentos de Santander y Norte de Santander, por parte del Ejército Nacional, situación que motivó una serie de denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y otras graves violaciones a los DD. HH. que vincularían a integrantes de la fuerza pública (Defensoría del Pueblo, 2018, p. 18).

- Resoluciones o circulares defensoriales que refieren a algunos de estos hechos victimizantes como la Resolución 001 de 2000 para el caso de la Ciénaga Grande de Santa Marta que hace alusión al asesinato de más de 45 personas y un número indeterminado de desaparecidos y convoca a diferentes entidades del orden nacional para desplegar medidas en materia de seguridad y protección o la Circular 011 de 2012 que orienta a directores nacionales y defensores delegados y regionales respecto a la atención defensorial a víctimas de la violencia, incluidas aquellas relacionadas con la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales.
- Documentos pedagógicos como las cartillas explicativas sobre sentencias proferidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado colombiano -elaboradas a partir de un acuerdo marco de cooperación institucional entre la Defensoría del Pueblo y este tribunal en 2015- que se refieren a casos de desaparición forzada como el del Palacio de Justicia (caso Rodríguez Vera y otros - 1985) y que rescatan las voces de las víctimas de estos hechos:

Sandra Beltrán, hermana del desaparecido Bernardo Beltrán, mesero de la cafetería del Palacio de Justicia, y Juan Francisco Lanao, hijo de Gloria Anzola de Lanao, abogada desaparecida tras la toma del Palacio de Justicia, afirmaron que se trata de un paradigma de 33 años de impunidad y pacto de silencio. Según ellos, el acceso a la justicia ha sido prácticamente nulo. Denunciaron, incluso, que el caso fue cerrado y luego reabierto, pero sin determinar las responsabilidades penales individuales relacionadas con las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales ocurridas durante la denominada retoma del Pala-

cio de Justicia” (Defensoría del Pueblo, 2021, pp. 23-24).

En este mismo formato se destaca el informe denominado *Desaparición Forzada ¿Qué es y qué hacer?*, publicado en 2009 por la Defensoría, a través del cual se explica el delito de desaparición forzada, sus patrones históricos, los criterios para la orientación a las víctimas y los instrumentos previstos a nivel institucional en materia de búsqueda de personas dadas por desaparecidas. Dentro de esta categoría, la Entidad elaboró también el *Cuaderno de Paz No. 4* en 2018 que trata de explicar los componentes más básicos de las medidas de reparación integral y de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas tras el acuerdo de paz firmado entre el gobierno colombiano y las Farc-EP en 2016 que proyectó el fortalecimiento de dichas medidas y la creación de la Unidad (UBPD).

- Informes defensoriales como aquel elaborado por la Defensoría del Pueblo con apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja en Colombia (CICR) que analiza el Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU) (Ley 589 de 2000/ Ley 971 de 2005) y el Estatuto jurídico de las personas desaparecidas (Ley 1531 de 2012):

Hace un balance sobre las percepciones, conceptos y vivencias de los familiares de las personas desaparecidas y funcionarios de entidades relacionadas con la atención; asimismo, se contrasta con las respuestas dadas por algunas entidades públicas responsables de ofrecer una respuesta efectiva a la problemática de la desaparición en el país (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 11).

- Otros documentos oficiales como los boletines del Observatorio de Derechos Humanos de la Defensoría que para el primer semestre de 2022 reportaba 121 denuncias

por desaparición que relacionaban 136 víctimas ubicadas en 28 departamentos del país, entre ellos, Arauca, Cauca, Norte de Santander, Valle del Cauca, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2022, p. 53).

Respecto a la caracterización que la Defensoría del Pueblo ha formulado sobre estos delitos y de acuerdo con los datos consignados en este acápite, desde inicios de los años 80 las desapariciones y ejecuciones empezaron a tener un registro sobresaliente. La Defensoría del Pueblo tuvo un rol muy activo en el periodo que va desde 1991 y 2007 en la medida en que desde 1991 las desapariciones se incrementaron hasta tener su máximo pico en 2002, al mismo tiempo que las ejecuciones extrajudiciales tienen su máximo pico en 2007 cuando el propio Ministerio de Defensa Nacional, con la ayuda de organismos internacionales, detecta este fenómeno e inicia una investigación interna que provoca la salida de 20 oficiales y 7 suboficiales del Ejército Nacional en octubre de 2008.

Sobre las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales, la Defensoría del Pueblo concentró sus esfuerzos en visibilizar este fenómeno, impulsar su proceso de incorporación al ordenamiento jurídico, acompañar a las comunidades, hacer pedagogía a la sociedad y realizar un seguimiento y veeduría a las medidas realizadas por el Estado en estos temas.

A pesar de haber iniciado su actuación en diciembre de 1992 y con todo lo que implica la creación y puesta en funcionamiento de una nueva institución, en su primer informe al Congreso en 1994, el Defensor del Pueblo recogió 201 quejas de desapariciones forzadas¹⁷ (Defensoría del Pueblo, 1994, p. 23), señalando en ese primer informe que:

Mientras haya en su territorio ejecuciones extrajudiciales, torturas, desapariciones forzadas y encarcelamientos arbitrarios, e independientemente del número de estos abusos, la República de Colombia será responsable de incumplir los compromisos internacionales que contrajo al hacerse parte de instrumentos cuyas estipulaciones la obligan no sólo a respetar y garantizar los derechos humanos, sino a adoptar las medidas oportunas para hacerlos efectivos (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 22).

Como se explicó en líneas anteriores, ya en su tercer informe de 1995, la Defensoría presentaba un gran consolidado donde los ciudadanos habían presentado a esta nueva institución desde su creación 584 quejas sobre homicidios -muchos de ellos ejecuciones extrajudiciales- y 259 relacionadas con desapariciones forzadas (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 18). Para ese momento, la situación en el Urabá antioqueño empezaba a ser vista con atención por la Defensoría; grupos paramilitares iniciaban otro ciclo de violencia y la guerrilla de las Farc continuaba su campaña de exterminio contra los reincorporados del EPL. En palabras del informe presentado al Congreso, “en 1995 se dio en Colombia un número aterrador de ejecuciones extrajudiciales, masacres, torturas y desapariciones forzadas” (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 22), muchas de ellas cargo de grupos paramilitares, las guerrillas y agentes del Estado.

Para la década de los años 90, la visibilización de las desapariciones forzadas por parte de una institución del Estado como la Defensoría del Pueblo constituyó un mecanismo complementario muy importante para concientizar a la sociedad de este crimen, pero sobre todo para reconocer el trabajo de organi-

¹⁷ En el Primer informe anual del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República se resaltaba que “el número de quejas fue aumentando en el transcurso de los meses, a medida que los colombianos iban conociendo la existencia y la actividad de la nueva institución”.

zaciones de derechos humanos que desde los años 80 habían iniciado estas denuncias. Sin embargo, al finalizar su mandato, el primer Defensor del Pueblo concluía que:

En Colombia se han hecho muy pocos esfuerzos para impedir la ocurrencia de desapariciones. Cinco años después de haberse promulgado la nueva Constitución aún no se aplica efectivamente su artículo 28, y sigue tolerándose la aprehensión policiva y sin mandamiento judicial de personas que ni están en flagrancia ni tienen librada en su contra una orden de captura (Defensoría del Pueblo, 1996, pp. 21-22).

Es precisamente durante el primer periodo de creación de la Defensoría que esta institución se sumó a las voces que pedían la incorporación del delito de desaparición forzada al ordenamiento jurídico. Por eso, en diversas ocasiones, la Defensoría del Pueblo y varios organismos internacionales de protección de derechos humanos -entre ellos la Comisión Interamericana- habían solicitado que ese crimen de lesa humanidad sea tipificado como hecho punible en el Código Penal Colombiano:

Esa tipificación se ha intentado inútilmente en cuatro oportunidades desde 1988. El último intento fallido se hizo en 1994, cuando el Gobierno de César Gaviria objetó el proyecto de ley respectivo por razones de inconstitucionalidad. El Gobierno de Ernesto Samper no retiró las objeciones, y el proyecto objetado se archivó el 6 de marzo de 1996 (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 91).

Para 1997, la Defensoría avanzaba en la visibilización y caracterización de estos fenómenos, destacando cómo la ausencia de denuncia explicaba el desconocimiento de la verdadera dimensión de estos crímenes:

La degradación a la que ha llegado el con-

flicto lleva al tema doloroso e ineludible de las desapariciones forzadas, que son aquellas ejecutadas por agentes del Estado o por particulares con apoyo o permisibilidad de algunos de esos agentes, contra personas civiles, que supuestamente por sus posturas políticas e ideológicas son peligrosas para la seguridad del Estado. Anquilosada y nefasta concepción que por desgracia en Colombia tiene cruel actualidad. Así, durante los últimos tres años la Defensoría del Pueblo recibió 753 quejas por desapariciones forzadas; cifra que resulta corta pues no siempre los familiares y allegados de un desaparecido se animan a efectuar la denuncia (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 44).

De igual manera, desde esos momentos, la Defensoría del Pueblo asimilaba la desaparición forzada como un crimen de lesa humanidad que “afecta en sus víctimas los derechos fundamentales al reconocimiento de su personalidad jurídica, a la vida, a la integridad, a la libertad individual, a la seguridad personal y al debido proceso” (Defensoría del Pueblo, 1997, pp. 45-46). Para la Entidad, “casi en todos los casos los desaparecidos son asesinados y enterrados en fosas comunes, lo que hace casi imposible establecer qué ocurrió con ellos” (Defensoría del Pueblo, 1997, pp. 45-46).

Como se dijo al principio, la importancia del rol de la Defensoría en estos primeros años de su creación fue su voz e incidencia para que el Estado colombiano acogiera en su ordenamiento legal estos crímenes, ya que como lo menciona el Centro Nacional de Memoria Histórica, durante treinta años (1970-2000), la desaparición forzada en Colombia fue asumida por las autoridades como secuestro (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, p. 28):

En un país que no ha ratificado todavía la Convención Interamericana sobre Desapa-

rición Forzada de Personas, suscrita en 1994, y en el que cada dos días se denuncia una desaparición, no es justo ni conveniente permitir las llamadas detenciones administrativas, que ya han demostrado favorecer múltiples abusos y crueldades. La desaparición forzada o involuntaria es una conducta bárbara y atroz, que como un tumor maligno está apoderado de la sociedad colombiana, que por temor o indiferencia finge no tenerlo¹⁸ (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 46).

En cuanto a su labor de reconocimiento y pedagogía, la Defensoría impulsó en 1996 una campaña en medios masivos de comunicación relacionada con la “Semana contra la desaparición forzada de personas”, que tuvo cobertura regional y con mensajes radiales sobre “Derecho Internacional Humanitario y Desaparición Forzada de Personas” de cobertura nacional.

En 1997 y en el marco de su quinto informe que cubre 1997, la Defensoría presentó un primer registro consolidado de desapariciones forzadas entre 1970 y 1997 (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 31), sumando 2.696 casos, donde precisamente 1997 es el año con mayor registro con 356. Sin embargo, para 1999, el panorama era mucho más preocupante; según datos de la Policía Nacional (Dijin), se reportaban 5.135 desapariciones, de las cuales 2.985 corresponden a hombres y 2.150 a mujeres (Defensoría del Pueblo, 1999, p. 185). Así también, entre 1996 y 1999, la Defensoría del Pueblo recibió 832 quejas por desaparición forzada de personas, las cuales se concentraron en los departamentos de Antioquia, Norte de Santander y Putumayo, situación muy ligada a la expansión del fenómeno paramilitar en estas regiones. Al citar a la Asociación de familiares de dete-

nidos desaparecidos organización (Asfaddes), muchas de las desapariciones terminaron en ejecuciones extrajudiciales en las que habían participado desde actores armados hasta delincuentes comunes, siendo un hecho que “en las zonas rurales, la existencia de desapariciones forzadas sirve como antecedente a las masacres y al desplazamiento forzado” (Defensoría del Pueblo, 2000, p. 59).

Sobre las modalidades de los grupos armados y agentes del Estado, la Defensoría del Pueblo encontró que en la década de los 90:

La forma más común de desaparición forzada se ha presentado con la existencia de retenes ilegales propiciados por los grupos paramilitares o por la guerrilla. En el primer caso, con lista en mano se retienen personas, simples ciudadanos a quienes acusan de ser milicianos, guerrilleros o simpatizantes de la subversión que desaparecen y, en ocasiones, aparecen muertos, con lo que se comprueba la ejecución extrajudicial. En el segundo caso, la guerrilla termina reconociendo la tenencia de las personas destacadas o adineradas, que pasan a ser secuestros económicos (Defensoría del Pueblo, 2000, p. 59).

Tras la expedición de la Ley 589 de 2000 ante la insistencia de la propia Defensoría (Defensoría del Pueblo, 2001, p. 73) y otras organizaciones, el Estado colombiano ratifica la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, mediante la Ley 707 de 2001 (noviembre 28), momento en el cual la Defensoría describe cómo “el fenómeno de la desaparición forzada de personas en Colombia ha ocupado buena parte de la labor defensorial. No en vano han sido reportadas a la Defensoría más de 1.000 quejas por este delito entre 1996 y 2000” (Defensoría del

¹⁸ Para estos momentos, la Defensoría citaba que, según un informe elaborado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, publicado en marzo de 1997, en Colombia había por lo menos 756 desaparecidos.

Pueblo, 2001, p. 73).

Precisamente, de 1999 al 2000, las quejas por desaparición forzada se incrementaron un 428 por ciento al pasar de 58 a 248 casos, donde las regiones de mayor afectación fueron Medellín, Valledupar y Barranquilla (Defensoría del Pueblo, 2001, p. 73). Para ese mismo año fueron reportadas a la Defensoría 300 presuntas ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales (Defensoría del Pueblo, 2001, p. 63). En 2001 se registraron 151 quejas de desapariciones forzadas (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 69) y 141 casos de ejecuciones extrajudiciales (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 72). En ese escenario, los registros en poder de la Defensoría del Pueblo sobre ejecuciones extrajudiciales empiezan a representar un activo de mayor atención.

Ante el avance de la expansión paramilitar y el progresivo deterioro de las negociaciones con las guerrillas de las Farc-EP y el ELN, a partir de 2001 y 2002, la situación respecto a ambos crímenes adquiere notoriedad. Varios casos llamaron la atención nacional y fueron objeto de seguimiento por parte de la Defensoría del Pueblo. Por ejemplo, en 2001 cuando los paramilitares desaparecen al líder del pueblo embera, Kimi Pernia Domico, se suscita una gran movilización en Montería y en 2002, las Farc-EP cometen la masacre de Bojayá que genera el repudio nacional y deriva en otro tipo de crímenes como las desapariciones forzadas.

Con las cifras de desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales en aumento, el trabajo de la Defensoría se concentró en atender a las víctimas y continuar la formación a funcionarios en sus diferentes oficinas regionales.

Para esta entidad “cuando ocurre una desaparición forzada se entiende que ocurrió una vulneración múltiple de derechos (...) Todo acto de desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia” (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 267).

Para 2003 en diagnóstico de la Defensoría sobre la respuesta institucional por parte del Estado en estas materias no mostraba avance:

Los esfuerzos de las entidades encargadas de investigación y la creación de mecanismos para contrarrestar la comisión de este delito, las desapariciones forzadas en Colombia se siguen presentando y tienen una tendencia a aumentar, como consecuencia del escalamiento del conflicto armado en el país.

Esto genera que la entidad emita la Resolución Defensorial No. 027 del 12 de mayo de 2003 (Defensoría del Pueblo, 2004, p. 82).

En dicha Resolución, la Defensoría hizo un llamado al Congreso de la República para que avance en el estudio y aprobación del proyecto de ley estatutaria mediante el cual se busca reglamentar el mecanismo de búsqueda urgente¹⁹ previsto en la Ley 589 de 2000, sugiriendo la creación de un Fondo Especial destinado a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, a fin de que esta pueda cumplir sus funciones y recomienda a los organismos de seguridad del Estado, de policía judicial y a las instituciones carcelarias a llevar registros oficiales, en donde se incorpore toda la información relacionada con las personas capturadas o detenidas (Defensoría del Pueblo, 2003). En 2005 y con la decidida intervención del Defensor del Pueblo, como presidente de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas,

¹⁹ Con el apoyo de la Comisión Nacional de Búsqueda, la Defensoría del Pueblo presentó un Capítulo al Proyecto de Ley 020 de 2002, destinado a reglamentar el mecanismo de búsqueda urgente para la prevención del delito de desaparición forzada. La propuesta de la Defensoría desarrolla los aspectos previstos en las leyes 589 y 600 de 2000, en cuanto precisa procedimientos y términos para el desarrollo del mecanismo de búsqueda urgente.

se logró la reglamentación en el Congreso del mencionado mecanismo. En mayo, la Corte Constitucional declaró exequible tal mecanismo (Defensoría del Pueblo, 2006, p. 120).

Luego se dio la desmovilización de los paramilitares (2003-2006), donde la labor defensorial prosiguió y en 2005, el 55 por ciento de Informes de Riesgo del SAT hacían mención a riesgos advertidos por desaparición forzada y en todos se advertía el riesgo de desplazamiento (Defensoría del Pueblo, 2006, p. 631).

Como parte de la actividad defensorial en esta materia, para 2006, de un total de 96 informes de riesgo del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría, en un 55 por ciento se denunciaron casos de desapariciones forzadas. Para 2007, de un total de 90 informes de riesgo, los casos de desaparición forzada tuvieron una participación del 62 por ciento. Para 2008, esta participación de un total de 71 informes de riesgo, 21 incluyeron el riesgo de desaparición forzada. Mientras que en 2009, de 66 informes de riesgo 46 se refirieron a esa problemática (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, p. 40).

Mención especial merece que desde 2005, la Defensoría del Pueblo empezó a registrar con preocupación un notable incremento en las quejas sobre ejecuciones extrajudiciales que señalaban como presunto responsable a miembros del Ejército Nacional. Entre los departamentos de Cesar y Antioquia se registraron 16 víctimas, quienes fueron presentados - de acuerdo con las quejas recibidas - por miembros del Ejército Nacional como guerrilleros caídos en combate. Varias de estas víctimas pertenecían a grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad como indígenas y menores de edad (Defensoría del Pueblo, 2007, p. 48).

Fue en octubre de 2007 cuando la Defensoría realizó un análisis retrospectivo de las ejecuciones extrajudiciales y encontró que, desde

enero de 2002 hasta el 25 de octubre de 2007, la Entidad había registrado 570 quejas por esta conducta atribuibles a miembros de la fuerza pública (Defensoría del Pueblo, 2008, p. 515). De igual manera, para 2008, la Entidad informó que entre 2002 y 2008 había registrado un total de 921 quejas recibidas y tramitadas por violación al derecho fundamental a no ser desaparecido de manera forzada (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 108).

En particular, la Defensoría con la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, impulsó una actividad de verificación gubernamental que se adelantó para establecer la presunta responsabilidad en las ejecuciones extrajudiciales de 23 jóvenes en la región del Catatumbo, algunos de ellos procedentes de Soacha, Cundinamarca, y que fueron presentados por miembros del Ejército Nacional como miembros de grupos armados ilegales caídos en combate. En este sentido, el 10 de octubre de 2008, la Defensoría del Pueblo hizo entrega al Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de las estadísticas de registro de quejas por esta conducta, que señalaban como presuntos responsables a miembros del Ejército Nacional (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 540).

Luego de estas denuncias y las medidas tomadas por el Ministerio de Defensa (Juan Manuel Santos, 2021) que lograron identificar y frenar las ejecuciones extrajudiciales, la labor de la Defensoría se concentró en hacer seguimiento a los procesos jurídicos contra los presuntos responsables. Por ejemplo, en 2010, el Defensor del Pueblo solicitó al Ministerio del Interior y de Justicia convocar con carácter urgente el Consejo de Política Criminal, para evaluar la adopción de medidas urgentes que permitan enfrentar la puesta en libertad de 17 miembros de la fuerza pública procesados por su presunta participación en hechos rela-

cionados con casos de ejecuciones extrajudiciales que se presentaron en Ocaña (Norte de Santander) donde murieron 11 jóvenes de la localidad de Soacha (Cundinamarca).

Con la aparición de los denominados grupos posdemosvilización y el proceso de paz con la guerrilla de las Farc-EP, el escenario de la desaparición forzada sufrió una nueva reconfiguración de acuerdo con la información recogida por la Defensoría. Por ejemplo, entre 2014 y 2015, los municipios de Buenaventura y Medellín presentaron el mayor número de casos de desaparición presuntamente forzada, corroborando con ello cómo el fenómeno empezaba a concentrarse en las zonas urbanas (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 169). De igual manera, la confrontación entre grupos armados empieza a figurar como una de las causas de la desaparición forzada. Un ejemplo de esto fue en 2015 cuando el municipio de Litoral del San Juan en el departamento del Chocó presentó la tasa de desaparición forzada más alta para ese año (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 169).

De acuerdo con el informe de rendición de cuentas de la Defensoría para 2022, casos de desapariciones y ejecuciones extrajudiciales continúan registrándose en zonas del país como Arauca, Meta, Boyacá y Caquetá. En municipios como La Montañita y otros municipios del centro de Caquetá, por ejemplo, se han reportado hechos de desaparición forzada que han incrementado el nivel de riesgo y amenaza

sobre líderes y lideresas comunales, “quienes han sido afectados diferencialmente con actos de violencia en el último lustro” (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 22).

La desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales son fenómenos que aún siguen presentándose (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 66). Sin embargo, la Defensoría del Pueblo

ha sido fundamental en el acompañamiento a las víctimas, al impulsar casos, pero sobre todo realizar un seguimiento y veeduría a las medidas realizadas por el Estado para combatir estos dos delitos.

En materia de recomendaciones específicas frente a estos delitos, la Defensoría del Pueblo ha planteado en varios de sus documentos institucionales recomendaciones dirigidas, por un lado, a orientar a sus funcionarios y a víctimas del conflicto armado sobre temas como la asistencia psicojurídica, el ingreso en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o la activación del Mecanismo de Búsqueda Urgente (Defensoría del Pueblo, 2009, pp. 45-48). Algunas recomendaciones incluso han estado dirigidas a las mismas comunidades de manera que puedan aportar a los procesos de búsqueda, de recolección de información y documentación en lugares de inhumación, y desde donde la Defensoría ha promovido el trabajo con líderes y lideresas, la verificación de condiciones de seguridad y la precisión de aspectos metodológicos que faciliten y amplíen el alcance de las labores de búsqueda (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 38).

Por otro lado, las recomendaciones emitidas por la Entidad han estado orientadas también a convocar a diferentes entidades y autoridades de todos los niveles político-administrativos para que desplieguen medidas y sumen esfuerzos frente a la prevención de la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales y de cara a la protección y atención de las víctimas relacionadas con estos crímenes. Entre las entidades sobre las cuales históricamente se han remitido recomendaciones relacionadas con estos delitos por medio de informes defensoriales, informes de riesgo, resoluciones defensoriales y otros documentos institucionales se destacan el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y de Policía, Ministerio del Interior, Fiscalía General de la

Nación, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, órganos control público y autoridades locales y regionales.

En los últimos años, la Defensoría se ha dirigido también a otras entidades con competencias específicas relacionadas con este tipo de delitos y sus víctimas, por ejemplo, a la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en la necesidad de ampliar su presencia territorial (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 172) o respecto a su trabajo con pueblos étnicos a lo cual ha solicitado:

Revisar y adecuar los criterios de priorización de búsqueda de personas desaparecidas a las condiciones territoriales, sociales y culturales de los grupos étnicos, de manera que permita incluir casos de búsqueda de personas desaparecidas en zonas apartadas como la Amazonía, e identificar casos representativos desde el punto de vista cualitativo como autoridades de gobierno, líderes espirituales entre otros (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 104).

En su Informe Defensorial de 2021 sobre el Mecanismo Urgente de Búsqueda y el Estatuto Jurídico de las Personas Desaparecidas, la Defensoría ha planteado también una serie de recomendaciones precisas frente a la desaparición forzada como (Defensoría del Pueblo, 2021, pp. 63-65): (i) generar un programa de cursos y capacitaciones que contengan información sobre estos instrumentos y en donde pueden tener un rol activo la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, la Dirección de Altos Estudios de la Fiscalía General de la Nación, el Instituto de Estudios del Ministerio Público, la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales a través de su Federación Nacional, (ii) promover una política pública omnicompreensiva que responda al fenómeno

de la desaparición forzada, (iii) fortalecer los mecanismos de diálogo nacional y territorial entre instituciones con competencias frente a este tema, (iv) facilitar los mecanismos de coordinación interinstitucional que incluyan sesiones periódicas y participación de actores claves como el CICR o el Consejo Superior de la Judicatura, (v) revisar y consolidar los mecanismos de reporte de este delito y (vi) articular los sistemas de información existentes sobre este delito, entre otros.

Conforme con sus competencias legales, otros actores institucionales han sido recurrentemente conminados por la Defensoría del Pueblo para adelantar acciones como la investigación judicial y el esclarecimiento de estos hechos, el fortalecimiento de garantías de seguridad para la protección de poblaciones en riesgo, la promoción de acciones orientadas a la reparación y acompañamiento a las víctimas de estos delitos, la generación de políticas públicas o medidas para la prevención o atención de estos fenómenos y sus impactos, entre otras recomendaciones.

Durante sus años de trabajo, la Defensoría del Pueblo ha desplegado de manera constante un importante número de acciones en el marco de su gestión defensorial con el propósito de prevenir de manera específica delitos como la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudicial y proteger a comunidades en riesgo y víctimas de estos hechos. Algunas de sus gestiones durante estos años se han enfocado en:

- Activar comisiones humanitarias para verificar los hechos ocurridos, realizar diagnósticos sobre la situación de derechos humanos en las zonas afectadas y proveer atención humanitaria a víctimas y comunidades.
- Recepción de declaraciones a víctimas de conflicto armado por hechos relacionados

con desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales:

En la última década, la Defensoría del Pueblo recibió 9.631 declaraciones sobre desaparición forzada, siendo 2015 el año en el que la Entidad consignó más reportes de ese tipo (...) los casos registran una caída en 2016, cuando se bajan a 674 luego de cuatro años en que los números de cada vigencia superaban los 1.550. Este año (2021), entre el primero de enero y el 31 de julio, se recibieron 32 declaraciones de desaparición forzada. En los 12 meses de 2020 –cuando empezó la pandemia– la Defensoría del Pueblo reporta 87 casos (Defensoría del Pueblo, 2021c).

- Elaboración de conceptos y otras participaciones en procesos judiciales relacionados con casos de desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales, por ejemplo, como la entrega de un Amicus Curie de la Defensoría del Pueblo respecto a la acción de tutela instaurada por Gloria María Mansilla y sus hijas, en su condición de víctimas por la desaparición de Miguel Ángel Díaz, uno de los primeros desaparecidos de la Unión Patriótica (Defensoría del Pueblo, 2016, p. 124).
- Recepción de solicitudes de información y de activación de instrumentos institucionales relacionados con la desaparición forzada, especialmente en el marco de su rol como Presidente de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas: en el marco de estas funciones, en 2020,

Se recibieron y tramitaron 560 solicitudes de información de familiares, entidades y organizaciones sobre presuntas desapariciones; ingresó 6.183 acciones de impulso en el Registro Nacional de Desaparecidos; solicitó la activación de

33 mecanismos de búsqueda urgente MB (...); Se cuenta con 8338 expedientes desde el año 2001, de los cuales, 145 fueron abiertos en el año 2020 (...) (Defensoría del Pueblo, 2021a, p. 75, 93).

- Seguimiento a la evolución del riesgo y a la respuesta estatal relacionada con desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales a partir del trabajo del sistema de alertas tempranas y otras delegadas y defensorías regionales de la Defensoría. Nuevamente, una referencia especial al Informe de Riesgo 012 de 2007, en la nota de seguimiento de 048 de 2007 y en el Informe de Riesgo 021 de 2008 respecto a las ejecuciones extrajudiciales ocurridas contra jóvenes de Soacha y algunas localidades de Bogotá sobre las cuales la Defensoría se había pronunciado con antelación en los siguientes términos:

La debilidad de la respuesta estatal y la renuencia a atender las recomendaciones del SAT se hace evidente con el hallazgo, en los últimos días, de los cuerpos sin vida de once (11) jóvenes desaparecidos que presuntamente habrían sido reclutados al parecer por grupos al margen de la ley, en las localidades de Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy y el municipio de Soacha. De acuerdo a los informes de las autoridades, los jóvenes desaparecieron en enero, marzo y agosto de 2008 y aunque sus familias denunciaron los hechos ante las instancias competentes hasta hace pocas semanas se enteraron de que los jóvenes fueron encontrados en fosas comunes en el departamento de Norte de Santander y Santander, reportado por el Ejército Nacional como muertos en combate” (Defensoría del Pueblo, 2008, p. 10).

- Actividades de sensibilización y difusión en relación con la promoción de los dere-

chos humanos y la prevención de crímenes como la desaparición forzada, por ejemplo, a partir de la conmemoración del Día internacional de las Víctimas de Desaparición Forzada y del desarrollo de ejercicios de interacción simbólicos, la socialización del mecanismo de búsqueda de personas desaparecidas, conversatorios y radiodifusión (Defensoría del Pueblo, 2021a, p. 45).

- Declaraciones de denuncia o condena por situaciones relacionadas con este tipo de hechos de violencia y recolección de quejas sobre estos fenómenos violentos y consolidación y divulgación de estadísticas propias y con fuentes complementarias:

La Defensoría del Pueblo ha venido reportando, a través de su Observatorio de Conductas Vulneratorias a los Derechos Humanos, los hechos victimizantes de desaparición forzada de personas en el desarrollo del conflicto armado interno: desde enero de 2022 y julio de 2023, a partir de 370 declaraciones recibidas, registró 423 víctimas de ese delito, que corresponden a desapariciones en el periodo relacionado y anterior a él. Del total, 322 son hombres; 78, mujeres, y sobre las restantes, 23, no hay información de su género (Defensoría del Pueblo, 2023).

- Participación en instancias o mecanismos relacionados con la protección y promoción de DD. HH. la prevención de violaciones a estos derechos y la satisfacción

de derechos de las víctimas del conflicto armado como la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, los comités departamentales y municipales de víctimas o de derechos humanos y DIH o el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIPRAT), entre otros.

- Propositiones e iniciativas legislativas relacionadas con mecanismos de búsqueda urgente y otras iniciativas frente a la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales.
- Convocar públicamente la acción de otros actores institucionales sobre riesgos y hechos de violencia frente a las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales:
- Extendemos nuestro llamado a la Cancillería para que adelante la implementación de mecanismos de cooperación para erradicar la práctica de la desaparición transfronteriza y favorezca la búsqueda de las personas desaparecidas en zonas de frontera. A la Fiscalía General de la Nación, para que redoble los esfuerzos y el recurso humano encargado de las investigaciones de este delito. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, para que haga presencia en todos los departamentos del país (Defensoría del Pueblo, 2023).
- Participación en instancias de coordinación institucional sobre estos tipos de violencia como la Mesa interinstitucional de asistencia psicosocial a víctimas de desaparición forzada.



Capítulo 9

EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES Y FALSOS POSITIVOS

Análisis jurídico de Nicolas Yepes Corrales¹

Las ejecuciones extrajudiciales, sumaria, arbitraria o los falsos positivos han sido uno de los hechos de más alta trascendencia dentro de las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario que presentó el conflicto armado colombiano. Se trata de una tragedia humanitaria que tuvo y, aún hoy, tiene lugar en diferentes escenarios, uno de ellos, por ejemplo, cuando se presenta un enfrentamiento legítimo entre fuerzas armadas estatales y las que lo están por fuera de la ley, dando lugar a la rendición del combatiente o a la presencia de heridos que, a la postre, se ven ajusticiados sin la garantía de sus derechos constitucionales y convencionales, así como se tienen los denominados falsos positivos donde se inmolan miembros de la población civil, ajenos al conflicto armado.

Esta tragedia humanitaria, pluriofensiva, comporta el quebranto de los derechos más fundamentales del ser humano y resquebraja el entorno familiar y social de los colombianos.

Al respecto, el informe de 31 de marzo de 2010 del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su misión a Colombia resaltó los importantes logros del Estado colombiano “en el empeño por proporcionar paz, justicia, seguridad y oportunidades económicas a sus ciudadanos”, pero evidenció la problemática existente porque “las fuerzas de seguridad han perpetrado un elevado número de asesinatos premeditados de civiles y han presentado fraudulentamente a esos civiles como ‘bajas en combate’” (Alston, 2010).

En este sentido, el informe del relator indicó la inexistencia de cifras oficiales y certeras sobre el número de homicidios ilegales² e informó que, aunque “al parecer estos llamados falsos positivos no respondían a una política de Estado, tampoco fueron hechos aislados. Esos homicidios fueron cometidos por un gran número de unidades militares

¹ Abogado de la Universidad del Rosario. Especialista en Derecho Comercial de la Universidad de los Andes y en Derecho Financiero y Bursátil de la Universidad Externado de Colombia. Se ha desempeñado como abogado de la Subdirección de Derecho Público y Privado del Banco de la República; asistente de la Vicepresidencia Internacional y Subgerente Regional de Bogotá de la Corporación Financiera de Caldas; asesor de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; asesor del Despacho del Viceministro del Ministerio de Justicia y del Derecho; Secretario General y Secretario privado del Ministerio del Interior; abogado independiente de la firma Abogados Yepes Asociados y Cía. S. en C.; abogado asesor del Despacho del Señor Procurador asignado a la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública; Procurador Once Judicial Administrativo II ante la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Procurador Primero delegado ante la Sección Tercera del Consejo de Estado. Actualmente es magistrado de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

² “Durante su misión, el Relator Especial recibió informes de esos homicidios en todo el país; sin embargo, había discrepancias en las estadísticas sobre el número de casos. El Relator Especial concluyó que los miembros de las fuerzas de seguridad de Colombia habían sido responsables de un número considerable de falsos positivos ocurridos en todo el país.”

y en todo el país. Se produjeron porque las unidades militares se sintieron presionadas para demostrar que su lucha contra las guerrillas tenía resultados positivos a través del “número de bajas”. Hubo además algunos alicientes: un sistema oficioso de incentivos ofrecidos a los soldados para que produjeran bajas y un sistema oficial de incentivos ofrecidos a los civiles para que proporcionaran información que condujera a la captura o muerte de guerrilleros. Este último sistema careció de supervisión y transparencia. En general, hubo una falta fundamental de rendición de cuentas y problemas en todas las etapas de los procesos disciplinarios y de investigación” (Alston, 2010).

En informe posterior, del 15 de mayo de 2012, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su misión a Colombia indicó la persistencia de las ejecuciones extrajudiciales y los falsos positivos, aunque resaltó una “drástica disminución del número de personas presentadas como muertas en combate” (Heyns, 2012).

Señaló que para la época la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General estaba investigando 1488 casos, con 2547 víctimas, y que más de 400 casos estaban siendo investigados por otras unidades seccionales de la Fiscalía. Más de 448 casos activos aún estaban en manos de la justicia penal militar y un número desconocido de casos podían haber sido archivados sin una adecuada actuación judicial.

Advirtió que a la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General se le habían asignado un total acumulado de 1622 casos de presuntos homicidios atribuidos a agentes del Estado, que involucraban a 3963 miembros de las fuerzas de seguridad. Se habían pronunciado en total 148 senten-

cias condenatorias. Destacaba, entre ellas, la condena dictada en junio de 2011, de un coronel retirado que había aceptado su responsabilidad en 57 ejecuciones extrajudiciales cometidas entre 2007 y 2008, cuando era comandante de la Fuerza de Tarea de Sucre. A comienzos de 2012, este seguía siendo el oficial militar de más alto rango condenado en relación con los falsos positivos.

Estimó que desde 2004 a 2011, más de 3000 personas podrían haber sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, atribuidas principalmente al Ejército. La mayoría de esos casos habían ocurrido entre 2004 y 2008, ante lo cual reiteró que era fundamental que la justicia penal militar trasladara, inmediatamente, a la justicia ordinaria todos los casos en los que se pudiera advertir violaciones de los derechos humanos e, igualmente, que se revisaran aquellos que hubieran sido archivados por la justicia penal militar, que carecieron de una adecuada investigación. Además, observó que el traslado y la destitución de algunos jueces militares podrían haber sido motivados por su colaboración con la justicia ordinaria.

Pues bien, muchos de estos casos hoy son de conocimiento de la Justicia Contencioso Administrativa, en acciones de reparación directa impetradas por las víctimas para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado y el correspondiente resarcimiento de perjuicios. En estos eventos, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo Estado ha definido la conducta de ejecución extrajudicial como “la acción consiente y voluntaria desplegada por un agente estatal, o realizada por un particular con anuencia de aquél, por medio de la cual, en forma sumaria y arbitraria, se le quita la vida a una persona que por su condición de indefensión está protegida por el derecho internacional. En el caso de los combatientes, su asesinato puede ser considerado una ejecución extrajudicial cuando han

depuesto las armas” (Sentencia de 11 de septiembre de 2013, Exp. 20601).

Asimismo, acudiendo a lo tipificado en el Código Penal Colombiano ha señalado que “el artículo 135 de la Ley 599 de 2000 definió la ejecución extrajudicial como aquella que se comete en persona protegida de acuerdo con las normas del Derecho Internacional Humanitario” (Sentencia de 22 de febrero de 2019, Exp. 40256).

Sin embargo, de cara a la responsabilidad patrimonial del Estado debatida ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es importante exhibir las condiciones que rodean una ejecución extrajudicial o de falso positivo y ahondar en una definición de la conducta frente a la responsabilidad patrimonial del Estado, que no se limite al homicidio en persona protegida tipificado en el artículo 135 del Código Penal³, sino que atienda en mejor medida a la dimensión de la lesión que estos hechos conllevan en el patrimonio humano de las personas y, asimismo, responda a la dimensión de la propia conducta lesiva como generadora de la responsabilidad administrativa.

Así, tenemos que el juez de lo contencioso administrativo debe atender al marco de referencia del mandato contenido en el artículo

90 de la Constitución Nacional que, como bien se sabe, prescribe la configuración de la responsabilidad patrimonial del Estado bajo dos elementos esenciales: el primero de ellos, el daño antijurídico, entendido como:

La lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento [o como] toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho (Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945), que contraría el orden legal (De Cupis, 1975) o que está desprovista de una causa que la justifique (Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867), resultado que se produce, sin derecho, al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida (Cosso, 2009), violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre⁴ (Sentencia de 9 de diciembre de 2021, Exp. 45843).

Si bien, de manera simple pero reductiva se dice que el daño antijurídico es aquel que la persona no tiene el deber jurídico de soportar, es una descripción que ilustra en qué

³ “Artículo 135. Homicidio en persona protegida. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, ocasione la muerte de persona protegida conforme a los Convenios Internacionales sobre Derecho Humanitario ratificados por Colombia, incurrirá en prisión de [...]”

⁴ Frente a la existencia del daño como elemento de la responsabilidad, la Corte Suprema de Justicia considera lo siguiente: “cabe afirmar que, dentro del concepto y la configuración de la responsabilidad civil, es el daño un elemento primordial y el único común a todas las circunstancias, cuya trascendencia fija el ordenamiento. De ahí que no se dé responsabilidad sin daño demostrado, y que el punto de partida de toda consideración en la materia, tanto teórica como empírica, sea la enunciación, establecimiento y determinación de aquel, ante cuyo falta resulta inoficiosa cualquier acción indemnizatoria”. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 4 de abril de 1968.

Por su parte, el profesor Fernando Hinestrosa expresa sobre este particular lo siguiente: “La responsabilidad, entendida latamente como la obligación de resarcir daños y perjuicios, parte de un dato imprescindible: el daño. La presencia de un quebranto, independientemente del esmero en su definición y de la exigencia de actualidad o consolidación de él, o de su certidumbre o su advenimiento más o menos probable. En ausencia de daño no hay obligación, y el aserto, por demás obvio, pone de presente el carácter estrictamente resarcitorio de la responsabilidad en el derecho de tradición romanista.” [Hinestrosa, 2017, 5-26, p. 6.]

consiste el fenómeno lesivo indemnizable, pero que resulta insuficiente para explicarlo integralmente.

El otro elemento de la responsabilidad, que solo se abre camino ante la configuración del anterior, se refiere al subsiguiente juicio de imputación que permite la atribución jurídica y fáctica del daño antijurídico al Estado y que establece el deber de repararlo y que comprende no solo los daños que se causen en ejercicio de la función pública o con motivo de ella, de acuerdo con los criterios o causales de imputación que se han desarrollado para tal propósito, principalmente por la doctrina y que han sido acogidos, desarrollados y aplicados por la jurisprudencia, como ocurre, por ejemplo, con

la falla del servicio, con el desequilibrio de las cargas públicas, con el riesgo excepcional y con el daño especial, entre otros (Sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad.: 36.386).

De modo que el adecuado entendimiento de la responsabilidad del Estado derivada de hechos de ejecución extrajudicial y de falsos positivos requiere determinar los intereses jurídicos protegidos por el ordenamiento - interno e internacional- típicamente lesionados en estas situaciones, cuya lesión configura un daño antijurídico, así como los elementos fácticos que configuran dicha situación de ejecución extrajudicial o falso positivo y su imputación a una autoridad.

Bienes jurídicos lesionados en actos de ejecución extrajudicial y falsos positivos

Las ejecuciones extrajudiciales, entre cuyas manifestaciones se encuentran los falsos positivos, cercenan los bienes más fundamentales de las personas, aquellos sin los cuales el individuo no podría disfrutar de la restante gama de derechos que el ordenamiento le reconoce. Se trata, entonces, de esos intereses de la persona garantizados no solo por el ordenamiento interno constitucional, sino por los tratados y convenios concernientes a los derechos humanos y por las reglas del Derecho Internacional Humanitario, a los que la Constitución Nacional le otorga plenos efectos, incorporándolos con poder prevalente al sistema jurídico interno (Art. 93. CP).

Así, el interés jurídico fundamental de más alta afectación ante hechos de ejecución extrajudicial y falso positivo es el derecho a la vida, positivizado en nuestra Carta Magna como “inviolable”, bajo la prohibición expresa de la pena de muerte (Art. 11 CP), lo cual se acompasa con la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dentro de aquellos

inalienables contempla el de la vida como un derecho de “todo individuo”, conjuntamente con el de “la seguridad de su persona” (Art. 3 DUDH), así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estatuye que “nadie” puede ser privado de la vida “arbitrariamente”, bajo la prohibición expresa de implementar “la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de dieciocho años de edad” (Art. 6 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Entonces, es debido a la evidente vulneración del derecho a la vida de las personas que las ejecuciones extrajudiciales y los conocidos como falsos positivos pueden definirse, inicialmente, como una privación arbitraria de la vida – contraria a derecho – en cuanto lesiona este interés del más alto raigambre y amparo constitucional y convencional, cuya garantía posibilita el disfrute de los demás derechos y bienes de las personas, entre tanto, que su menoscabo lo inhabilita.

No obstante, en el derecho a la vida no se ago-

ta la lista de los intereses violentados por las ejecuciones extrajudiciales; por lo general, en estos eventos al sacrificio de la vida se ve precedido por el quebrantamiento de toda una gama de bienes de igual o similar relevancia, como la libertad, la integridad personal, la honra, el domicilio, la familia, la igualdad y el debido proceso, entre otros. Este último integrado por los derechos de defensa, de contradicción, de recibir un juicio justo e imparcial, de la presunción de inocencia, y por ello se reafirma que esta clase de crímenes significa un total desconocimiento de la dignidad de la persona humana, con relación a lo cual debe advertirse que no son pocas las garantías contempladas por el derecho interno y el internacional en torno a estos derechos.

Así, por ejemplo, nuestra Constitución Política prohíbe los actos de desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Art. 12 CP), a la vez que salvaguarda la igualdad, la intimidad personal y familiar, el buen nombre (Art. 15 CP), la libertad en sus distintas manifestaciones, de locomoción (Art. 24 CP), desarrollo (Art. 16 CP), expresión (Art. 20 CP), conciencia (Art. 18 CP), culto (Art. 19 CP) y, en lo que interesa a nuestro estudio, especialmente tutela la libertad personal (Art. 13 CP), bajo la prohibición expresa de reducir a una persona a prisión, arresto, detención o registro de su domicilio sin orden judicial debidamente motivada, para que comparezca ante la autoridad competente (Art. 28 CP). Igualmente, ampara el debido proceso, ante las autoridades administrativas y las judiciales, lo que debe estar rodeado del ejercicio de las formas propias de cada juicio, donde se aplican los principios de la favorabilidad, de presunción de inocencia, de defensa mediante la asistencia de un abogado, la posibilidad de aportar y controvertir pruebas y cuenta con doble instancia, entre otros (Art. 29 CP), todo ello incluso cuan-

do la víctima está cometiendo algún delito y es descubierto en estado de flagrancia; aún quien es sorprendido en la comisión del delito debe ser conducido ante el juez y las autoridades competentes que garanticen el pleno ejercicio de sus derechos (Art. 32 CP).

Asimismo, el derecho convencional revela todo un catálogo de garantías que se ven amenazadas cuando hay alguna ejecución extrajudicial o un falso positivo. Para empezar, la Declaración Universal de Derechos Humanos, a la par del derecho a la vida y a la seguridad personal (Art. 3 DUDH), dispone el derecho de todo individuo a la libertad, a la igualdad, a tener un juicio público ante un tribunal independiente e imparcial (Art. 10 DUDH) que lo juzgue con fundamento en leyes preexistentes, a preservar la presunción de inocencia y a poder ejercer su defensa (Art. 11.1 DUDH), a la vez que prohíbe las torturas, los tratos crueles, inhumanos o degradantes (Art. 5 DUDH), la detención o privación arbitrarias y el destierro (Art. 9 DUDH).

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla el derecho de todas las personas a ser oídos en un juicio público, ante autoridad competente, independiente e imparcial, a contar con las debidas garantías, a ser juzgado en condiciones de igualdad, a que se guarde la presunción de inocencia, se respete el derecho de defensa, entre otros (Art. 14 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Ahora bien, no puede dejar de advertirse que la positivización de determinado derecho lleva implícito el deber correspondiente de la autoridad pública frente a su garantía y, en otro sentido, la regulación de los deberes en cabeza de las autoridades pone de manifiesto la existencia del correlativo derecho de los individuos, lo cual resulte suma importancia frente al juicio de configuración del daño antijurídico, en donde habrá de

acreditarse el quebranto de los derechos e intereses reconocidos por el ordenamiento jurídico, así como al juicio de imputación de dicha lesión a una acción u omisión de determinada entidad o autoridad, en donde habrá de probarse el desconocimiento del deber que el ordenamiento le impone.

Así, deben entenderse los principios y reglas del Derecho Internacional Humanitario (DIH), específicamente los contenidos en el IV Convenio de Ginebra de 1949⁵, en el artículo 3 (Conflictos no internacionales) común a los cuatro Convenios de Ginebra y en su Protocolo Adicional II de 1977⁶, relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional que exigen distinguir entre combatientes, entendiendo por tales a las personas que participan directamente en las hostilidades, y no combatientes, entendidos estos como todos aquellos que no participan de tales hostilidades, bien porque se trata de personas civiles o porque siendo combatientes, por cualquier causa, han depuesto sus armas.

En este sentido, el artículo 3, común a los cuatro convenios de Ginebra, compendia las normas esenciales de dichos tratados y las hace aplicables a los conflictos sin carácter internacional o interno, como es el caso del conflicto armado colombiano.

Esta norma de *ius cogens* establece que se debe tratar con humanidad a todas las personas que no participan en las hostilidades o que caigan en poder del adversario, sin distinción alguna de índole desfavorable; prohíbe específicamente los atentados contra la vida, las mutilaciones, la toma de rehenes, la tortura, los tratos humillantes, crueles y degradantes y dispone que deben ofrecerse todas las garantías judiciales; establece que se debe recoger y asistir a los heridos y los

enfermos; concede al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) el derecho a ofrecer sus servicios a las partes en conflicto; insta a las partes en conflicto a poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o porciones de los Convenios de Ginebra y reconoce que la aplicación de esas normas no afecta el status jurídico de las partes en conflicto.

Por su parte, el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, en su artículo 1º contempla dentro del ámbito de aplicación todos los conflictos armados que no tengan carácter internacional y no estén cobijados por el Protocolo I Adicional, que se desarrollen en el territorio de un Estado Parte, entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados bajo la dirección de un mando responsable, que ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, especificando que no tienen el carácter de conflicto armado las tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos donde no hayan aplicabilidad las mencionadas reglas.

Además, en su articulado, el Protocolo II Adicional desarrolla y completa el artículo 3 común a los convenios de Ginebra de 1949, pero sin modificar sus condiciones de aplicabilidad. Así, reitera la garantía de trato humanitario, el respeto por la judicialización y garantías procesales de los infractores penales, la necesaria búsqueda, protección y asistencia de heridos, enfermos y náufragos, el respeto y protección del personal sanitario y religioso, la protección de la misión médica y de las unidades y medios de transporte sanitario. Aunada, la protección general de la pobla-

⁵ Relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

⁶ Relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

ción civil, de los bienes indispensables para su supervivencia, de los bienes culturales y de los lugares de culto y la prohibición de los desplazamientos forzados.

De lo anterior se resaltan las garantías fundamentales del trato humano dispuestas en el artículo 4 (ibídem), en cuanto establece el derecho de quienes por cualquier causa no participan en las hostilidades a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas, al trato humanitario sin distinción desfavorable, a cuidados y ayuda especiales para los niños, contemplando la educación conforme con los deseos de los padres, la adopción de medidas que faciliten la reunión de las familias, la prohibición de reclutamiento de menores de 15 años y el traslado de menores a zonas seguras, así como estableciendo la prohibición de ordenar que no haya supervivientes en el enfrentamiento armado y prohibiendo:

- a) los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, en particular el homicidio y los tratos crueles tales como la tortura y las mutilaciones o toda forma de pena corporal;
- b) los castigos colectivos; c) la toma de rehenes; d) los actos de terrorismo; e) los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor; f) la esclavitud y la trata de esclavos en todas sus formas; g) el pillaje; h) las amenazas de realizar los actos mencionados.

En similar sentido, los hechos de ejecución extrajudicial, sumaria o arbitraria y los de falso positivo se hayan contemplados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, dentro de los denominados crímenes de guerra, cometidos en el marco del conflicto armado sin índole internacional, previstos como una violación grave del artículo 3 común a los cua-

tro convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, cometidos contra personas que no participan directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas ilegales que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa.

Así, se contemplan los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas; los ultrajes contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal regularmente constituido, con todas las garantías judiciales, y los ataques contra la población civil como tal o contra civiles que no participan directamente en las hostilidades.

Entonces, esta es una muestra de la gama de principios, derechos y prohibiciones que deliberadamente se quebrantan en los hechos de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, entre ellos los falsos positivos, y que representan un menoscabo pluriofensivo, en cuanto se trata de conductas que, en la mayoría de los casos, lesiona simultáneamente más de un bien o interés jurídico tutelado por el ordenamiento nacional e internacional, siendo el principal de ellos el derecho a la vida, sin cuya garantía resulta inane la defensa de cualquier otro derecho.

En este sentido puede afirmarse que los actos de ejecución extrajudicial conllevan una privación arbitraria de la vida, lo cual no haya amparo en el derecho, y en la que generalmente media la lesión simultánea, e igualmente antijurídica, de otros bienes de igual o similar categoría, que le otorgan el carácter de una conducta pluriofensiva. Dicho sea de paso, que no solo afecta toda una serie de derechos de la víctima directa – sujeto activo de la conducta – y de aquellos que por rebote se ven perjudicados, sino que deteriora los intereses del Estado y de la sociedad, en cuanto

representa una falta de legitimidad de la actuación de los agentes estatales que le restan credibilidad y confianza institucional, a lo cual nos referiremos al analizar la conducta causante del daño que aquí se ha descrito, de contera contraria los fundamentos de un Estado de derecho instituido principalmente para proteger a los integrantes de la sociedad.

Esta es la razón por la cual la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha considerado que el daño producto de actos delictivos que implican una ejecución extrajudicial, sumaria o arbitraria, así como cuando se trata de un falso positivo:

Comporta graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, esto es, infracción directa, principalmente, a la Convención Americana de Derechos Humanos, al Pacto Interna-

cional de Derechos Civiles y Políticos, al Tratado de Roma y al Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra (sentencia de 4 de marzo de 2019, Exp. 49878).

En aras de alinderar los elementos que configuran cada una de las exigencias del artículo 90 de la Constitución Nacional, es decir, el juicio de estructuración del daño y su antijuridicidad, de aquel que determina la imputación a la acción u omisión de la autoridad pública que, en casos como el que aquí se analiza, encuentran un delicado hilo divisorio, se enfatiza que el primero atañe única y exclusivamente a la determinación de una lesión a un interés jurídico protegido por el ordenamiento, de los brevemente descritos, y que el individuo no está obligado a soportar (sentencia C-254 de 2003); este menoscabo no está amparado por la ley o el derecho (sentencia C-285 de 2002).

Configuración de una ejecución extrajudicial como factor de imputación del daño antijurídico a las autoridades públicas

El juicio de imputación recae directamente sobre la conducta – activa u omisiva – causante del daño, en donde se enjuicia, en primer lugar, la actuación u operación de la autoridad estatal de cuyo patrimonio se demanda la reparación del daño antijurídico, así como la de la propia víctima o la de un tercero, que pudiera presentar una relación fáctica causal directa frente a la concreción de dicho menoscabo.

Con relación a la imputación concreta del daño antijurídico a una acción u omisión de la autoridad pública, la jurisprudencia ha reconocido que este elemento debe abarcar, tanto la atribuibilidad material – *imputatio facti* –, como la de carácter jurídico – *impu-*

tatio iure –, entendiendo la primera como la valoración de la conducta activa u omisiva de la administración desde su plano fáctico, a fin de vincular mediante la acreditación del correspondiente nexo causal, el hecho origen con el resultado dañino o, *a contrario sensu*, para desvincularla en razón de una de las causales eximentes de responsabilidad que enerve la posibilidad de endilgar las consecuencias del daño a la autoridad estatal.

La segunda, es decir, la imputación jurídica, supone establecer el fundamento normativo de la obligación de reparar que, sin ánimo de confundir la valoración del daño y su antijuridicidad, frente al catálogo de los derechos y prohibiciones descrita como los bienes

tutelados de las personas, en su dimensión bífrente, revela un inventario de deberes de las autoridades frente a sus destinatarios, de manera que tiene relevantes implicaciones en el juicio de imputación, especialmente,

respecto a la atribución jurídica, e incluso en el resarcimiento de los perjuicios, de cara a la reparación integral de las víctimas (Sentencia de 4 de marzo de 2019, Exp. 49878), sobre la que se ahondará más adelante.

Fundamento de la imputación en eventos de ejecución extrajudicial – falla en el servicio

Debe advertirse la existencia de los diferentes fundamentos desarrollados por la jurisprudencia para la imputación de un daño antijurídico a la responsabilidad patrimonial del Estado, básicamente, la falla del servicio, el desequilibrio de las cargas públicas y la concreción de un riesgo excepcional, frente a los cuales la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su posición en el sentido de indicar que:

En lo que se refiere al derecho de daños, el modelo de responsabilidad estatal que adoptó la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte las razones fácticas y jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha dado cabida a la utilización de diversos “títulos de imputación” para la solución de los casos propuestos a su consideración, sin que esa circunstancia pueda entenderse como la existencia de un mandato que imponga la obligación al juez de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas –a manera de recetario- un específico título de imputación (sentencia de unificación de 19 de abril de 2012, Exp. 21515).

No obstante, la falla en el servicio es el régimen desde el cual se deduce la responsabilidad extracontractual de la administración en eventos de ejecución extrajudicial (Sentencia de 20 de febrero de 1989 y de 13 de julio de

1993, Exp. 8.163), en atención a los elementos que configuran estos hechos, como la arbitrariedad y la referida transgresión del catálogo de los derechos, prohibiciones y deberes constitucionales y convencionales que lleva, de suyo, implícito el mal funcionamiento del servicio dispuesto por los agentes encargados de hacer cumplir la ley.

En este sentido, se tiene que, por su naturaleza, las actuaciones de la administración son esencialmente regladas y la falla del servicio es considerada como la violación –activa u omisiva– de una obligación a cargo del Estado, de manera que su aplicabilidad exige determinar el contenido obligacional al que está sujeto el Estado frente a un caso concreto; es decir, las normas que regulan la actividad pública causante del daño, previendo; adicionalmente, que la determinación de la obligación administrativa no solo está circunscrita a los casos en que la ley o el reglamento la consagran expresa y claramente, sino también en todos aquellos eventos en que de hecho la Administración asume un servicio o lo organiza, o cuando la actividad cumplida está implícita en las funciones del Estado (sentencia de 30 de marzo de 1990, Exp. 3510).

No obstante, también es importante señalar que la prestación de los servicios a cargo del Estado se concibe como una obligación de medio y no de resultado, “de modo que lo que se evalúa en esta instancia es la diligencia, oportunidad [y] la eficacia de las

medidas adoptadas por la administración frente a la situación de la víctima” (sentencia de 19 de julio de 2022, Exp. 53938). Ello implica que, las autoridades deben utilizar todos los medios de que dispongan para lograr la garantía y seguridad, real de los bienes jurídicos y derechos de los administrados, y no conformarse con realizar una simple defensa formal, aun cuando se este frente a funciones de carácter meramente asistencial; en todo caso se exige el deber de proteger el derecho a la integridad psicofísica y a la vida de las personas⁷.

Sobre este particular, la jurisprudencia ha querido resaltar la importancia de la coordinación de las actividades mediáticas tendientes a lograr las condiciones efectivas para la protección y defensa de las víctimas, en cuyo efecto ha precisado la universalidad del principio de colaboración armónica institucionalizado en el artículo 113 de la Constitución Política que, aun cuando establece la estructura del Estado colombiano organizado en las tres ramas del poder público – la legislativa, la ejecutiva y la judicial – reconociendo la división y separación de poderes y funciones, establece la necesaria colaboración armónica entre las distintas entidades y poderes de la organización estatal, para la realización de los fines constitucional y legalmente establecidos (sentencia de 5 de diciembre de 2022, Exp. 56466).

Asimismo, la lectura de las funciones que el ordenamiento jurídico le impone a las entidades estatales debe hacerse de cara a

la calidad *intuitio personae* de las víctimas y las particularidades de cada evento en concreto, frente a los cuales, los deberes de diligencia y atención de las autoridades y el cumplimiento de sus funciones pueden verse atenuados o acrecentados.

En términos generales, la falla del servicio surge a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación – conducta activa u omisiva – del contenido obligacional, determinado en la Constitución Política, los convenios y tratados internacionales y en la ley, a cargo del Estado, injustificada siempre que no constituya un acto de legítima defensa, no tenga lugar en el marco de un combate o enfrentamiento armado legítimo o no obedezca al uso racional, necesario y proporcionado de la fuerza por parte de las autoridades.

Diagnóstico que corresponde a la labor que adelanta el juez, en relación con las falencias en las cuales incurrió determinada autoridad y que se constituye en un juicio de reproche que, a su vez, contribuye a evitar que casos semejantes se repitan y que conlleven un llamado a las autoridades para que cumplan los cometidos del ente estatal.

En síntesis, afirmamos que los hechos de ejecución extrajudicial, como ocurre con los falsos positivos, constituyen una privación arbitraria y antijurídica de la vida, generalmente mediada por la lesión simultánea, e igualmente antijurídica, de otros bienes de igual o similar categoría, que le otorgan el carácter de una conducta pluriofensiva, violatoria de los derechos,

⁷ Ibidem: “el deber de asistencia y protección de las víctimas no conlleva una obligación de resultado sino de medio, de modo que lo que se evalúa en esta instancia es la diligencia, oportunidad, eficacia de las medidas adoptadas por la administración frente a la situación de la víctima [...] la garantía de los derechos de las víctimas [...] de la violencia, no puede reducirse a la consideración de carácter simplemente formal de las medidas asistenciales. Antes bien, estas deben atender a criterios de salvaguarda real, material y oportuna de tales derechos, de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del Estado, sin excepción, por supuesto, en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales, a través de la realización y coordinación de las actividades mediáticas tendientes a lograr las condiciones efectivas para la protección y defensa de tales víctimas.”

prohibiciones y deberes que el ordenamiento constitucional y convencional reconoce e impone a favor de las personas y a cargo del Estado, a su vez, constitutiva de una falla en el servicio de las autoridades públicas, injustificada

por cuanto no se funda en un acto de legítima defensa, no tiene lugar en el marco de un combate o enfrentamiento armado legítimo o no obedece al uso racional, necesario y proporcionado de la fuerza por parte de las autoridades.

La prueba de los hechos de ejecución extrajudicial y falso positivo constitutivos de falla en el servicio

Siendo esto así, es evidente que quien demanda la indemnización de perjuicios y alega su atribución a una entidad estatal debe acreditar la falla en el servicio, su ocurrencia y las circunstancias fácticas que la configuran; la falta de esa prueba fuerza el fracaso de las pretensiones de reparación.

Así, por ejemplo, ante la muerte de Riquel Méndez Méndez, frente a la cual se dijo que ella tuvo lugar en un combate simulado por el Ejército Nacional para fustigar a la víctima, en decisión del 29 de julio de 2022 se estableció que no se encontraba acreditada la falla en el servicio como criterio de imputación del daño antijurídico, recordando que al tratarse de un evento de responsabilidad extracontractual, la carga de la prueba recaía en los demandantes e implicaba la comprobación de la actuación anormal de la entidad demandada como causa directa de la muerte. En tal sentido, se advirtió que:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil⁸, incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”, cuya omisión por las demandantes, a quienes corresponde tal carga procesal, impide comprobar la imputación del daño antijurídico, como uno de los

elementos estructurales de la responsabilidad, sin el cual, en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, no es posible su declaración. Por otra parte, en su aspecto sustancial, debemos considerar que la causación de un daño antijurídico genera en cabeza de quien lo causa, la obligación correlativa de indemnizar a quien lo sufre y, como obligación de contenido crediticio de reparación integral, su prueba corresponde a quien lo alega y reclama, tal y como se desprende del artículo 1757 del Código Civil; tratándose de la prueba del nacimiento y existencia de una obligación, es un deber insoslayable del acreedor que solo excepcionalmente puede suplirse por orden del juez o en virtud de la ley, pues ello rompe el equilibrio de la relación subyacente a la discusión de la obligación misma (Sentencia de 29 de julio de 2022, Exp. 50924).

Por otra parte, debe advertirse que la administración conserva la posibilidad de exonerarse de toda responsabilidad mediante la prueba de un hecho ajeno o causa extraña, tal como la culpa exclusiva y determinante de la víctima (Sentencia de 14 de diciembre de 2022, Exp. 54873) o de un tercero (Sentencia de 14 de septiembre de 2022, Exp. 55685), entre los cuales se podría ubicar el agente estatal que actúa dentro de su órbi-

⁸ El Código General del Proceso recoge la normativa citada y en su artículo 167 establece: “Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.”

ta o fuero personal, configurando lo que la jurisprudencia ha reconocido como la culpa personal del agente.⁴⁹ Siguiendo la idea, la exoneración será simplemente parcial, cuando se acredite que en la producción del suceso perjudicial coparticipó la falla del servicio, casos en los cuales la responsabilidad estatal quedará limitada en la medida en que su falta se constituya en causa eficiente del daño experimentado por la víctima (Sentencia de 28 de febrero de 2023, Exp. 62882).

Entonces, la imputación desde el criterio de la falla del servicio exige la verificación de las circunstancias propias de cada caso y, comoquiera que los hechos de ejecución extrajudicial y falso positivo presentan, de una parte, la versión oficial de los agentes del Estado y, de otra, el relato opuesto de las víctimas. El papel del juez consiste en establecer la mayor cercanía a la verdad material a partir de los postulados de la sana crítica, de la autonomía judicial y de la probabilidad e inferencia lógicas, en donde juegan un papel fundamental la prueba técnica establecida mediante la inspección al lugar de los hechos o la inspección, necropsia y autopsia de los cuerpos sin vida de las víctimas y la prueba indirecta. En este sentido, será la prueba técnica la que permita establecer hechos ciertos que, a su vez, sirvan como indicadores para determinar las circunstancias en las que se produjo el deceso de la víctima.

Debe preverse que, en estos casos, los autores y partícipes de los hechos buscan esconder la verdad ofreciendo una apariencia diferente a la realidad, de manera que, una vez ocurrido el homicidio de las víctimas, la escena de los hechos es manipulada por la fuerza pública para hacer aparecer la muerte de una persona como un acto legítimo de defensa, ocurrida

en combate o en enfrentamiento armado.

Este montaje puede entrañar, entre muchas posibilidades, poner armas en manos de las víctimas; disparar armas de las manos de las víctimas; cambiar su ropa por indumentaria de combate u otras prendas asociadas con los subversivos y con el enfrentamiento o calzarlas con botas de combate, entre otras.

Asimismo, es de común ocurrencia, en esta clase de eventos, que las víctimas sean presentadas por los militares y anunciadas a los medios de comunicación como insurgentes o delincuentes abatidos en combate, a menudo reportados como NN, sepultados en fosas comunes sin previa identificación, pese a los medios existentes para obtener su individualización.

Entonces, este tipo de situaciones se caracterizan, porque en torno a ellas se realiza una verdadera *mise en scene* encaminada a aparentar que la muerte de una persona se produjo, porque representaba una amenaza contra la sociedad o contra la vida e integridad de la población o de los integrantes de las fuerzas del orden, cuando en realidad se trataba de quien había depuesto sus armas o era ajeno al conflicto armado y se hallaba en estado de indefensión, cuyo deceso ocurrió por actuaciones de agentes públicos que configuran una falla en el servicio por resultar arbitrarias, injustificadas o desproporcionadas y contrarias al mandato constitucional de protección de la vida, la seguridad e integridad de las personas⁹.

En estos casos, prevalidas de su control sobre la escena donde ocurrieron los hechos, las autoridades alteran las pruebas, las suprimen, crean o implantan unas nuevas para enmascarar la verdad de lo sucedido y figurar que la

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencias de 21 de noviembre de 2022, Exp. 57738; 21 de noviembre de 2022, Exp. 51682; 14 de septiembre de 2022, Exp. 44189; 22 de agosto de 2022, Exp. 60452; 29 de julio de 2022, Exp. 50924; 9 de diciembre de 2021, Exp. 45843.

víctima era un actor armado ilegítimo que estaba atentando contra la población o contra los agentes públicos, o que representaba una amenaza grave contra la vida e integridad de estos. Así, entre las múltiples maneras de alterar la verdad, la víctima es presentada, muchas veces, con armas o con uniformes de uso exclusivo de las fuerzas armadas, aparentando que su muerte ocurrió en combate, frente a lo cual, las víctimas no siempre tienen a su alcance todos los medios necesarios o las garantías para establecer y dar a conocer lo verdaderamente ocurrido.

En atención a esta problemática, la jurisprudencia ha reiterado que este tipo de antinomias se resuelven a partir de los postulados de la sana crítica (Art. 176 del Código General del Proceso), entendida esta como “la capacidad del juez para darle a las pruebas la mayor o menor credibilidad, según su conexión con los hechos a demostrar y su capacidad de convencimiento” (Sentencia de 30 de enero de 1998, Exp. 8661). Así:

El juez goza de cierta libertad a la hora de apreciar el mérito probatorio de los medios de convicción, no debiendo sujetarse, como en el sistema de la tarifa legal, a reglas abstractas preestablecidas e indicadoras de la conclusión a la que se debe arribar, en presencia o en ausencia de determinada prueba (Sentencia de 10 de marzo de 2005, Exp. 27946).

En el mismo sentido se ha dicho que:

Cuando en un caso particular existen diversas pruebas que apoyan diferentes versiones o hipótesis sobre los hechos, el juez deberá elegir entre ellas prefiriendo la versión que esté soportada por un mayor nivel de probabilidad lógica (La Prueba, Madrid, 2008, capítulo V), labor en la cual será necesario observar cuál de las hipótesis del caso corresponde a una me-

jor inferencia lógica de las pruebas que las soportan, aplicando en este examen las llamadas máximas de la experiencia, que no son más que generalizaciones surgidas de los hallazgos generalmente aceptados por la ciencia o el sentido comúnmente aceptado (Sentencia del 7 de abril de 2011, Exp. 20333, y sentencia del 26 de julio de 2012, Exp. 23265).

En otras palabras, en estos eventos corresponde al juez, en su labor valorativa, la aplicación de la sana crítica y de las reglas de la experiencia, a partir de la existencia de unos hechos indicadores o indiciarios (Art. 248 Código de Procedimiento Civil), debidamente conocidos y acreditados mediante prueba directa, ojalá de carácter técnico, establecer mediante la inferencia lógica aquellos supuestos fácticos que no están directamente demostrados y son desconocidos en el plenario (Art. 249 Código de Procedimiento Civil).

Al respecto, el Código General del Proceso señala que, “para que un hecho pueda considerarse como indicio deberá estar debidamente probado en el proceso” (Art. 240), advirtiendo que, incluso, la conducta procesal de las partes puede ser valorada como indicio para a partir de ella deducir hechos desconocidos (Art. 241), en todo caso, bajo la apreciación en conjunto de los indicios “en consideración a su gravedad, concordancia y convergencia, y su relación con las demás pruebas que obren en el proceso” (Art. 242).

Por otro lado, se resalta, igualmente, la importancia de la prueba técnica que permite determinar, por ejemplo, la fecha, hora y forma de la muerte, en caso de tratarse de heridas por arma de fuego, la trayectoria y distancia de los disparos, la presencia de otras lesiones – *ante o post mortem* – el rastro de las heridas en el cuerpo de la víctima y su correspondencia con los vestigios encontrados en el lugar de los hechos y en las prendas que ella vestía,

así como las características de su vestimenta y calzado, como la talla, la antigüedad y todos aquellos detalles que permitan determinar si pertenecían o no a la víctima, las huellas dactilares de la víctima en la indumentaria, elementos y material que le fueran hallados. La verificación de un adecuado levantamiento del cadáver, la toma y práctica de la prueba de absorción atómica para determinar la existencia de residuos de disparo en mano, la cadena de custodia, la inspección al lugar de los hechos y su reconstrucción y, en general, de todos aquellos elementos que permitan inferir las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se presentó la situación imputada.

Ejemplo de lo dicho se halla en la decisión del 21 de noviembre de 2022 (Sentencia de 21 de noviembre de 2022, Exp. 57738), que encontró imputable el daño antijurídico por la muerte de Herwig Celis Aponte al Ejército Nacional, por falla en la prestación del servicio, al encontrar acreditado que la víctima no formaba parte de grupo subversivo alguno, pese a que activos militares los reportaron como un subversivo dado de baja en combate, al advertir que la víctima no percutió el arma hallada junto a su cadáver; la prueba técnica arrojó negativo para residuo de disparo en mano, e igualmente la prueba técnica permitió establecer la trayectoria y distancia de los disparos que impactaron su humanidad, lográndose acreditar que la tropa emboscó a la víctima desde sus dos costados – izquierdo y derecho – le disparó por la espalda, a corta distancia, de abajo hacia arriba y de manera desproporcionada y sin necesidad le causó 7 heridas, 3 de ellas en la cabeza, las cuales acabaron con su vida.

Fue de estas probanzas que la Sala de Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado logró inferir de manera lógica que Herwig Celis Aponte vio injustamente sacrificado su derecho a la vida por parte de las

fuerzas militares y que resultó indebidamente rotulado como miembro de grupos armados al margen de la ley, mediante un argumento inverosímil, dirigido a encubrir y legitimar el actuar arbitrario e ilegal de los activos castrenses, lo cual consideró absolutamente atentatorio de las más elementales nociones de la dignidad humana, constitutivo de una modalidad especialmente atroz de ejecución extrajudicial, que en el argot común, cuando se trata de evidenciar logros contra grupos al margen de la ley, ha venido siendo denominado como un “falso positivo”, lo cual fue fuertemente reprochado por la colegiatura, considerando que tal proceder se tradujo en una falla en la prestación del servicio a cargo de las fuerzas militares y en una verdadera *mise-en-scène*, donde se trató de dar apariencia de combate entre las fuerzas del orden y un activo de un grupo subversivo, cuando en realidad se trató de una actuación carente de necesidad y proporcionalidad y razón de ser, fruto de la arbitrariedad de los agentes del Estado en ejercicio excesivo de sus facultades y que además fue injustificado e irracional.

Por otra parte debe advertirse que en estos eventos también resulta relevante la prueba trasladada de los procesos penales y disciplinarios surtidos en contra de los agentes del Estado, por supuesto, en aquellos casos en los que se haya adelantado la correspondiente investigación, cuya valoración atenderá a los postulados de la ley procedimental y exige que se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aduce, con audiencia de ella, que su petición fuera coadyuvada por la contraparte, que esta hubiere hecho uso de los medios probatorios trasladados en la contestación a la demanda o en las alegaciones de conclusión o que de ella se le corriera traslado para garantizar el conocimiento y contradicción de la prueba.

Lo anterior, precisando que los resultados

de las investigaciones penales o disciplinarias surtidas por otras autoridades frente a la actuación de los agentes estatales involucrados en la producción de un daño antijurídico, no implican en modo alguno que el proceso contencioso deba llegar a las mismas conclusiones de la justicia ordinaria.

En efecto, sobre este punto, la Sala ha señalado que la sentencia penal o disciplinaria que se profiera en contra de los funcionarios públicos sea condenatoria o absolutoria, no tiene efectos de cosa juzgada en la acción de reparación directa que se adelante contra el Estado por esos mismos hechos. Ello en razón a que:

(i) las partes, el objeto y la causa en ambos procesos son diferentes: a través del ejercicio de la acción penal, el Estado pretende la protección de la sociedad, con la represión del delito y para ello investiga quién es el autor del mismo y cuál su responsabilidad; a través del ejercicio de la acción de reparación, la víctima del daño antijurídico pretende la indemnización de los perjuicios que le ha causado el Estado con una acción que le sea imputable; (ii) los principios y normas que rigen ambos procesos son, en consecuencia, diferentes, lo cual incide, entre otros eventos en los efectos de las cargas probatorias, así: en el proceso penal la carga de la prueba de la responsabilidad del sindicado la tiene el Estado, quien deberá desvirtuar la presunción de responsabilidad que por mandato constitucional ampara a todas las personas; en tanto que en la acción de reparación directa, quien finalmente soporta los efectos adversos de la carencia de prueba de los elementos de la responsabilidad estatal es el demandante y (iii) el fundamento de la responsabilidad del Estado no es la culpa personal del agente, sino el daño antijurídico imputable a la entidad; de tal manera que aunque se absuelva al servidor

por considerar que no obró de manera dolosa o culposa, en los delitos que admiten dicha modalidad, el Estado puede ser condenado a indemnizar el daño causado, bajo cualquiera de los regímenes de responsabilidad y, en cambio, el agente puede ser condenado penalmente, pero el hecho que dio lugar a esa condena no haber tenido nexo con el servicio (Sentencia de 14 de septiembre de 2022, Exp. 44189).

En este sentido, tratándose de procesos distintos en cuanto a la naturaleza y fines, al objeto, a la causa, a las partes y a los principios y normas que los rigen, así como al tipo de responsabilidad que se debate, nada impide que se presenten decisiones distintas en el ámbito penal y en el de la responsabilidad administrativa; la decisión frente a la responsabilidad del Estado no está atada a lo resuelto por la justicia penal o disciplinaria, cuyas providencias solo constituyen parte del cúmulo probatorio con fundamento en el cual habrá de decidirse (Sentencia de 31 de mayo de 2016, Exp. 38757).

Así, se precisa que la responsabilidad patrimonial del Estado no constituye el efecto civil de un ilícito penal, pero ello no obsta para reconocer el valor de prueba documental de las sentencias penales o disciplinarias al interior del proceso de reparación directa, así como de las demás probanzas practicadas en esa instancia que puedan trasladarse y de las cuales puedan establecerse con certeza los elementos de la responsabilidad estatal, como lo son el hecho, la autoría del agente estatal y el nexo con el servicio, pero, se insiste, ese valor de la sentencia penal no surge del hecho de que produzca efectos de cosa juzgada sobre la acción de reparación (Sentencia del 13 de agosto de 2008, Exp. 16533; Sentencia de 29 de octubre de 2012, Exp. 19062; Sentencia de 31 de mayo de 2016, Exp. 38757).

El empleo de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

Debe señalarse que el uso de armas de fuego por parte de las fuerzas de policía y militares únicamente puede tener lugar en los casos donde ello sea estrictamente necesario y mediando los principios de proporcionalidad, moderación y razonabilidad, teniendo en cuenta que sobre los agentes del Estado recae la obligación de mitigar los daños y evitar lesiones innecesarias que se puedan causar, garantizando la asistencia inmediata y el servicio médico a las personas que resulten heridas o afectadas, así como les corresponde procurar que los familiares o allegados de estas tengan conocimiento de lo sucedido en el plazo más breve posible.

A la sazón, se advierte que el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe conciliarse con el debido respeto de los derechos humanos, en cuyo efecto se hallan establecidos los mencionados principios de necesidad, proporcionalidad, moderación y razonabilidad, cuyo contenido limita la actuación oficial.

Así, el criterio de necesidad implica que el uso de la fuerza y de las armas de fuego únicamente resulta legítimo cuando se dirige a cumplir un fin superior y no existe una forma menos lesiva para proteger los bienes jurídicos tutelados. De modo que el principio de necesidad es la pauta fundamental en el ejercicio y uso de la fuerza y de las armas de fuego, que solo se legitima cuando su empleo resulta inevitable o cuando otros medios resultan ineficaces o no garantizan el objetivo previsto de donde

la respuesta a la afectación debe resultar proporcional.

En idéntico sentido, la necesidad del uso de la fuerza y de las armas de fuego fundamenta y justifica su ejercicio en la proporcionalidad, pues será proporcional la actuación orientada a alcanzar un bien mayor o razonablemente equivalente a la magnitud de los intereses sacrificados, de manera que se ajuste a la dimensión o gravedad de la situación, en contraposición al interés legítimo perseguido.

De igual modo, en atención al principio de proporcionalidad se exige que el uso de la fuerza y de armas de fuego debe atender criterios de moderación, de manera que en su despliegue se evite llegar a un punto extremo, lo cual implica la búsqueda del equilibrio entre la actuación de los agentes y el fin perseguido. Entonces, cuando con el uso de la fuerza o de las armas de fuego se desborda el principio de moderación y su ejercicio excede o no está debidamente equilibrado respecto del objetivo trazado, la actuación oficial pierde justificación, tornándose ilegítima.

Ahora, de manera análoga se exige que el uso de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los agentes del Estado se despliegue bajo el concepto de razonabilidad, que implica que solo se puede aplicar la fuerza o utilizar armas de fuego cuando se satisface y se concreta el principio de proporcionalidad (sentencia C-022 de 23 de enero de 1996), de modo que se establezca como razonable la justificación ofrecida para legitimar la reacción armada.

Obligación de investigación oficiosa por

parte de las autoridades estatales

En cuanto se trate de hechos de ejecución extrajudicial, sumaria, arbitraria o de un falso positivo, debe advertirse la obligación, en cabeza de los agentes estatales, de informar de inmediato a sus superiores sobre el acaecimiento de los hechos, así como a las autoridades judiciales y de policía competentes, a fin de que se surtan las investigaciones pertinentes, dada la obligación del Estado de iniciar *ex officio* y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva sobre lo sucedido¹⁰, como parte de la protección del derecho a la vida de las personas¹¹.

Ahora, aunque el deber de investigar es entendido como una obligación de medio, y no de resultado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha recalcado que este debe ser asumido por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa¹², o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios¹³, sin que ello se contraponga al derecho que tienen las víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares, a ser escuchados durante el pro-

ceso de investigación y el trámite judicial, así como su amplia participación¹⁴.

Así, en cuanto obligación de medio, las investigaciones que se realicen ante los hechos de ejecuciones extrajudiciales exigen que en ellas se desplieguen todos los medios legales disponibles, orientados a la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales¹⁵, ante lo cual adquiere un papel de la mayor relevancia la independencia de los jueces e investigadores, en términos de la Corte - *de jure y de facto* – frente a los involucrados en los hechos¹⁶.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado que la independencia de los jueces e investigadores en el ordenamiento interno exige “no sólo independencia jerárquica o institucional, sino también independencia real¹⁷” en cuyo efecto ha especificado los principios rectores que es preciso observar cuando se considera que una muerte pudo deberse a una ejecución extrajudicial.

Las autoridades estatales que conducen una investigación deben, inter alia,

¹⁰ Caso Baldeón García Vs. Perú. Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párrafo 143; Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafo 219.

¹¹ Caso Baldeón García Vs. Perú. Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párrafos 90 a 97.

¹² Caso de la Masacre de Pueblo Bello, supra nota 6, párrafo 143; Caso de la “Masacre de Mapiripán”, supra nota 1, párrafo 223; y Caso de la Comunidad Moiwana, supra nota 59, párrafo 146.

¹³ Caso de la Masacre de Pueblo Bello, supra nota 6, párrafo 144; Caso de la “Masacre de Mapiripán”, supra nota 1, párrafo 219; y Caso de la Comunidad Moiwana, supra nota 59, párrafo 146. En el mismo sentido, cfr. Eur.C.H.R., Nachova and others v. Bulgaria [GC], supra nota 46, par. 111.

¹⁴ Caso de la Masacre de Pueblo Bello, supra nota 6, párrafo 144; Caso de la “Masacre de Mapiripán”, supra nota 1, párrafo 219; y Caso de la Comunidad Moiwana, supra nota 59, párrafo 147.

¹⁵ Caso de la Masacre de Pueblo Bello, supra nota 6, párrafo 143; Caso de la “Masacre de Mapiripán”, supra nota 1, párrafo 237; y Caso de la Comunidad Moiwana, supra nota 59, párrafo 203.

¹⁶ Caso Durand y Ugarte. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párrafos 125 y 126; y Eur.C.H.R., Nachova and others v. Bulgaria [GC], supra nota 46, par. 112.

¹⁷ Caso Eur.C.H.R., Hugh Jordan v. the United Kingdom, supra nota 58, para. 106.

a) identificar a la víctima; b) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muerte, con el fin de ayudar en cualquier investigación; c) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones en relación con la muerte que se investiga; d) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier procedimiento o práctica que pueda haberla provocado, y e) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio. Además, es necesario investigar exhaustivamente la escena del crimen; se deben realizar autopsias y análisis de restos humanos, en forma rigurosa, por profesionales competentes y empleando los procedimientos más apropiados¹⁸.

Como pautas de las investigaciones penales en eventos de ejecución extrajudicial o de falso positivo, la Corte Interamericana ha señalado que estas deben adelantarse por el juez competente y conforme con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, el cual requiere que los hechos investigados en un

proceso penal sean resueltos en un plazo razonable; una demora prolongada puede llegar a constituir, en ciertos casos, por sí misma, una violación de las garantías judiciales¹⁹.

En este sentido, la jurisprudencia convencional ha definido como criterios para fundamentar el tiempo transcurrido y establecer la valoración de la garantía judicial de plazo razonable: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales, y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

A su vez, frente al análisis de cada uno de estos elementos se tiene que para determinar la complejidad del asunto conviene revisar i) la complejidad de la prueba²⁰; ii) la pluralidad de sujetos procesales²¹ o la cantidad de víctimas²²; iii) el tiempo transcurrido desde los hechos o la violación de derechos²³; iv) las características propias de la acción penal adelantada o, en término de la CIDH “del recurso contenidos en la legislación interna”²⁴, y v)

¹⁸ Caso de la Masacre de Pueblo Bello, *supra* nota 6, párrafo 177; Caso de la “Masacre de Mapiripán”, *supra* nota 1, párrafo 224; y Caso de la Comunidad Moiwana, *supra* nota 59, párrafo 149; En el mismo sentido véase también Manual Sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de las Naciones Unidas, Doc. E/ST/CSDHA/.12 [1991].

¹⁹ Caso Hilaire Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párrafo 145, y Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párrafo 170.

²⁰ Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párrafo 78, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 107.

²¹ Cfr. Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párrafo 106, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 107.

²² Caso Furlan y familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párrafo 156 y Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Perú, párrafo 179. Del mismo modo, véase Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párrafo 152, y Caso Vargas Areco Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 155, párrafo 103, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 107.

²³ Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párrafo 150, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 107.

²⁴ Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párrafo 83., Caso Furlan y familiares Vs. Argentina, párrafo 156 y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 107.

el contexto en el que ocurrieron los hechos²⁵.

Asimismo, frente a la actividad procesal del interesado en las investigaciones penales es posible atender a las intervenciones procesales que le eran razonablemente exigibles²⁶; de cara a la conducta de las autoridades judiciales penales se tiene el deber de dirigir y encausar las investigaciones y el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso en pro del formalismo²⁷ y, respecto a la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso, se exige que las autoridades actúen con la mayor diligencia y acuciosidad desde las primeras actividades.

En este sentido se ha resaltado la crucial importancia que tienen las primeras etapas de la investigación penal y el impacto negativo que las omisiones e irregularidades aquí presentadas pueden conllevar ante la necesidad de esclarecer los hechos y determinar si las muertes se dieron efectivamente en el marco de un enfrentamiento o si se trató de una ejecución arbitraria²⁸, en cuyo efecto se exige a las autoridades judiciales y de policía que conducen la investigación: i) identificar a la víctima; ii) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muer-

te, con el fin de ayudar en cualquier potencial investigación de los responsables; iii) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones en relación con la muerte que se investiga; iv) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier patrón o práctica que pueda haberla causado; v) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio; vi) fotografiar la escena de los hechos y cualquier evidencia física, el cuerpo de la víctima como se encontró y después de moverlo; vii) recoger y conservar todas las muestras de sangre, cabello, fibras, hilos u otras pistas; viii) examinar y proteger la escena del delito y la evidencia²⁹ y auscultar toda huella o elemento probatorio, ix) hacer un informe detallando que incluya las observaciones de la escena, las acciones de los investigadores y la disposición de toda la evidencia coleccionada³⁰ y x) procurar la realización de las autopsias y análisis de restos humanos en forma rigurosa, elaborada por profesionales competentes y con el empleo de los procedimientos más apropiados³¹.

Dicho esto, no puede pasarse por alto que, dada la violación del estatuto de los derechos humanos, los hechos de ejecución extraju-

²⁵ Caso Furlan y familiares Vs. Argentina, párrafo 156, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 107.0

²⁶ Caso Fornerón e hija Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 242, párrafo 69, y y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 110

²⁷ Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101., párrafo 211, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 111.

²⁸ Caso Servellón García y otros Vs. Honduras, párrafo 120, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 119.

²⁹ Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, párrafo 254, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 120.

³⁰ Caso González y otras ["Campo Algodonero"] Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 301, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 120.

³¹ Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras, párrafo 127, y Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia, párrafo 119.

dicial, arbitraria y, sumaria, como ocurre igualmente en la modalidad de falso positivo, pueden dar lugar a la responsabilidad institucional colombiana ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ejemplo de lo cual se tiene el caso sometido a la Corte el 14 de abril de 2016 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Gustavo Giraldo Villamizar Durán y Otros” en contra de la República de Colombia:

La controversia versa sobre la supuesta responsabilidad internacional del Estado por las alegadas ejecuciones extrajudiciales de Gustavo Giraldo Villamizar Durán, ocurrida el 11 de agosto de 1996; Elio Gelves Carrillo, ocurrida el 28 de mayo de 1997; Carlos Arturo Uva Velandia, ocurrida el 21 de junio de 1992, y Wilfredo Quiñónez Bárcenas, José Gregorio Romero Reyes y Albeiro Ramírez Jorge, ocurridas el 4 de septiembre de 1995. De acuerdo con la Comisión, esas muertes habrían ocurrido en manos de agentes de seguridad del Estado y habrían tenido lugar en el contexto denominado como “falsos positivos”, lo cual consiste en ejecuciones extrajudiciales en el marco del conflicto armado colombiano, con un *modus operandi* caracterizado por la muerte de civiles posteriormente presentados como miembros de grupos armados ilegales dados de baja en combate, mediante diversos mecanismos de distorsión de la escena del crimen y de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos. Además, la Comisión concluyó que en todos los casos existieron múltiples factores de impunidad que incluyeron: i) el conocimiento de los hechos por la justicia militar; ii) el incumplimiento del deber de investigar

con debida diligencia, y iii) el incumplimiento de la garantía de plazo razonable. Las presuntas víctimas presentadas por la Comisión son las siguientes: 1) Gustavo Giraldo Villamizar Durán; 2) Elio Gelves Carrillo; 3) Carlos Arturo Uva Velandia; 4) Wilfredo Quiñónez Bárcenas; 5) José Gregorio Romero Reyes, y 6) Albeiro Ramírez Jorge, así como sus familiares.

Es de anotar que, en esta oportunidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteró que la investigación para la determinación de los hechos y de los responsables penales de los hechos de ejecuciones extrajudiciales, sumarias, arbitrarias no podía depender de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares, o de la aportación privada de elementos probatorios para darle impulso al proceso³².

Así, se declaró al Estado colombiano:

Responsable por la violación al derecho a la vida, contenido en el artículo 4.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de Gustavo Giraldo Villamizar Durán, Elio Gelves Carrillo, Carlos Arturo Uva Velandia, Wilfredo Quiñónez Bárcenas, José Gregorio Romero Reyes y Albeiro Ramírez, en los términos [...] responsable por la violación del derecho a la integridad personal, contenido en el artículo 5.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de Elio Gelves Carrillo, Carlos Arturo Uva Velandia, Wilfredo Quiñónez Bárcenas, José Gregorio Romero Reyes y Albeiro Ramírez [...] responsable por la violación al derecho a la libertad personal, contenido en el artículo 7 de la Convención

³² Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrafo 177, y Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 328, párrafo 234.

Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de Elio Gelves Carrillo, Wilfredo Quiñónez Bárcenas, José Gregorio Romero Reyes, Albeiro Ramírez Jorge y Carlos Arturo Uva Velandia [...] responsable por la violación del derecho a la honra y dignidad, contenido en el artículo 11.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de Gustavo Giraldo Villamizar Durán y Elio Gelves Carrillo [...] responsable por la violación del derecho a las garantías judiciales y protección judicial contenidos en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio [...] de Gustavo Giraldo Villamizar Durán, Elio Gelves Carrillo, Wilfredo Quiñónez Bárcenas, José Gregorio Romero Reyes y Albeiro Ramírez, [...] responsable por la violación del derecho a la integridad personal, contenido en el artículo 5.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio [...] de Gustavo Giraldo Villamizar Durán, Elio Gelves Carrillo, Carlos Arturo Uva Velandia, Wilfredo Quiñónez Bárcenas, José Gregorio Romero Reyes y Albeiro Ramírez, en los términos de los párrafos 195 a 198 de esta Sentencia [...] responsable por la violación a los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura en perjuicio de [...] Wilfredo Quiñónez Bárcenas, José Gregorio Romero Reyes y Albeiro Ramírez.

En este evento, frente a la responsabilidad por la violación del derecho a las garantías judi-

ciales y protección judicial contenidos en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1., la CIDH determinó que se desconoció la garantía del juez competente y natural de la causa, toda vez que la investigación la adelantó la Justicia Penal Militar y no la Justicia Ordinaria de Derechos Humanos y la garantía del plazo razonable³³, advirtiendo que ello se tradujo una violación del derecho de los familiares de las víctimas a conocer la verdad.

Finalmente, sobre este ítem tampoco puede pasarse por alto la institucionalización como crímenes de guerra cometidos en el marco del conflicto armado sin índole internacional del homicidio, de las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal regularmente constituido y de los ataques contra la población civil, entre otros, en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; su comisión podría habilitar la competencia de la Corte Penal Internacional para investigar y juzgar. A este respecto, en Resolución 67/168 aprobada el 20 de diciembre de 2012 por la Asamblea General de las Naciones Unidas se reconoció:

Que las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias pueden en determinadas circunstancias equivaler al genocidio, a crímenes de lesa humanidad o a crímenes de guerra en virtud del derecho internacional, incluido el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, [respecto del cual] cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a su población de esos crímenes, como se establece en sus resoluciones 60/1, de 16 de septiembre de 2005, y 63/308, de 14 de septiembre de 2009 (Naciones Unidas, 2013).

³³ Caso Villamizar Durán y otros vs. Colombia, sentencia de 20 de noviembre de 2018, párrafos 162, 163, 165 a 170, 174 a 180 y 191.

Reconocimiento de perjuicios derivados de hechos de ejecución extrajudicial, sumaria, arbitraria o de falso positivo

Mediante sendas sentencias del 28 de agosto de 2014, la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en torno a las categorías de perjuicios inmateriales reconocidas y a su liquidación. Así estableció la tipología del perjuicio inmaterial en tres tipos de perjuicios: i) perjuicio moral³⁴, frente al cual se contempló la aplicabilidad de una regla de excepción que comprende una indemnización mayor para los eventos en que existan circunstancias debidamente probadas de mayor intensidad y gravedad del daño³⁵; ii) daños por afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados³⁶; y iii) daño a la salud (perjuicio fisiológico o biológico), derivado de una lesión corporal o psicofísica³⁷.

Así, la Sala de Sección Tercera además de advertir el reconocimiento del daño moral tradicional, determinó que en casos excepcionales, como aquellos que conllevan graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, entre otros, podría otorgarse una indemnización mayor a la prevista frente al simple perjuicio moral derivado de la muerte, de las lesiones a la integridad psicofísica de la víctima y de la privación injusta de la libertad, esto cuando existieran circunstancias debidamente probadas de una mayor intensidad y gravedad del daño moral, sin que el monto total de la indemnización pudiera superar el triple de los montos indemnizatorios ordinario, todo lo cual debería estar debidamente motivado

por el juez y, en todo caso, ser proporcional a la intensidad del daño (Sentencia de 28 de agosto de 2014, Exp. 32988).

Igualmente, se introdujo dentro de la clasificación del perjuicio inmaterial la categoría de “afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados”, como medida de reparación integral que atendiera a la relevancia del caso y a la gravedad de los hechos causantes del daño, con el propósito de reconocer la dignidad de las víctimas, reprobando las violaciones a los derechos humanos y concretar la garantía de verdad, justicia, reparación, no repetición y las demás definidas por el derecho internacional.

Para el efecto, la unificación jurisprudencial radicó en cabeza del juez de reparación directa el reconocimiento “de manera oficiosa o a solicitud de parte” de las medidas que considere necesarias o coherentes con la magnitud de los hechos probados “siempre y cuando, se encuentre acreditada dentro del proceso su concreción y se precise su reparación integral”, privilegiando:

La compensación a través de medidas reparatorias no indemnizatorias a favor de la víctima directa y a su núcleo familiar más cercano”, aunque también se dispuso, que “[e]n casos excepcionales, cuando las medidas de satisfacción no sean suficientes o posibles para consolidar la reparación integral podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente

³⁴ Exp. 36149, 31172, 27709 y 26251

³⁵ Exp. 32988.

³⁶ Exp. 26251, 28804 y 32988.

³⁷ Exp. 31170, 28832, 28804 y 31172.

a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria de hasta 100 SMLMV.

De cara a lo anterior y reiterando la lesión simultánea y pluriofensiva de los derechos que la Constitución Nacional, la Declaración de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario reconocen e imponen a favor de las personas, la reparación de los perjuicios derivados del daño producto de una ejecución extrajudicial, sumaria, arbitraria o de falso positivo, además de comprender la indemnización en las categorías tradicionalmente reconocidas por la jurisprudencia por perjuicio moral, lucro cesante y daño emergente, puede comprender estos otros emolumentos recientemente establecidos, como el perjuicio moral con aplicación de la regla de excepción y la reparación no pecuniaria por afectación relevante a los derechos convencional y constitucionalmente protegidos.

En este entendido, cuando la parte o el juez adviertan que una ejecución extrajudicial o falso positivo representa “graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario” tendrá lugar una indemnización mayor al tope de los 100 SMLMV, motivado en circunstancias de una mayor intensidad y gravedad del daño, cuando, por ejemplo, se demuestre que la víctima se vio sometida a discriminación, humillación o tratos denigrantes por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición económica, física o mental, o que en el momento de la lesión a sus derechos se encontraba en circunstancias de debilidad manifiesta.

Asimismo, se abrirán camino las medidas de reparación no pecuniarias dirigidas a compensar a la víctima directa y a su núcleo familiar más cercano la afectación relevante a los bienes convencional y constitucionalmente amparados.

Este, por ejemplo, fue el evento que dio lugar a la unificación del 28 de agosto de 2014, objeto del expediente 32988, en donde se declaró responsable al Ministerio de Defensa – Ejército Nacional por la ejecución extrajudicial de Heliodoro Zapata Montoya y Alberto Antonio Valle, y la desaparición forzada de José Elías Zapata Montoya y Félix Antonio Valle Ramírez, en hechos ocurridos el 27 y 28 de marzo de 1997 en la vereda Las Nieves del Corregimiento de San José de Apartadó, municipio de Apartadó, Antioquia.

En esta oportunidad, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado consideró que la concurrencia del homicidio de Heliodoro Zapata Montoya y Alberto Antonio Valle, en hechos de ejecución extrajudicial, y la desaparición de José Elías Zapata Montoya y Félix Antonio Valle Ramírez, todos ellos miembros del mismo núcleo familiar de los demandantes, representaban una mayor intensidad del perjuicio moral, producto de una grave violación a derechos humanos imputable al Estado, que dio lugar a aplicar la regla de excepción.

Asimismo, comoquiera que la Nación – Ministerio de Defensa- Ejército Nacional se le imputó la responsabilidad por la ejecución extrajudicial y desaparición forzada de los señores Heliodoro Zapata Montoya, Alberto Antonio Valle, José Elías Zapata Montoya y Félix Antonio Valle Ramírez, y que los efectivos del Ejército Nacional trataron de justificar sus muertes como si se trataran de unos guerrilleros muertos en combate y que igualmente alteraron la escena del crimen para asegurar la impunidad sobre estos hechos que, finalmente, no fueron investigados por la jurisdicción ordinaria ni por la justicia penal militar que dictó auto inhibitorio, de manera que los familiares no pudieron esclarecer las verdaderas circunstancias en las que se produjeron el fallecimiento y desaparición

de sus familiares, la Sección Tercera ordenó enviar copias auténticas de la totalidad del expediente contencioso administrativo a la Fiscalía General de la Nación:

Para que estudie la posibilidad de avocar la competencia sobre los hechos de que trata esta sentencia, su declaratoria de estas violaciones como delito de lesa humanidad, si es del caso, a efectos de determinar no solo los responsables directos, sino también los autores intelectuales que favorecieron o incentivaron la comisión de esos actos.

Igualmente, ordenó remitir copia del expediente a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas para que se accionaran los mecanismos de su competencia; enviar al Director del Centro Nacional de Memoria Histórica y del Archivo General de la Nación, copia de la sentencia con el fin de que haga parte de su registro, y contribuya a la construcción documental del país que busca preservar la memoria de la violencia generada por el conflicto armado interno en Colombia; al Ministro de la Defensa que diera a conocer la sentencia a los asesores jurídicos operacionales de las unidades militares.

A título de garantías de satisfacción, dirigida a restablecer la dignidad, la honra, el buen nombre y la reputación de las familias Zapata Montoya y Valle Ramírez se ordenó que el Ministerio de Defensa Nacional publicara en un periódico de amplia circulación nacional y en uno de amplia circulación local en el departamento de Antioquia los apartes pertinentes de la sentencia, para rectificar la verdadera identidad de las víctimas, informando que la muerte de Heliodoro Zapata Montoya y Alberto Antonio Valle y la desaparición forzada de Alberto Antonio Valle y Félix Antonio Valle Ramírez:

No ocurrió como consecuencia de un combate entre soldados del Ejército Nacional y las FARC, sino que fueron ejecutados extrajudicialmente y desaparecidos forzosamente por actos perpetrados por los efectivos militares destacados en la zona rural de San José de Apartadó con ocasión de la orden de operaciones fragmentaria impartida por el Comandante del Batallón de Infantería n.º 47 “General Francisco de Paula Vélez”, el 23 de marzo de 1997.

Conclusiones

En suma, se tiene que el conflicto armado en Colombia ha dado lugar a diferentes actos de violación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, entre ellos a los de ejecuciones extrajudiciales, sumarias, arbitrarias o de falso positivo, atribuidas a agentes del Estado que, bajo las voces del artículo 90 de la Constitución Nacional conllevan la responsabilidad patrimonial de la administración.

En este sentido, se tiene que las situaciones de ejecución extrajudicial y de falso positivo cercenan los bienes más fundamentales de las personas, aquellos sin los cuales el individuo no podría disfrutar de la restante gama de derechos que el ordenamiento le reconoce, estatuidos y protegidos por la Carta Magna, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Derecho Internacional Humanitario. El de mayor significancia, el derecho a la vida, pero precedido de la lesión a toda una gama de bienes de igual o similar relevancia, como la libertad en sus distintas manifestaciones, la integridad personal, la honra, el domicilio, la familia, la igualdad, el debido proceso, este último integrado por los de defensa, contradicción, juicio justo e imparcial, presunción de inocencia, entre otros que, en últimas, conllevan el total desconocimiento de la dignidad de la persona humana y del trato humanitario exigido por los ordenamientos jurídicos.

De cara a lo anterior se tiene que, en las circunstancias de ejecución extrajudicial o de falso positivo, el daño antijurídico, como elemento esencial de configuración de la responsabilidad patrimonial del Estado, comporta la determinación de una lesión a un interés jurídico protegido por la Carta Magna, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el

Derecho Internacional Humanitario, que el individuo no está obligado a soportar, toda vez que este menoscabo no está amparado por la ley o el Derecho.

De otro lado, el juicio de imputación recae directamente sobre la conducta – activa u omisiva – causante del daño antijurídico, en donde se enjuicia, primeramente, la actuación u operación de la autoridad estatal de cuyo patrimonio se demanda la reparación del daño antijurídico, así como la de la propia víctima o la de un tercero, que pudiera presentar una relación fáctica causal directa frente a la concreción de dicho menoscabo.

La falla en el servicio es el régimen bajo el cual se deduce la responsabilidad extracontractual de la administración en eventos de ejecución extrajudicial, en atención a los elementos que configuran estos hechos, como la arbitrariedad y la referida transgresión del catálogo de los derechos, prohibiciones y deberes constitucionales y convencionales que lleva, de suyo, implícito el mal funcionamiento del servicio dispuesto por los agentes encargados de hacer cumplir la ley. Esto, advirtiendo que la prestación de los servicios a cargo del Estado se concibe como una obligación de medio y no de resultado, en cuyo escenario se evalúa la diligencia, oportunidad y eficacia de las medidas adoptadas por la administración frente a la situación de la víctima, como una garantía y seguridad real de los bienes jurídicos y derechos de los administrados.

Quien demanda la indemnización de perjuicios y alega su atribución a una entidad estatal debe acreditar la falla en el servicio, su ocurrencia y las circunstancias fácticas que la configuran, ante lo cual, la administración conserva la posibilidad de exonerarse de toda responsabilidad mediante la prueba de un hecho ajeno o causa extraña, tal como la culpa

exclusiva y determinante de la víctima o de un tercero o la culpa personal del agente.

Al respecto debe preverse que los eventos de ejecución extrajudicial pueden tener lugar en diferentes escenarios, uno de ellos, por ejemplo, cuando se presenta un enfrentamiento legítimo entre fuerzas armadas estatales y las que lo están por fuera de la ley, dando lugar a la rendición del combatiente o a la presencia de heridos que a la postre, se ven ajusticiados sin la garantía de sus derechos constitucionales y convencionales, así como se tienen los denominados falsos positivos donde se inmolan miembros de la población civil, ajenos al conflicto armado.

Asimismo, se establece que todos los elementos configurantes de los hechos de ejecución extrajudicial, sumaria, arbitraria o de falso positivo deben quedar acreditados en el proceso de reparación directa, ya sea

mediante prueba directa o indirecta a fin de establecer su reparación pecuniaria y no pecuniaria mediante el reconocimiento de las categorías de perjuicios reconocidos por la jurisprudencia, especialmente de aquellas establecidas frente a la violación de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Actualmente, las ejecuciones extrajudiciales o falsos positivos son uno de los hechos de más alta trascendencia dentro de las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario que presenta el conflicto armado colombiano. Sin embargo, a través de la legislación, pero sobre todo con la jurisprudencia convencional y de lo contencioso administrativo se ha buscado fijar parámetros para mitigar estos casos atroces y evitar que en ellos exista impunidad.



Capítulo 10

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y EXILIO

Contexto histórico por Carlos Prieto¹

INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado se ha presentado como uno de los crímenes más extendidos y de mayores impactos en la historia del conflicto armado en Colombia; ha generado una escala amplia de víctimas en la mayoría de municipios del país y ha desatado una “tragedia de incalculables consecuencias para la sociedad colombiana” (Comisión para el Esclarecimiento, 2022a, p. 401), por la cual, Colombia es reconocida como uno de los países con mayor número de personas desplazadas de manera forzada en el mundo. De acuerdo con lo planteado por la Comisión de la Verdad:

El desplazamiento forzado se presenta cuando personas o grupos de personas se han visto obligadas a salir de su residencia o de su sitio habitual de trabajo por la fuerza o por intimidación, en particular como resultado de un acto realizado por los grupos armados, por una violación de derechos humanos, por una infracción al derecho humanitario o para evitar los efectos propios del conflicto, siempre y cuando no hayan cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (Comisión para el Esclarecimiento, 2022a, p. 402).

Las dinámicas del desplazamiento forzado han estado entrecruzadas con los diferentes capítulos de la violencia que el país ha vivido

en toda su historia y ha reportado sus mayores alcances en las últimas décadas como consecuencia de la violencia política, la expansión y confrontación entre grupos armados, el valor estratégico de territorios específicos para estos grupos y sus economías ilegales “principalmente con la intención de lavar activos por medio de la compra de predios y mediante el repoblamiento y la transformación territorial” (Comisión para el Esclarecimiento, 2022a, p. 403), además de otros intereses económicos y políticos que han presionado el desalojo de la población civil de estas zonas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pp.71-72).

Como fenómeno sistemático y masivo, el desplazamiento forzado ha derivado en altos costos sociales para sus víctimas y las comunidades donde ha tenido lugar, expresado en millones de personas desarraigadas que han tenido que cambiar sus planes de vida, especialmente población rural, comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas, incluidas niñas, niños, adolescentes y mujeres (Comisión para el Esclarecimiento, 2022a, p. 410). Según el *Manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario*, elaborado por la Defensoría del Pueblo en alianza con

¹ Politólogo con maestría en asuntos internacionales y estudios en seguridad y DDR. Ha trabajado varios años como investigador, asesor en procesos de negociación y consultor para entidades públicas y organizaciones nacionales e internacionales. Este trabajo fue posible también gracias al apoyo y contribución de Gerson Arias, experto en seguridad y conflicto armado.

la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, todo esto se ha traducido en:

Precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse se presenta un atropello de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad. Además, todas las personas forzadas a abandonar sus lugares de origen sufren un detrimento en sus ya de por sí afectados derechos económicos, sociales y culturales, y frecuentemente son sometidos a la dispersión de sus familias (Defensoría del Pueblo y ACNUDH, 2010, p. 210).

El desplazamiento forzado se presenta simultáneamente o como consecuencia de otras violaciones a los derechos humanos como homicidios, amenazas, masacres, despojo y violencias sexuales. A su vez deriva también en casos de exilio que se entiende como aquella situación en la que las víctimas son forzadas a migrar por fuera del territorio nacional para proteger su vida. En este escenario:

La víctima sufre un desgarramiento de su forma y proyecto de vida: se rompen los vínculos familiares y comunitarios y, en muchas ocasiones, se fuerza a la integración a una cultura extraña. Ser exiliado también condena a la víctima a la invisibilidad; en ocasiones, por seguridad, esta calla su condición (Comisión para el Esclarecimiento, 2022a, pp. 1001-1002) y de donde se deriva un subregistro en el reconocimiento de este universo de víctimas.

El mismo *Manual de calificación de conductas violatorias de DD. HH. y DIH* conceptualiza la diferencia entre los desplazados internos y los exiliados a través de categorías similares –como la de ‘refugiados’ aunque con otros alcances legales– que tienen como

premisa la restricción al derecho a la libre circulación y residencia:

Conviene tener en cuenta que mientras los desplazados se ven forzados a migrar dentro del territorio nacional del Estado del que son nacionales, los refugiados se ven forzados a emigrar a otro país del que no son nacionales como consecuencia de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos (Defensoría del Pueblo y ACNUDH, 2010, p. 232).

En algunos contextos, el exilio también ha sido reconocido como ‘desplazamiento forzado transfronterizo’, al mismo tiempo que sus protagonistas han sido reconocidos, desde instrumentos como la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) como ‘víctimas en el exterior’ (Comisión para el Esclarecimiento, 2022b, p. 10). Para la Comisión de la Verdad, el exilio ha hecho referencia a la salida y separación forzada de quienes han salido del país debido al conflicto armado interno, resalta al mismo tiempo las razones políticas de dicha salida y la relación entre hechos violentos concretos y la búsqueda de protección en otros países (Comisión para el Esclarecimiento, 2022b, p. 31). Respecto a la naturaleza del fenómeno, la misma entidad señala que:

El exilio fue casi siempre el último recurso después de otros hechos sucesivos de violencia sufridos, como desplazamientos forzados internos, amenazas, pérdida de seres queridos o atentados contra la vida. El exilio es una violación en sí misma que muestra el fracaso de las instituciones del Estado en su deber de dar protección a las víctimas, así como la responsabilidad de todos los actores armados en estas violaciones, que separan las vidas de las personas exiliadas en un antes y un después (Comisión para el Esclarecimiento, 2022b, p. 27).

Tanto el desplazamiento forzado interno como el exilio son violaciones a los derechos humanos que se mantienen vigentes en la actualidad. Entre 1985 y 2023, las víctimas de desplazamiento suman más de 8.5 millones de personas y tuvo su periodo más crítico entre los años 1992 y 2006, particularmente entre 1999 y 2003, este último año fue el pico con 788.445 personas desplazadas. En cuanto al exilio, los registros de la UARIV muestran que más de 47000 colombianos salieron del país a causa del conflicto armado, el periodo de 1992-2006 fue el que concentró el mayor número de casos. De acuerdo con organizaciones como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), desde 2017, el problema del desplazamiento forzado se ha agudizado en zonas como Chocó, Nariño, Norte de Santander, Antioquia y región Caribe. Las dinámicas de la violencia aún generan dichos fenómenos en donde:

El dominio y la disputa de regiones del país por actores armados se mantiene, la lucha por el control de rutas y cultivos de narcotráfico se vuelve cada vez más feroz,

y la falta de garantías y presencia de instituciones civiles del Estado (...) las familias, en especial las de origen campesino, han soportado históricamente –y aún soportan– el peso de las violencias contra sus miembros, y usualmente han enfrentado nuevos riesgos que incluyen nuevos desplazamientos forzados (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 401).

El acápite que se presenta a continuación tiene como propósito reconstruir el contexto, los patrones y algunos casos relacionados con estos dos tipos de violaciones a los derechos humanos -desplazamiento forzado y exilio- presentados en la historia reciente del conflicto armado en Colombia. De igual forma, busca documentar la labor que la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Estado, en correspondencia con su mandato legal, han promovido durante décadas en búsqueda de anticipar y proteger a la población frente a la ocurrencia de este tipo de violencia o frente a sus impactos, así como valorar la responsabilidad estatal, sancionar y generar precedentes jurisprudenciales frente a estas violaciones.

Contexto histórico y reciente relacionado con desplazamiento forzado y exilio

El desplazamiento forzado, más que cualquier otra victimización, es el que está más relacionado con todos los demás hechos de violencia². Los desplazamientos fueron

² Las bases de datos se extractaron de datos abiertos y se usaron como fuentes el CNMH y la Unidad para las víctimas. En muchos casos se contaron los casos y no las víctimas. Según el caso, se seleccionaron series hasta 2022, con punto de partida diferentes años: 1982, o 1985, opciones que se precisan en cada capítulo, esto a pesar de que el énfasis se hace desde 1991. Para los desplazamientos de población, que se pueden extraer de un portal, se usó la opción “Víctimas de desplazamiento anualizado ocurrencia y llegada” para poder hacer consultas que discriminen los totales de víctimas por año y municipio. Para ello fue preciso hacer primero consultas para cada uno de los departamentos que discriminan el número de víctimas por años y municipios y, posteriormente, unir todas las consultas en una zona base de datos para consolidar el conjunto nacional. Las cifras desagregadas, que permiten aproximarse a las víctimas en el tiempo, se consultaron con corte a junio de 2023. El punto de partida es siempre 1985, pero en este año se incluyen adicionalmente las víctimas de las que no se tiene información sobre el año. Por ello, con frecuencia se usó la información entre 1986 y 2022 para poder comparar años completos.

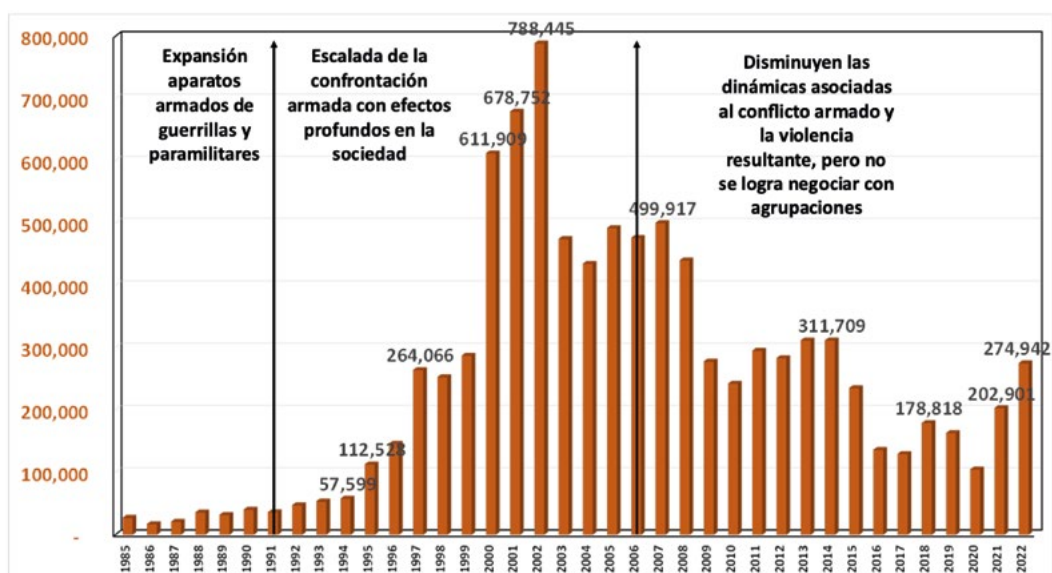
Las bases de datos que se usaron y que están disponibles en fuentes abiertas, son anonimizadas, es decir que no tienen relato ni contienen el nombre de la víctima. No obstante, se dispone de una versión

consecuencia de combates y bombardeos, como en la Operación Génesis³, en el norte del Chocó, o la toma de Mitú, en los años 90; de enfrentamientos entre irregulares, como ocurrió en Bojayá, en 2002, entre las Farc y los paramilitares, y reiteradamente en el Chocó, cuando se han enfrentado recientemente el Clan del Golfo y el ELN, o como ocurrió en la Sierra Nevada de Santa Marta, cuando

hubo enfrentamientos entre las AUC y los paramilitares bajo el mando de Hernán Giraldo en 2002; los desplazamientos han sido consecuencia de masacres en diferentes zonas del país; producto de asesinatos sistemáticos; han sido resultado de las amenazas, reclutamiento forzado, uso de minas, por citar algunas causas detrás del fenómeno.

Gráfico 1.

Víctimas de desplazamiento por años según ocurrencia.



Fuente: Unidad para las víctimas. Datos Abiertos. Consulta de “Víctimas de desplazamiento anualizado ocurrencia y llegada”. Corte a junio de 2023 con información entre 1985 y 2022.

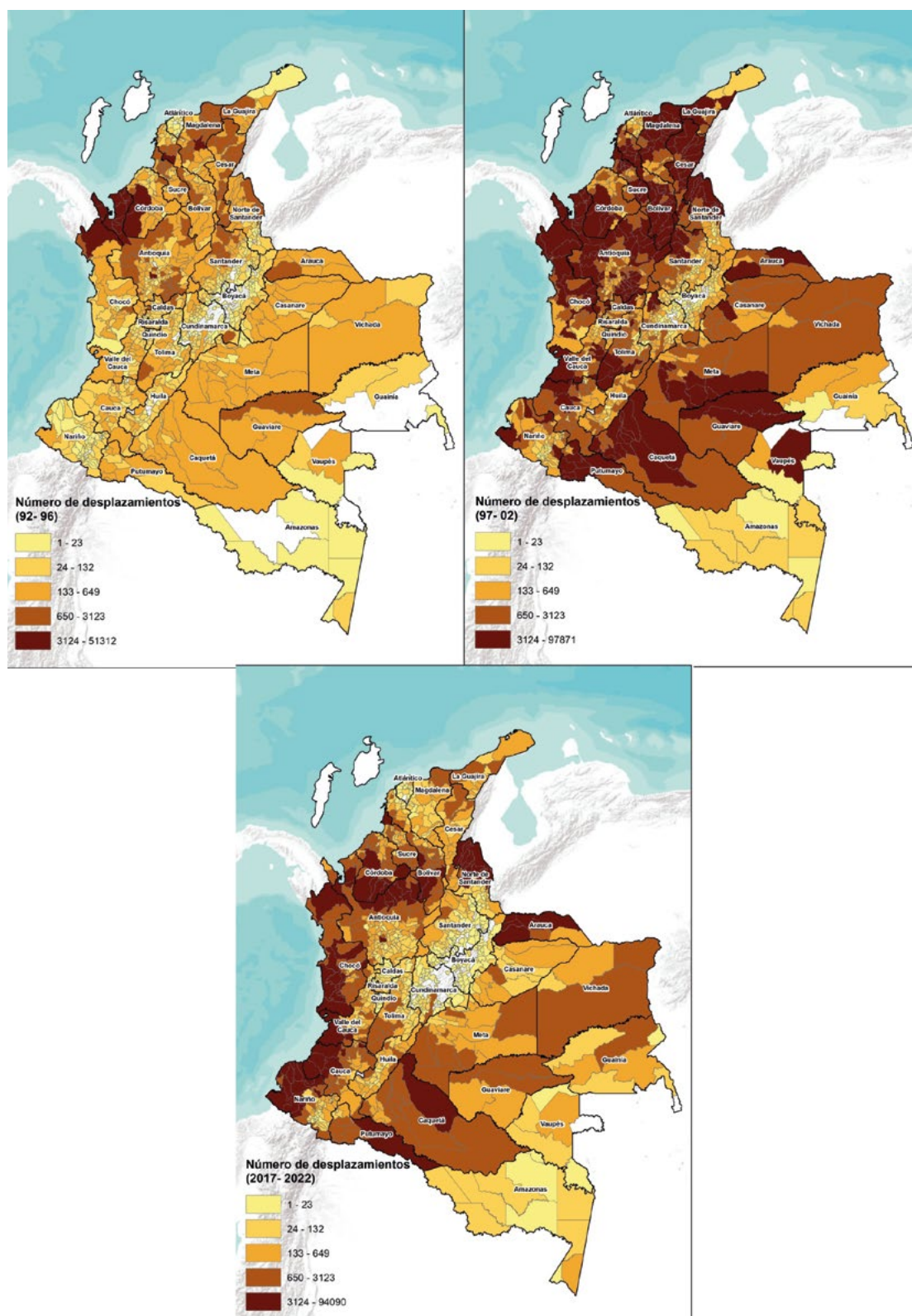
De acuerdo con una consulta reciente al registro único de víctimas (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2023) en total se han registrado 9.555.446 víctimas del conflicto armado entre 1985 y el 19 de septiembre de 2023; de ellas, 8.515.242 han sido por desplazamiento forzado. Para tener una perspectiva desagregada por municipios, departamentos y años, se hizo una consulta y se descargó la base de datos respec-

tiva. De acuerdo con esta consulta se reportaron 9.467.678 víctimas (se sumaron las víctimas de desplazamiento anualizado por ocurrencia). El incremento considerable de los desplazamientos forzados se verificó en el curso de los noventa y mientras en 1995 fueron 53.059 casos, en 2002 se llegó a 788.455 personas desplazadas; en 2006 todavía las cifras eran significativas; se registraban 499.917 víctimas.

de estas bases de datos suministradas por petición al Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto, que contienen relatos. También se usaron fuentes de contraste como publicaciones del CNMH y otros informes sobre el tema.

³ La mayoría de los eventos mencionados en este primer párrafo se presentan y se citan adelante.

Gráfico 2.
Desplazamientos forzados por periodos (1992-2017)



Fuente: Registro Único de Víctimas, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2023.

Conforme con la información disponible, la distribución de acuerdo con los periodos definidos se refleja en el siguiente cuadro:

Tabla 1.

Distribución de las víctimas por ocurrencia por periodos, promedio anual por periodo y cambio de un periodo al otro: 1985 – 1991, 1992 a 2006 y de 2007 a 2022

	Cifras absolutas			Promedio anual			Cambio % de un período al otro	
	1985 1991	1992 2006	2007 2022	1985 1991	1992 2006	2007 2022	Entre primero y segundo	Entre segundo y tercero
	206,527	5,175,684	4,085,467	29,504	345,046	255,342	1069%	-26%
Consulta deptos per ocu suma								

Fuente: Unidad para las víctimas. Datos Abiertos. Consulta de “Víctimas de desplazamiento anualizado ocurrencia y llegada”. Corte a junio de 2023 con información entre 1985 y 2022.

El cuadro permite concluir que las víctimas se incrementaron un 1,069 por ciento entre el primero (1985-1991) y el segundo periodo (1992 – 2006), cuando se comparan los promedios anuales por año de cada periodo, pero bajaron un 26 por ciento entre el segundo y el tercero (2007 – 2022). En efecto, se produjeron 206.527 víctimas de desplazamiento entre 1985 y 1991; es decir, un promedio anual de 29.504. La cifra subió a 5.175.684 víctimas entre 1992 y 2006, con un promedio anual de 345.046; son 15 años en los que hubo muchas oscilaciones y el nivel más alto fue registrado en 2002. Finalmente, entre 2007 y 2022, se registraron 4.085.467 víctimas, con un promedio anual de 255.342.

Resulta interesante hacer una pequeña mención al periodo 1985 a 1991. En este breve lapso, los desplazamientos se concentraron en municipios del Urabá y el Magdalena Medio y usualmente relacionados con masacres, los asesinatos y las desapariciones forzadas.

En este orden de ideas, en Antioquia se concentró el 29,1 por ciento; en Córdoba el 16,1 por ciento; en Santander el 8,4 por ciento; en Bolívar el 5,5 por ciento; en Cesar el 4,7 por ciento; en Magdalena el 3,5 por ciento; en Meta el 3,1 por ciento y en el Cauca el 3 por ciento. En términos de municipios sobresalieron Montería con el 6,1 por ciento; Turbo con el 4,5 por ciento; Arboletes el 3,1 por ciento; Tierralta el 3 por ciento; Necoclí el 2 por ciento; Apartadó el 1,9 por ciento; Canalete el 1,8 por ciento. Siguen algunos municipios del Magdalena Medio y de Córdoba y Urabá, a los que se agregan algunos de Meta y la Sierra Nevada. En esos primeros años, los paramilitares estaban en expansión y si bien ya había nacido el Movimiento Muerte a Secuestradores, se configuraban expresiones diferentes de acuerdo con la región, que no se habían articulado suficientemente entre unas y otras⁴.

Entre 1992 y 2006 se asiste no solamente

⁴ La articulación, por la vía del sometimiento, o como resultado de negociaciones, de estructuras regionales, y aún de estructuras criminales, fue la característica de los paramilitares en los noventa y sobre

a la expansión de las guerrillas y el inicio de su declive, sobre todo después de 2002, sino también a la conformación de las Autodefensas de Córdoba y Urabá y desde 1997 de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), además de otras expresiones posteriores que se articularon en el Bloque Central Bolívar y otras organizaciones menores como las autodefensas campesinas del Casanare, que no se articularon ni a las AUC ni al BCB⁵.

Desplazamientos forzados entre 1992 y 2006

Es un periodo muy largo que coincide con la expansión de guerrillas y paramilitares y con la intensificación de la confrontación armada. En un primer momento hay que tener en cuenta que varias agrupaciones guerrilleras negociaron con el gobierno, entre ellas el EPL, el M-19, el Quintín Lame y esto le abrió espacios a las Farc para expandirse y fortalecerse cada vez más en torno al narcotráfico (Defensoría del Pueblo, 2017). En el otro dominio, los paramilitares se transformaron y particularmente se articularon cada vez más, a través de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) y las AUC y el BCB⁶. Después de analizar el comportamiento de la victimización por años y municipios, resulta útil diferenciarlas entre 1992 - 1997 y entre 1998 - 2006, subperiodos que corresponden a dinámicas donde destacaron unas y otras agrupaciones. Aun así, son muy variadas las dinámicas en el interior de cada lapso.

todo de 1997 en adelante. Este proceso se muestra adelante cuando se haga referencia a las AUC.

⁵ Una caracterización sobre los cambios de los actores armados se encuentra en: Defensoría del Pueblo (2017c). Grupos armados ilegales y nuevos escenarios en el posacuerdo. Octubre de 2017.

⁶ De acuerdo con la Defensoría del Pueblo “Para la negociación con el gobierno nacional, las estructuras militares de los paramilitares se organizaron en seis grupos: Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, ACCU; Bloque Central Bolívar, BCB; Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio, ACMM; Alianza Oriente; Estructuras Independientes y Anillos de Seguridad”. Defensoría del Pueblo (2017), p. 143.

Tabla 2.**Distribución de las víctimas por municipios y años en el periodo 1992 a 1997**

	Cifras Absolutas						Cálculos y Totales								Promedio Anual	
							Total 92	Porc %	Total 92	Porc %	Promedi					
Municipios/Años	1992	1993	1994	1995	1996	1997	97	92 97	06	02 06	o anual	92 97	98 06	92 97	98 06	
Turbo	1.593	3.109	3.736	16.592	26.282	16.631	67.943	10,0%	108.406	2,1%	7227,1	67.943	40.463	11.324	4.496	
Riosucio Chocó	243	247	334	929	5.040	56.869	63.662	9,4%	91.698	1,8%	6113,2	63.662	28.036	10.610	3.115	
Necoclí	1.284	1.906	3.885	17.381	2.732	4.281	31.469	4,6%	41.398	0,8%	2759,9	31.469	9.929	5.245	1.103	
Apartadó	976	2.101	5.543	5.128	5.739	11.491	30.978	4,6%	60.908	1,2%	4060,5	30.978	29.930	5.163	3.326	
Mutató	229	312	603	1.348	3.746	13.980	20.218	3,0%	40.760	0,8%	2717,3	20.218	20.542	3.370	2.282	
Arboletes	1.828	4.006	1.949	2.858	917	3.570	15.128	2,2%	21.370	0,4%	1424,7	15.128	6.242	2.521	694	
Tierralta	761	652	806	1.739	7.737	2.513	14.208	2,1%	76.458	1,5%	5097,2	14.208	62.250	2.368	6.917	
Chigorodó	434	701	763	2.643	4.956	3.182	12.679	1,9%	24.033	0,5%	1602,2	12.679	11.354	2.113	1.262	
San Pedro de Urabá	1.035	3.580	1.590	3.206	1.683	1.399	12.493	1,8%	24.751	0,5%	1650,1	12.493	12.258	2.082	1.362	
Ovejas	535	412	446	473	569	6.264	8.699	1,3%	44.579	0,9%	2971,9	8.699	35.880	1.450	3.987	
Sabanas de San Angel	63	96	219	295	5.643	1.818	8.134	1,2%	16.318	0,3%	1087,9	8.134	8.184	1.356	909	
Unguía	188	109	198	683	3.107	3.535	7.820	1,1%	16.547	0,3%	1103,1	7.820	8.727	1.303	970	
Acandí	234	100	279	4.404	1.541	1.261	7.819	1,1%	15.017	0,3%	1001,1	7.819	7.198	1.303	800	
Carepa	456	739	906	2.678	1.755	1.191	7.725	1,1%	15.955	0,3%	1063,7	7.725	8.230	1.288	914	
Dabeiba	210	210	330	595	1.514	4.665	7.524	1,1%	35.195	0,7%	2346,3	7.524	27.671	1.254	3.075	
San Juan De Urabá	1.363	615	376	503	348	3.640	6.845	1,0%	10.763	0,2%	717,5	6.845	3.918	1.141	435	
El Carmen De Bolívar	669	544	551	742	1.286	2.824	6.616	1,0%	129.549	2,5%	8636,6	6.616	122.933	1.103	13.659	

Fuente: Unidad para las víctimas. Datos Abiertos. Consulta de “Víctimas de desplazamiento anualizado ocurrencia y llegada”. Corte a junio de 2023 con información entre 1985 y 2022.

Una descripción de lo ocurrido en los municipios más afectados sirve como referente para caracterizar los procesos de violencia y, a partir de sus niveles más elevados, identificar las disputas entre grupos armados organizados, incluidas las guerrillas y particularmente las Farc.

Entre 1992 y 1997 se destacan municipios del Urabá, como Turbo, Riosucio (norte del Chocó), Necoclí, Apartadó, Mutatá, Arboletes, Chigorodó, San Pedro de Urabá, Unguía, Acandí, Carepa y San Juan de Urabá, que sumaron el 41,9 por ciento de las víctimas⁷. En el Urabá, la violencia llegó a su nivel más alto entre 1995 y 1997 y sus municipios se destaca-

ron en los primeros lugares del país en términos de asesinatos, desapariciones, víctimas de masacres, asesinatos de sindicalistas, de líderes sociales, de líderes e integrantes de la Unión Patriótica⁸. En el trasfondo, los paramilitares acapararon la mayoría de los asesinatos, las masacres y las desapariciones y, en general, su participación fue destacada, pero la guerrilla también tuvo una participación importante a pesar de que no se ubicó en el primer lugar. También aparecieron Ovejas y Carmen de Bolívar, en los Montes de María; Sabanas de San Ángel, en Magdalena, en su conjunto municipios donde las ofensivas de los paramilitares explican los niveles más altos.

⁷ De acuerdo con el informe de la Defensoría del Pueblo, “La “pacificación” violenta de Urabá marcó una nueva etapa en el desarrollo de los grupos paramilitares, opuestos a una solución negociada del conflicto entre el Estado y la guerrilla, y promotores del derecho a la autodefensa armada, con todas las implicaciones de criminalidad, intolerancia y violación del Estado de Derecho que esto suponía, a pesar de las declaraciones de defensa de las instituciones y del Estado por parte de sus jefes. En efecto, el lapso entre 1994 y 1997 fue de un intenso trabajo organizativo interno para darle un perfil político y militar más definido a lo que hasta el momento eran diferentes grupos dispersos en distintas regiones del país, sin un distintivo claro, uniforme reconocible, estatutos y propósitos públicos y una estructura de mando identificable. Defensoría del Pueblo [2017c], p. 149.

⁸ Análisis del comportamiento anual según varias bases de datos.

Entre 1998 y 2006, la guerrilla vive al menos dos ciclos, de crecimiento hasta 2002, y desde ahí, empieza a descender. En este lapso se intensifica la confrontación armada, primero por los ataques de las Farc a las Fuerzas Militares entre 1996 y 1998, y después por las operaciones militares de 2002 en adelante, en el marco de la retoma de la zona de distensión

(2002) y del Plan Patriota (2002 en adelante). Por otro lado, se registra una expansión espacial de los paramilitares a muchas zonas del país, al mismo tiempo que adquirió especial fuerza entre 1998 y 2003. En consecuencia, se dinamiza la violencia desplegada por paramilitares y guerrillas, especialmente las Farc, que afectan a la sociedad.

Tabla 3.

Víctimas de desplazamientos según ocurrencia entre 1998 y 2006 y totales entre 1992 y 1997, participaciones porcentuales por años y cambio de un periodo al siguiente.

Municipios/Años	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total 92 06	Porc % 92 06	X 15 años	92 97	98 06	92 97	98 06	Cambio %
El Carmen De Bolívar	4,424	14,888	46,175	19,111	10,449	6,243	8,000	7,767	5,876	136,165	2.3%	9077.7	6,616	122,933	1,103	13,659	1138.7%
Valledupar	1,965	3,059	9,634	10,329	19,880	11,199	6,863	7,152	4,177	85,586	1.5%	5705.7	5,664	74,258	944	8,251	774.0%
Tierralta	5,600	14,785	14,205	8,033	8,048	3,239	2,032	2,678	3,630	90,666	1.5%	6044.4	14,208	62,250	2,368	6,917	192.1%
Santa Marta	778	707	2,903	5,761	27,851	5,289	4,168	4,965	7,015	62,713	1.1%	4180.9	1,638	59,437	273	6,604	2319.1%
Buenaventura	330	630	4,560	10,887	3,511	17,911	1,549	3,177	14,588	58,125	1.0%	3875.0	491	57,143	82	6,349	7658.7%
Tibu	926	11,935	7,714	8,806	9,476	5,987	4,561	4,262	3,091	60,530	1.0%	4035.3	1,886	56,758	314	6,306	1906.3%
San Onofre	1,812	3,444	11,100	5,298	7,191	4,800	5,427	4,553	2,565	52,228	0.9%	3481.9	3,019	46,190	503	5,132	920.0%
Samana	298	642	1,013	4,677	15,211	6,088	3,314	10,525	3,879	48,139	0.8%	3209.3	1,246	45,647	208	5,072	2342.3%
Pivijay	1,362	8,609	8,265	4,358	4,364	3,040	2,657	5,501	2,788	44,502	0.8%	2966.8	1,779	40,944	297	4,549	1434.3%
Turbo	10,302	3,447	7,264	6,333	2,646	1,688	2,271	3,305	3,207	176,349	3.0%	11756.6	67,943	40,463	11,324	4,496	-60.3%
Agustín Codazzi	2,118	1,227	3,013	7,937	6,788	5,607	5,580	4,004	3,156	45,624	0.8%	3041.6	3,097	39,430	516	4,381	748.8%
Fundación	694	1,396	7,767	13,738	3,933	3,025	3,213	2,832	2,519	42,761	0.7%	2850.7	1,822	39,117	304	4,346	1331.3%
Granada	1,600	1,446	7,790	7,316	9,364	3,239	2,600	1,693	1,121	41,667	0.7%	2777.8	2,749	36,169	458	4,019	777.1%
Ovejas	1,692	1,386	7,858	10,026	4,008	2,039	2,525	3,119	3,227	53,278	0.9%	3551.9	8,699	35,880	1,450	3,987	175.0%
San Carlos	1,691	3,344	4,993	8,012	7,807	3,988	3,014	1,911	1,047	39,167	0.7%	2611.1	1,680	35,807	280	3,979	1320.9%
San Jacinto	1,274	11,009	5,850	3,635	3,541	2,477	1,132	2,052	2,251	39,009	0.7%	2600.6	2,894	33,221	482	3,691	665.3%
Ciénaga	2,738	901	3,277	4,743	5,858	4,768	4,123	3,261	3,371	40,776	0.7%	2718.4	3,868	33,040	645	3,671	469.5%
Valle del Guamuez	329	1,805	5,454	4,921	6,490	5,471	2,066	2,542	3,857	34,153	0.6%	2276.9	609	32,935	102	3,659	3505.4%

Fuente: Unidad para las víctimas. Datos Abiertos. Consulta de “Víctimas de desplazamiento anualizado ocurrencia y llegada”. Corte a junio de 2023 con información entre 1985 y 2022.

Se destacaron algunos municipios de los Montes de María⁹, es decir, El Carmen de Bolívar, San Onofre y Ovejas; en Carmen de Bolívar, el promedio anual de víctimas pasó de 1.103 entre 1992 y 1997 a 13.659 entre 1998 y 2006, es decir, un incremento del 1138,7 por ciento; San Onofre creció el 920 por ciento y Ovejas el 175 por ciento. No en vano, el pico de El Carmen de Bolívar fue en 2000, cuando se registraron 46.175 víctimas, el mismo año en el que se produjo la masacre

de El Salado, tal como se mostró en el capítulo de masacres.

Valledupar también experimentó un crecimiento del 774 por ciento en las víctimas de desplazamiento entre el periodo 1992 y 1997 y el periodo 1998 a 2006 y acumuló un total de 85.586 desplazados cuando se suman los dos tramos. Su pico se presentó en 2002, año en el que ocurrieron asesinatos y masacres y particularmente en la comunidad de los Kankuamo¹⁰.

⁹ Tuvieron lugar masacres como las de El Salado, Macayepo, las Brisas y Mampuján.

¹⁰ En los primeros meses de 2002 se presentaron al menos dos desplazamientos masivos en el corregimiento de Atánquez. “En la década de los ochenta hicieron presencia en este territorio los grupos guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que usaron ese corredor para instalar campamentos, ejercer control social sobre la población, esconder secuestrados y reclutar a miembros de la comunidad. Después, a finales de los

Tibú, en el Catatumbo, en Norte de Santander, creció en más del 1,000 por ciento y presentó su pico en 1999, con 11.935 y en 2000 con 7.714. Hay que señalar que en el lapso 1998 a 2004 se produjeron varias masacres por paramilitares y por las Farc, como ya se evidenció en otros apartes de este libro.

Tierralta ocupó el tercer lugar, ante todo por lo ocurrido entre 1998 y 2000; al mismo tiempo, allí ocurrieron masacres en 1999, 2000 y 2003. En la alerta No. 39, de 2002, la Defensoría llamó la atención sobre las tensiones entre las Farc y los paramilitares en el resguardo embera katío y señaló que este era estratégico en lo militar y lo económico tanto para las Farc como para las AUC por su ubicación en el entorno del Nudo de Paramillo y

la expansión de los cultivos ilícitos (Defensoría del Pueblo, 2002).

Santa Marta registró un incremento de más del 2000 por ciento entre los dos periodos y ocupó el cuarto lugar entre 1998 y 2006, ante todo por lo ocurrido en 2002 cuando se registraron 27.851 desplazados, en su mayoría resultado de enfrentamientos entre las AUC y los paramilitares de Hernán Giraldo¹¹. En otro extremo, en el pacífico, Buenaventura registró un crecimiento del 7658 por ciento entre los dos periodos considerados y ocupó el quinto lugar, situación explicable principalmente por el accionar de los paramilitares¹². Su nivel más alto se registró en 2001, con 10.887 desplazados.

Desplazamientos forzados entre 2007 y 2022

Como conjunto y comparado con los periodos anteriores, en este lapso, como ya se mostró, se registra una disminución del 26 por ciento y un promedio anual de 255.342 casos (ver primer cuadro sobre Distribución de las víctimas por ocurrencia). En este caso es pertinente también diferenciar al menos dos

subperiodos. El primero entre 2007 y 2016, es decir, los últimos años de las Farc durante los cuales coexistió con el ELN y con otros grupos armados organizados que se conformaron después de la desmovilización de los paramilitares. El segundo, entre 2017 y 2022, es decir, el tramo después de la desmoviliza-

años noventa, llegaron las Autodefensas Unidas de Colombia [AUC]. El pueblo kankuamo quedó en medio de bandos enemigos, señalado por unos de ser paramilitares y por otros de ser guerrilleros, lo que ocasionó asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, desplazamientos masivos y ejecuciones extrajudiciales.”

¹¹ De acuerdo con un estudio “El 2002 fue el año que más población víctima de desplazamientos forzados reporta, dado a que en este periodo de tiempo se generó la confrontación armada entre los grupos de autodefensa de Hernán Giraldo y las AUC, que se disputaba el control territorial de la Sierra Nevada de Santa Marta. Los enfrentamientos entre esos dos grupos paramilitares provocaron una alta tasa de desplazamiento forzado ubicando este año en el más crítico de la historia violenta del departamento. Según la Unidad de Víctimas en ese año el Magdalena llegó a ser uno de los departamentos que más expulsó población desplazada con 49.527 personas víctimas de desplazamiento forzado, de las cuales 24.670 corresponden a los desplazamientos registrados en el distrito de Santa Marta [Sobre todo su zona rural], es decir, aproximadamente el 50% del total de los desplazados en el departamento durante el 2002”.

¹² De acuerdo con la Defensoría del Pueblo: “Durante 2002 y 2004, el Bloque Calima y el frente Pacífico de las AUC realizaron incursiones armadas a las comunas y barrios de la zona insular y continental de Buenaventura, amenazaron a la población civil a través de grafitos en las paredes de las viviendas, señalando a los supuestos colaboradores de la guerrilla en las comunas y barrios de Bajamar y cometieron masacres en los barrios La Playita, Muro Yuste, Cascajal y Las Palmas, donde se asentaron los desplazados de los ríos Yurumanguí, Naya y Calima./ p. Pueblo, 2023cos, 2017]513. i46]

ción de las Farc, en el que se conformaron disidencias y se configuraron nuevos escenarios de disputas entre el ELN y las dichas disidencias, entre el ELN y el Clan del Golfo, entre las mismas disidencias, entre otros escenarios.

En términos de grupos armados, en los primeros años después de la finalización del proceso de paz con los paramilitares en 2006, se posicionaron varias organizaciones criminales, es decir, grupos postdesmovilización de los paramilitares -categoría adoptada en la Defensoría (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 149) para referirse a estas organizaciones armadas-, pero paulatinamente se redujeron hasta derivar en un escenario donde Los Rastrojos, los Urabeños y el ERPAC eran las principales organizaciones. Los Rastrojos se mantuvieron hasta 2011, cuando sus

comandantes negociaron con las autoridades norteamericanas, mientras los Urabeños persistieron en su accionar y, posteriormente, fueron denominados Clan del Golfo. Por otro lado, el ERPAC se sometió a la justicia en 2011¹³.

En otro nivel persistían las Farc y el ELN. Las primeras oficialmente entraron en negociaciones con el gobierno en 2012 y, en consecuencia, los niveles de acciones armadas y de violencia se redujeron hasta 2016, cuando se produjo la firma de los acuerdos, con excepción de coyunturas en las que hubo rupturas de la tregua. El ELN, por su lado, después de que tocó fondo en 2010, paulatinamente, y en la medida en que las Farc bajaron la guardia, volvió a mostrar síntomas de crecimiento (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 161-162).

¹³ Un informe de la Defensoría resume la situación de la siguiente manera: “entre 2008 y 2010 se produjo una dinámica de reagrupamiento que llevó a pasar de veintiséis a quince Grupos Armados Posdesmovilización de las Autodefensas, en el que sobresalieron seis controlando el 90% de las actividades. Entre ellos Los Rastrojos, en la zona suroccidental del país, en los departamentos del Valle y Nariño, y en Risaralda, Antioquia, Chocó y Norte de Santander; Los Urabeños, con presencia en el departamento de Antioquia, zonas del Caribe e incursiones en fronteras con Ecuador y Venezuela; Las Águilas Negras, en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Chocó y Cauca; el Ejército Revolucionario del Pueblo ERPAC, en el departamento del Meta y otras zonas de los Llanos Orientales; Los Paisas, principalmente en Antioquia, Córdoba y Cesar; y la Oficina de Envigado, con epicentro en Antioquia [Defensoría del Pueblo, 2017, pp. 161-162].

Tabla 4.

Víctimas de desplazamiento por municipios y años entre 2007 y 2016: participaciones porcentuales en el periodo y promedios anuales por periodo

Municipio/Año	Cifras Absolutas										Cálculos y Totales			Promedio Anual		
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Porc 07	07 16	17 22	07 16	17 22	Cambio
Buenaventura	17,308	16,055	5,213	5,881	25,186	23,113	39,273	52,151	24,191	12,169	7.7%	220,540	94,090	22,054	15,682	-28.9%
San Andres De Tumaco	6,345	11,696	16,080	13,794	16,566	13,436	15,412	17,766	13,585	5,703	4.7%	130,383	61,571	13,038	10,262	-21.3%
Medellín	3,517	4,117	8,377	11,910	18,279	17,803	12,141	8,786	5,954	3,160	2.5%	94,044	10,022	9,404	1,670	-82.2%
Santa Marta	12,250	6,194	1,890	1,320	916	2,355	2,734	4,455	3,567	883	1.0%	36,564	2,938	3,656	490	-86.6%
Tierralta	4,644	5,993	3,959	3,230	6,362	3,268	4,692	2,011	1,001	815	1.2%	35,975	13,094	3,598	2,182	-39.3%
El Charco	21,473	2,541	1,870	1,402	2,084	920	903	1,211	783	539	1.2%	33,726	14,480	3,373	2,413	-28.4%
Puerto Libertador	2,752	6,749	2,595	3,600	2,985	1,277	2,788	4,091	1,780	1,113	1.0%	29,730	12,108	2,973	2,018	-32.1%
San Vicente Del Caguan	5,461	4,229	2,722	2,312	2,316	2,425	2,857	3,002	2,261	1,158	0.8%	28,743	5,319	2,874	887	-69.2%
Turbo	5,639	5,242	2,233	1,469	2,299	2,137	3,451	2,262	1,798	912	0.8%	27,442	6,352	2,744	1,059	-61.4%
Tame	8,792	6,453	3,171	2,650	1,287	1,285	1,143	1,071	850	397	0.9%	27,099	10,506	2,710	1,751	-35.4%
Montelibano	2,170	2,756	2,352	4,873	9,179	1,390	1,252	1,217	673	436	0.9%	26,298	9,433	2,630	1,572	-40.2%
Puerto Rico	5,215	4,258	2,577	2,383	2,299	2,445	2,004	1,808	1,274	652	0.7%	24,915	2,228	2,492	371	-85.1%
Argelia (Cauca)	3,172	3,505	3,379	1,779	2,564	2,712	2,050	1,861	2,174	421	1.1%	23,617	21,662	2,362	3,610	52.9%
Puerto Asís	4,106	4,086	2,332	1,817	1,704	2,247	1,878	1,851	1,642	652	0.6%	22,315	2,800	2,232	467	-79.1%
El Bagre	1,477	1,474	1,351	1,305	934	1,131	7,503	2,337	1,600	2,838	0.8%	21,950	9,076	2,195	1,513	-31.1%
Suarez	203	220	177	184	3,113	6,927	7,557	1,313	1,766	113	0.7%	21,573	5,303	2,157	884	-59.0%
Quibdó	2,786	2,230	1,157	1,169	2,474	2,067	2,950	2,925	1,990	1,598	0.8%	21,346	10,653	2,135	1,776	-16.8%
San Jose Del Guaviare	3,833	5,516	2,568	1,942	1,565	1,571	1,489	1,250	824	405	0.6%	20,963	2,659	2,096	443	-78.9%

Fuente: Unidad para las víctimas. Datos Abiertos. Consulta de “Víctimas de desplazamiento anualizado ocurrencia y llegada”. Corte a junio de 2023 con información entre 1985 y 2022.

Entre 2007 y 2016 adquieren mucha importancia municipios del pacífico como Buenaventura y Tumaco que superaron ampliamente a otros. En esencia ahí se configuran disputas entre los grupos posdesmovilización. El caso de Buenaventura es particular; entre 2009 y 2011, la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias registró seis eventos masivos en Buenaventura, de ellos dos rurales y cuatro urbanos. Adicionalmente, entre 2011 y 2015, cuando los niveles de desplazamientos subieron significativamente, el escenario se caracterizaba por el avance de Los Urabenses que buscaban debilitar a La Empresa (estructura criminal que anteriormente se relacionaba con Los Rastros) y apropiarse de las dinámicas criminales: narcotráfico, extorsión y microtráfico (Fundación Ideas para la Paz, 2014). En Tumaco, la violencia venía en ascenso en esos años, en un escenario caracterizado por el aumento de

las siembras de coca, las disputas entre grupos armados organizados o grupos posdesmovilización y entre estos y las Farc.

Un caso interesante es el de El Charco, Nariño, que registró un nivel de desplazamiento muy alto en 2007, con 21.473. En El Charco hubo un desplazamiento masivo que afectó a 8.992 personas, y en total en el año se registraron cerca de 22.000, asunto explicable como resultado de las acciones de las Farc para evitar que la llegada del Ejército y la Armada detuviera las siembras de coca en el río Tapaje (Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2009). En Medellín, los muy altos niveles de desplazamiento se verificaron en 2011 y 2012, en su mayoría intraurbanos, como consecuencia de las disputas entre dos organizaciones en las que se había dividido la oficina de Envigado, bajo los mandos de los

alias Sebastián y Valenciano¹⁴. Fueron afectados, además, Tierralta, Puerto Libertador y Montelíbano, en Córdoba, en lo esencial por disputas entre grupos posdesmovilización y o por dinámicas relacionadas con las Farc (Tierralta); Turbo, principalmente entre 2007 y 2010, escenario en el que predominaban los Urabeños; Tame, en donde se desató una disputa entre las Farc y el ELN.

Entre 2016 y 2022, el escenario cambió en

lo fundamental, porque las Farc dejaron espacios libres y se formaron grupos armados organizados, denominados disidencias, que con los años terminaron agrupándose en las estructuras denominadas Estado Mayor Central de las Farc y Segunda Marquetalia. Se configuraron así disputas entre estas estructuras; entre disidencias y el ELN; entre el Clan del Golfo (anteriores Urabeños) y el ELN.

Tabla 5.

Víctimas de desplazamiento por municipios y años entre 2017 y 2022: participaciones porcentuales en el periodo y promedios anuales por periodo

Municipio/Año	Cifras Absolutas						Cálculos y Totales				Promedio Anual		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	07 22	Porc 07 22%	07 16	17 22	07 16	17 22	Cambio
Buenaventura	10,702	10,115	14,859	4,822	19,884	33,708	314,630	7.7%	220,540	94,090	22,054	15,682	-28.9%
San Andres De Tumaco	7,934	10,420	15,389	4,658	8,294	14,876	191,954	4.7%	130,383	61,571	13,038	10,262	-21.3%
Taraza	887	8,608	5,994	3,159	2,569	1,242	40,561	1.0%	18,102	22,459	1,810	3,743	106.8%
Argelia (Cauca)	505	615	1,112	1,893	11,848	5,689	45,279	1.1%	23,617	21,662	2,362	3,610	52.9%
Roberto Payan	340	2,455	1,699	2,981	8,678	5,121	32,880	0.8%	11,606	21,274	1,161	3,546	205.5%
Olaya Herrera	631	1,894	3,752	2,179	2,471	9,346	34,537	0.8%	14,264	20,273	1,426	3,379	136.9%
Hacari	2,297	10,542	2,380	986	1,418	1,457	28,064	0.7%	8,984	19,080	898	3,180	254.0%
Caceres	624	5,522	3,740	2,693	3,575	1,163	31,004	0.8%	13,687	17,317	1,369	2,886	110.9%
San Calixto	380	7,781	1,830	502	2,523	3,366	25,118	0.6%	8,736	16,382	874	2,730	212.5%
Teorama	504	7,913	1,717	908	1,921	3,005	24,261	0.6%	8,293	15,968	829	2,661	220.9%
El Charco	1,909	2,079	1,104	952	3,255	5,181	48,206	1.2%	33,726	14,480	3,373	2,413	-28.4%
Caucasia	730	3,086	3,709	2,602	2,653	1,556	32,296	0.8%	17,960	14,336	1,796	2,389	33.0%
Alto Baudó	3,517	301	2,708	5,669	1,125	919	28,712	0.7%	14,473	14,239	1,447	2,373	64.0%
Tibu	924	2,560	1,425	1,681	2,215	4,749	24,656	0.6%	11,102	13,554	1,110	2,259	103.5%
Tierralta	1,711	987	2,648	615	4,268	2,865	49,069	1.2%	35,975	13,094	3,598	2,182	-39.3%
Ituango	360	1,784	1,381	1,608	6,293	750	27,024	0.7%	14,848	12,176	1,485	2,029	36.7%
Achi	3,825	4,917	976	735	977	711	19,707	0.5%	7,566	12,141	757	2,024	167.4%
Puerto Libertador	578	884	4,355	985	1,713	3,593	41,838	1.0%	29,730	12,108	2,973	2,018	-32.1%

Fuente: Unidad para las víctimas. Datos Abiertos. Consulta de “Víctimas de desplazamiento anualizado ocurrencia y llegada”. Corte a junio de 2023 pero se tomó información entre 1985 y 2022.

Se aprecian también municipios del pacífico como Buenaventura, Tumaco, Roberto Payán, Olaya Herrera, El Charco y Alto Baudó, así como Argelia, si bien ubicado en la cordillera occidental, muy relacionado con los corredores al pacífico. Se destaca el Bajo Cauca An-

tioqueño, con Tarazá, Cáceres y Caucasia, y el sur de Córdoba con Tierralta y Puerto Libertador, y el norte de Antioquia, con Ituango, dos subregiones contiguas. Sobresale también el Catatumbo, con Hacarí, San Calixto, Teorama. Un patrón es el de las disputas entre las

¹⁴ “[...] habitantes de los barrios periféricos de Medellín padecieron, a causa de los enfrentamientos entre alias “Sebastián” y alias “Valenciano”, el desplazamiento intraurbano. El ex personero de Medellín, Jairo Herrán Vargas, asegura que entre el 2008 y el 2010 “se incrementó el desplazamiento intraurbano por las amenazas, el reclutamiento forzado y los homicidios que afectaron a las diferentes comunas” [El Colombiano, 2012].

disidencias o entre algunas de estas y el ELN; otro aspecto común es el de las disputas entre el ELN y el Clan del Golfo. También hay fragmentaciones en el interior del Clan del Golfo, tal como ocurrió en el Bajo Cauca, en donde esta estructura se enfrentó a los Caparrapos, que en años anteriores hacían parte de la agrupación. Otro aspecto para resaltar es que la violencia se intensificó principalmente en zonas donde hacían presencia las Farc.

Algunas consideraciones sobre el exilio (víctimas en el exterior)¹⁵ y los desplazados transfronterizos

De acuerdo con la Unidad para las Víctimas (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2023) se tiene registro de 47.748 casos de exilio, de los cuales 3.171 ocurrieron entre 1985 y 1991, para un promedio anual de 528 casos; entre 1992 y 2006 se pasó a 29.965 casos con un promedio anual de 1997 hechos que casi cuadruplican el del periodo anterior. Finalmente, entre 2007 y 2022 se pasó a 14.612 casos y un promedio anual de 913, más o menos la mitad del nivel del periodo anterior.

Tabla 6.
Distribución de los registros disponibles de exiliados por periodos

	Cifras absolutas			Promedio anual			Cambio % de	
	1985 1991	1992 2006	2007 2022	1985 1991	1992 2006	2007 2022	Entre primer o y segund o	Entre segund o y tercero
Exilio	3,171	29,965	14,612	528.50	1,997.67	913.25	278.0%	-51%

Fuente: Unidad para las víctimas. Datos Abiertos. Consulta de “Víctimas exterior por hecho victimizante y año de ocurrencia”. Corte junio de 2023

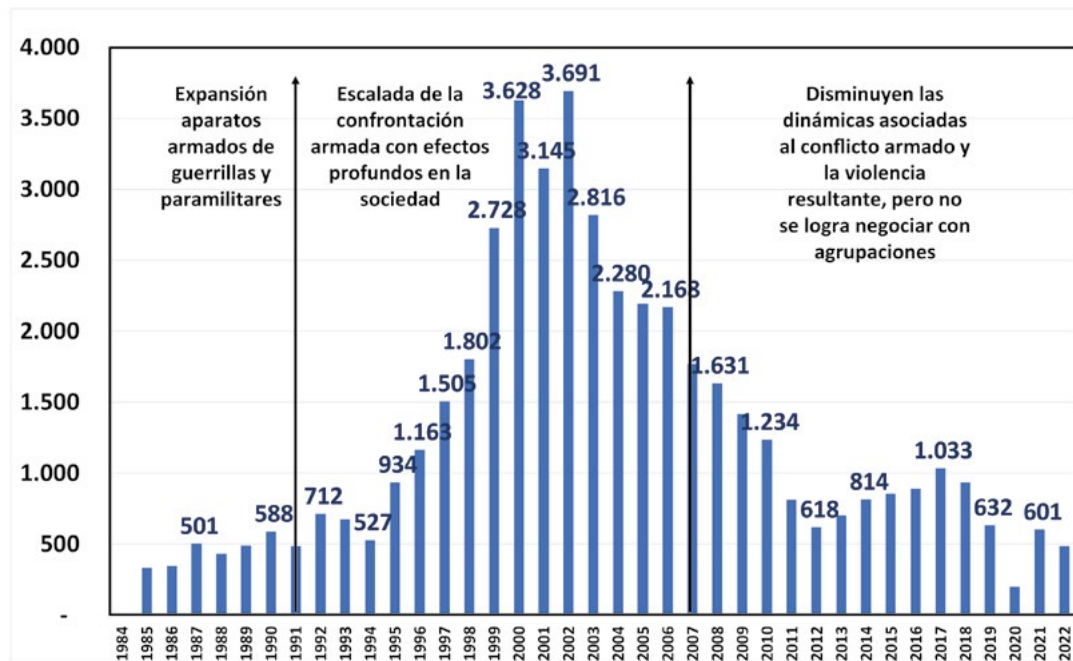
La distribución de los registros disponibles muestra una coincidencia entre la evolución del exilio por años y los niveles de acciones armadas y la violencia. En efecto, los niveles más altos de exilio se registraron entre 2000 y 2002, cuando se presentaron los más altos niveles de asesinatos, masacres, desapariciones forzadas y, en consecuencia, los más altos niveles de desplazamientos internos¹⁶.

¹⁵ Por «refugiado» se entiende aquel que «debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera, acogerse a la protección de su país». [Comisión para el Esclarecimiento (2022). Adelante, el mismo texto precisa que “la definición ampliada del refugio, establecida en la Declaración de Cartagena de 1984, que considera también «a las personas que hayan huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad hayan sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público».

¹⁶ El informe de la Comisión de la Verdad señala que “En las historias del exilio hay huellas de todas las violaciones ocurridas en el conflicto: las víctimas han sido violentadas por muy distintos actores armados

Gráfico 3.

Distribución de los registros de víctimas de exilio por año entre 1984 y 2022



Fuente: Unidad para las víctimas. Datos Abiertos. Consulta de “Víctimas exterior por hecho victimizante y año de ocurrencia”. Corte junio de 2023

Indudablemente, hay un enorme subregistro¹⁷. La Comisión de la Verdad reproduce algunas estimaciones y señala que, en 2006, las cifras oficiales de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) hablaban de 72.793 personas colombianas refugiadas. En 2007 se dio un aumento hasta las 551.741 personas. Señala igualmente que “(...) debido al cambio en los sistemas de registro, que acogieron de forma más amplia la categoría de personas «en situación similar a las personas refugiadas» o «con necesidad de protección internacional» (...)” y agrega que “la inclusión de este concepto contribuyó a reconocer a más

de medio millón de colombianos con necesidad de protección internacional que antes no figuraban en las estadísticas, criterio que continúa hasta hoy”¹⁸. Más adelante, la entidad señala que la cifra supera el millón de refugiados (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 37). De ser cierta esta estimación, querría decir que uno de nueve desplazados se refugia en el exterior.

Cuestión diferente son los desplazamientos transfronterizos. La categoría es usada para:

(...) explicar o describir los grandes éxodos de comunidades y pueblos que habitan especialmente zonas de frontera, y que han

y los entramados de intereses que intervienen en la guerra, y además de padecer el conflicto en carne propia y en la de sus familias deben afrontar el desarraigo y el abandono producto de la desprotección.” Ver: Comisión para el Esclarecimiento [2022], p. 18.

¹⁷ “Las estadísticas oficiales de la Unidad de Víctimas señalan que solo a partir de 1985 y hasta 2021 hubo más de nueve millones de víctimas del conflicto armado interno; sin embargo, la mayoría de quienes tuvieron que huir del país a causa de la guerra no están incluidos en esta cifra.” Comisión para el Esclarecimiento [2022], p. 11.

¹⁸ Cálculos a partir de la consulta de exilio.

vivido este desplazamiento en diferentes épocas del conflicto armado. Algunos casos son el del pueblo Barí y las comunidades campesinas de La Gabarra en Norte de Santander –frontera con Venezuela – tras la incursión paramilitar en 1999; o el de población afrodescendiente e indígena a Panamá durante la operación Génesis en

1997 por el ejército; o el éxodo de cientos de indígenas del pueblo Awá hacia Ecuador en 2009, debido a las masacres responsabilidad de las FARC y los desplazamientos por los enfrentamientos de las guerrillas con la fuerza pública (Comisión para el Esclarecimiento, 2022b, p. 8).

Tabla 7.
Registros disponibles de víctimas de exilio por países de residencia

	Personas	% Porc/Tot
Ecuador	13,256	30.8%
Canada	5,852	13.6%
Venezuela	5,405	12.6%
España	4,929	11.5%
Estados Unidos	4,519	10.5%
Panamá	2,313	5.4%
Costa Rica	1,356	3.2%
suecia	1,149	2.7%
Chile	957	2.2%
Francia	606	1.4%
Otros	2,666	6.2%
Total general	43,008	

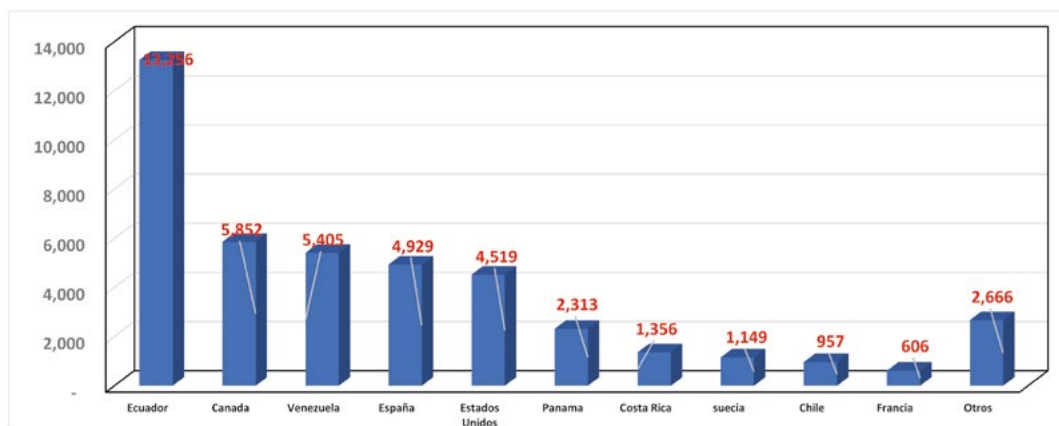
Fuente: cálculos a partir de la consulta de exilio. Unidad para las Víctimas. “Víctimas exterior por hecho victimizante y año de ocurrencia”. Corte a junio de 2023.

Con base en 43.008 personas de las que se tiene registro y están exiliadas en el exterior, los países fronterizos registran casi la mitad; el 30,8 por ciento está en Ecuador, el 12,6 por ciento en Venezuela y el 5,4 por ciento en Panamá, entre los diez más afectados. En España está el 11,5 por ciento, en Estados Unidos el 10,5 por ciento, Costa Rica 3,2 por ciento,

Suecia 2,7 por ciento, Chile 2,2 por ciento, Francia 1,4 por ciento y otros 6,2 por ciento (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2022). El peso de los países vecinos está muy asociado a dinámicas de violencia en zonas colombianas de frontera. Entre los exiliados en Estados Unidos y Europa hay líderes sociales y políticos.

Gráfica 4.

Evolución de los registros disponibles de víctimas de exilio por países de residencia



Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. Base de datos de víctimas en el exterior por hecho victimizante. 2023.

La Comisión de la Verdad realizó 2.350 entrevistas con víctimas y se tuvo información demográfica sobre 2.244 personas. Llama la atención que cuatro de cada diez personas entrevistadas (37,3 por ciento) tenían algún tipo de liderazgo social o político en distintas organizaciones (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 46). Asimismo,

Con relación a la pertenencia étnica, 243 personas (10,8 %) se reconocieron como afrocolombianos, palenqueros y negros; 56 (el 2,5 %), como indígenas; y cinco personas (0,2 %), como pertenecientes al pueblo rrom o gitano. Las víctimas entrevis-

tadas por la Comisión que tuvieron que salir al exilio lo hicieron, en su mayoría, en una edad adulta, entre los 29 y los 59 años (42,2 %), seguidos por quienes salieron entre los 18 y 28 años (19,4 %). Es decir, dos de cada tres (61,6 %) eran adultos, el 14,3 % eran menores de edad, y un 1,2 %, adultos mayores de 60 años” (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, 46).

Entre las violaciones a los DD. HH. de que fueron objeto, 1.872 sufrieron amenazas, 1.619 desplazamientos, 637 mencionaron el homicidio (de familiares), entre las principales afectaciones.

Las contribuciones desde la Defensoría del Pueblo

Desde sus inicios, la Defensoría del Pueblo ha velado, como institución de derechos humanos del Estado colombiano, por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos en el país, orientando a ciudadanos en el territorio nacional y colombianos en el exterior en esta materia y sobre la atención que deben recibir por parte de las distintas entidades frente a la satisfacción de sus derechos. Bajo este mandato constitucional y como consecuencia de las dinámicas del conflicto armado en Colombia, la entidad ha trabajado de manera permanente durante más de tres décadas en la prevención y atención de fenómenos que, como el desplazamiento forzado y el exilio, han ocupado un lugar importante dentro del relato de la guerra, especialmente en virtud de sus impactos y de las víctimas relacionadas con estos hechos.

Desde la perspectiva de las capacidades institucionales dispuestas por la Defensoría del Pueblo frente al desplazamiento forzado y el exilio se destacan varios hitos durante estos años. En primer lugar, como consta en los primeros informes a Congreso de mediados de los noventa, la entidad se encargó de denunciar desde un principio todos los hechos de desplazamiento forzado que se presentaban en el país, colaboraba en la investigación que sobre este fenómeno realizaba por esos años la Conferencia Episcopal de Colombia, además de la atención humanitaria que se brindaba a las víctimas en coordinación con la Cruz Roja Colombiana y el Fondo de Solidaridad y Emergencia de la Presidencia de la República (Defensoría del Pueblo, 1994, p. 36).

Con el recrudecimiento de la violencia y la expansión de la entidad y sus oficinas seccionales, la Defensoría del Pueblo avanzó en lograr

diagnósticos más detallados sobre estas problemáticas y sobre sus efectos en diferentes zonas del país. Por ejemplo, en 1995, la Oficina Seccional de Apartadó reportaba 4.011 familias desplazadas de la zona guerrilleros por cuenta de grupos paramilitares y uno de los mayores éxodos que se presentaban por esos años como consecuencia de amenazas y asesinatos cometidos contra estas poblaciones (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 20). En el siguiente año, la Defensoría hacía eco a las cifras oficiales que desde la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos referían a más de 750 mil personas desplazadas en ese año y visibilizaban casos como el de los pobladores de la Hacienda Bellacruz en el departamento de Cesar, desplazados por grupos paramilitares ese año (Defensoría del Pueblo, 1996).

Con este panorama, la acción de la Defensoría se enfocó en impulsar el desarrollo de políticas públicas que permitieran una respuesta integral del Estado a este fenómeno (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 94). Apoyó varias iniciativas de ley e impulsó que el gobierno nacional adoptara el documento CONPES 2804 del 13 de septiembre de 1995 que establecía un “Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”, el cual quedó adscrito a la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior. El propio documento CONPES afirmaba que el desplazamiento forzado alcanza 111.754 familias -aproximadamente 600.000 personas- en los últimos once años (Departamento Nacional de Planeación, 1995, p. 1).

En segundo lugar, para 1997, con la promulgación de la Ley 387 que definió medidas para la prevención del desplazamiento forzado y la atención, protección, consolidación y

estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia, se reconoció a la Defensoría del Pueblo como entidad parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), rol que le asignaba la potestad no solo de tomar declaración de quienes se encontraban en situación de desplazamiento forzado, sino de participar en la formulación de la política y en la adopción de medidas para la prevención del desplazamiento forzado y la atención de esta población, el aporte de información para el inicio de investigaciones, el trámite de solicitudes de protección de bienes y asistir a las sesiones de los comités municipales, distritales y departamentales de atención integral a la población desplazada (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 139), entre otras tareas.

En este escenario, la Defensoría del Pueblo en:

Esta doble condición, por una parte, entidad del SNAIPD y, por otra, órgano de control, busca garantizar que la atención que se dé a quienes han sido víctimas del desplazamiento forzado se base en la protección y garantía de protección de los derechos fundamentales; que la política pública de atención al desplazamiento forzado cuente con un enfoque de derechos desde el momento de su diseño, durante su implementación y hasta su evaluación; y también que se vigile la atención que otras entidades del SNAIPD se encuentran brindando (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 140).

Como consecuencia de estos avances normativos y de las nuevas responsabilidades, la Defensoría del Pueblo da nuevos pasos en el fortalecimiento de su capacidad institucional para atender este tipo de victimización, crea para finales de 2000 una dependencia dedicada exclusivamente al desplazamiento forzado denominada Coordinación Nacional para la

Atención a la Población Desplazada, la cual estaría encargada de ejecutar un programa al interior de la entidad cuyas prioridades serían: i) hacer seguimiento y evaluación de la política estatal sobre desplazamiento forzado, ii) realizar difusión de los derechos de la población desplazada entre las víctimas de estos hechos, iii) brindar acompañamiento a comunidades en riesgo y iv) articulación con el Sistema de Alertas tempranas que por esos años empezaba a monitorear de cerca estos fenómenos (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 201). Para 2001, dicho programa relacionado con el desplazamiento forzado contaría con el respaldo técnico y financiero de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y por la Agencia de Cooperación Sueca (ASDI), proyecta para los siguientes años actividades como (Defensoría del Pueblo, 2002, pp. 204-212):

- Jornadas de atención de funcionarios del Ministerio Público para la atención a víctimas de desplazamiento y exilio
- Campañas de sensibilización, formación y pedagogía para población desplazada como la estrategia “Una ruta para el encuentro” realizada en 2001.
- Apoyó a los comités municipales, en el fortalecimiento de las capacidades de gestión y formulación de políticas frente al desplazamiento forzado.
- Investigaciones regionales para identificar las principales dificultades para el acceso a la oferta institucional en salud, educación y tierras por parte de población desplazada.
- Acompañamiento a comunidades en riesgo de desplazamiento o en procesos de retorno o reubicación a través de visitas y comisiones de verificación.
- Elaboración y distribución de material pedagógico sobre los derechos de la población desplazada en materia de vivienda y salud.

- Elaboración de informes y resoluciones defensoriales sobre casos de desplazamiento forzado.
- Seguimiento de casos de desplazamientos masivos y de la atención otorgada por el Estado.
- Asesoría a las defensorías regionales y seccionales en materia de atención a los desplazados.

En tercer lugar, tras la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaraba el estado de cosas inconstitucional frente a la atención a personas desplazadas por la violencia en el país y como consecuencia, entre otras disposiciones, planteaba una serie de obligaciones para la Defensoría del Pueblo que serían reforzadas a través de los Autos 176, 177 y 178 de 2005 y que se traducían para los siguientes años en: el fortalecimiento de sus capacidades para el seguimiento a lo dispuesto en dicha sentencia, la emisión de conceptos técnicos sobre el cumplimiento de las órdenes de la sentencia y la revisión de los informes presentados por las entidades del SNAIPDV, la elaboración de instrumentos de monitoreo al funcionamiento de entidades que conforman el SNAIPDV- que incluía el seguimiento a la reactivación de los comités regionales de atención-, la implementación de un plan de capacitación sobre la sentencia y los instrumentos de política pública adoptados por el Gobierno en esta materia, entre otras labores.

De manera especial, la Defensoría del Pueblo para esos años reforzó el trabajo de sensibilización y atención a población desplazada a través de defensores comunitarios ubicados en zonas en riesgo e impulsaría desde 2004, y a través de varias fases, el proyecto de fortalecimiento de la capacidad local de atención a población desplazada en zonas receptoras cuyo propósito era:

Entregar a los líderes de las organizaciones de la población desplazada, herramientas que faciliten el control social y la veeduría ciudadana y hacer el seguimiento a la ejecución del Plan Integral Único (PIU) –para atención a población desplazada a nivel departamental- y al cumplimiento de las órdenes de la sentencia (Defensoría del Pueblo, 2006, p. 55).

En cuarto lugar, tras la expedición de la Ley de Víctimas en 2011 (Ley 1448 de 2011) y con el propósito de avanzar en su mandato legal respecto a la atención de las víctimas del desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes, la Defensoría del Pueblo creó la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del conflicto armado interno a través de la resolución 1372 de 2011 y, posteriormente, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada por medio de la Resolución 074 de 2012, que cambiaría su nombre en 2019 a Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana (DDPDPMH). Entre las funciones que desempeña esta hasta la fecha se incluyen (Defensoría del Pueblo, 2023):

- Establecer y adoptar las políticas, planes y programas generales de atención especializada a las víctimas del desplazamiento forzado y el seguimiento a la prevención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada con enfoques diferenciales de edad, etnia, discapacidad, género, que permitan formular recomendaciones ante las instancias pertinentes.
- Orientar y apoyar a las defensorías regionales para la atención a las víctimas del desplazamiento forzado o en riesgo
- Establecer lineamientos de formulación de recomendaciones y de seguimiento a las medidas de política pública en relación con población desplazada.

- Fijar y orientar los lineamientos de atención, así como de seguimiento a las medidas de política pública establecidas para víctimas desplazadas que se encuentran fuera del territorio nacional.
- Coordinar y hacer seguimiento al programa de defensores(as) comunitarios(as) y defensores(as) comunitarios(as) en zona de frontera.
- Conminar a las autoridades correspondientes al cumplimiento de las políticas públicas de atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado.
- Hacer seguimiento a los procesos retornos y reubicaciones de la población desplazada y acompañar a las comunidades en estos procesos.
- Documento explicativo sobre la Estrategia de Formación y Divulgación de Derechos para la población desplazada publicado en 2020 en alianza USAID, con el propósito de ajustar el proyecto “Seguimiento derecho a la justicia de la población desplazada por el conflicto armado interno” y reforzar el propósito de formar a las víctimas, líderes y lideresas para la interlocución en espacios judiciales y extrajudiciales en el escenario planteado por la pandemia del COVID-19.
- Informe defensorial publicado en 2020 *Género y frontera: situación de las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas* (OSIGD) en condición de desplazamiento forzado y con necesidad de protección internacional, en las fronteras de Colombia con Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela.
- Informe defensorial presentado en 2018 sobre la situación de niños, niñas, adolescentes nacionales y extranjeros en departamentos y municipios de frontera.
- Informe defensorial sobre zonas de frontera publicado por la Defensoría en 2017 por medio del cual se documentaron las diferentes afectaciones sufridas por comunidades en zonas de frontera, situaciones de desplazamiento forzado y procesos migratorios en estas zonas.
- Informe defensorial publicado en 2017 sobre dinámicas de violencia en las ciudades capitales de la región Caribe que incluye acápite por cada ciudad sobre desplazamiento forzado y los avances en la atención institucional a esta población.
- Boletines virtuales de niñez y adolescencia migrante y refugiada publicados durante el periodo 2016-2020 como herramienta pedagógica para servidores públicos sobre políticas, normas y ruta de atención para esta población.

En consonancia con el despliegue de capacidades y durante más de tres décadas de trabajo, la Defensoría del Pueblo también ha generado un número importante de decisiones y documentos oficiales cuyo propósito ha sido cumplir con sus obligaciones constitucionales en materia de prevención de estos hechos, atención a población víctima y seguimiento a la respuesta institucional sobre personas desplazadas y en exilio. De manera transversal, resoluciones defensoriales, informes de riesgo, reportes oficiales, informes al Congreso y otros documentos han incluido durante estos años acápite específicos sobre desplazamiento forzado o situaciones de riesgo, el estado de avance de las medidas institucionales frente a estos fenómenos y la labor defensorial adelantada. Asimismo, se han producido y divulgado una serie de documentos específicos con diferentes alcances y formatos (informativo, pedagógico, investigativo, de reporte) en relación con el problema del desplazamiento forzado y el exilio entre los cuales se destacan:

- Boletines virtuales semestrales divulgados entre 2016 y 2020 sobre la situación de mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa refugiadas y migrantes que incluyeron elementos de reflexión y análisis sobre este fenómeno en relación con esta población.
- Series de documentos análisis de políticas públicas en derechos humanos como el elaborado en 2014 que se refiere al acceso a los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada.
- Cartillas pedagógicas en relación con población desplazada como las elaboradas en 2001 sobre el derecho a la educación para la población desplazada la cual buscaba “explicar de manera didáctica las obligaciones estatales y las distintas medidas que se han expedido para garantizar el derecho a la educación de la población desplazada” (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 168).

En los últimos años, los informes al Congreso de la Defensoría del Pueblo han incluido un informe especial sobre el tema de desplazamiento forzado que desagrega las dinámicas de desplazamiento que se presentan en el país año a año y en sus diferentes regiones, el estado de cosas de la respuesta institucional para las víctimas de desplazamiento y comunidades, además de la valoración que se hace durante la última década sobre los avances en la implementación de la Ley de Víctimas. Sobre esto último, la Defensoría planteaba en su decimonoveno informe a Congreso que:

La Defensoría del Pueblo valora positivamente la aprobación de la Ley 1448 y viene ejecutando, de manera comprometida, las labores que le corresponde según este marco legal; sin embargo, durante 2011, ha reiterado en diversas oportunidades que la atención al desplazamiento forzado tiene unas características y desarrollos normativos y

jurisprudenciales propios, que hacen que no sea posible superar las falencias institucionales del estado de cosas inconstitucional solo con las herramientas que fija la Ley 1448. En lo filosófico conceptual, la atención al desplazamiento forzado es diferente a la reparación a las víctimas, en cuanto que con la Ley 387 de 1997 se institucionaliza un enfoque de política de protección especial que busca el restablecimiento de los planes y condiciones de vida afectados por el desplazamiento (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 165).

En los últimos años, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana ha generado también informes anuales y boletines mensuales de movilidad humana forzada que han reportado el número de eventos de desplazamiento forzado ocurrido en periodos específicos, avances en los procesos de retorno y reubicación, recomendaciones y labores adelantadas frente a este problema desde la gestión defensorial, así como un diagnóstico sobre migración forzada, refugio y asilo, barreras de acceso a derechos y labores de la Defensoría en esta materia. Para años como 2022, la Defensoría del Pueblo reportaba 155 eventos de riesgo de desplazamiento masivo o de confinamiento en departamentos como Antioquia, Arauca, Cauca, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Guaviare, Nariño y Putumayo, como consecuencia de factores como “la permanencia y reconfiguración de grupos armados ilegales que mantienen disputa territorial por zonas estratégicas para las economías ilegales y por el control social y político” (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 21).

De igual forma, en los más recientes informes de riesgo emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas se ha puesto en evidencia la persistencia en los casos de desplazamientos forzados masivos y de comunidades en riesgo de desplazamiento durante

los últimos años como consecuencia principalmente del reacomodamiento y expansión de actores armados en diferentes zonas del país. Tan solo para 2022 y 2023, varias alertas se han presentado en zonas históricamente afectadas por la violencia como en los municipios de Tello, Baraya y Neiva (Huila) donde la Defensoría registró eventos de desplazamiento forzado de líderes ambientales y sus núcleos familiares como consecuencia de amenazas y extorsiones (AT 010-23); en el municipio de Cajibío (Cauca) donde como resultado de acciones del frente Jaime Martínez de las disidencias de las Farc se ha generado desplazamiento forzado de familias además de amenazas contra habitantes del municipio en los últimos meses (AT 007-23) o en el municipio de Dosquebradas (Risaralda) donde las amenazas contra líderes o líderes comunales, sociales y defensores de derechos humanos han derivado en su desplazamiento a Pereira u otros municipios del departamento (AT 003-22), por citar algunos casos.

Respecto a la caracterización que la Defensoría del Pueblo ha realizado sobre estos fenómenos, la entidad reitera a partir de su propia información lo que otros actores institucionales y no institucionales han planteado al respecto: el desplazamiento forzado ha sido el tipo de victimización más recurrente y con el mayor número de víctimas, y es la principal consecuencia de otros tipos de delitos y crímenes como los combates, bombardeos, tomas a población, enfrentamientos, masacres, reclutamientos, siembra de minas, las amenazas y desapariciones.

Como se afirmó en líneas anteriores, desde la creación de la Defensoría del Pueblo, el desplazamiento forzado fue uno de los ejes principales de trabajo de la actividad defensorial. En el primer informe del Defensor presentado en 1994 alertaba como era necesario que el Estado concentrara sus esfuerzos en resolver de “manera integral la grave situación de los desplazados” (Defensoría del Pueblo, 1994, p. 36); en su opinión, para esos momentos, la atención de los desplazados por parte de la institucionalidad había sido modesta.

Es en 1995 cuando la Defensoría empieza a evidenciar la curva ascendente de víctimas de desplazamiento a causa del accionar de los grupos armados, particularmente en Urabá con el surgimiento de una nueva generación de paramilitares ahora bajo el rótulo de Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU)¹⁹. Por ejemplo, entre los meses de febrero y abril de 1995, como consecuencia del enfrentamiento entre los paramilitares y los guerrilleros disidentes del EPL, la entidad denunció en el municipio de Necoclí el desplazamiento de 1.307 familias, la desaparición de 122 personas y la muerte violenta de otras 130. En los meses de junio y julio del mismo año, los paramilitares irrumpieron en el municipio de Apartadó y en otros municipios del eje bananero, donde realizaron ejecuciones arbitrarias y provocaron desplazamientos (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 66).

Para este momento, la Defensoría mencionaba que “de acuerdo con las estadísticas de la Iglesia Católica, de los 24.000.000 de personas desplazadas en 1995 por conflictos armados no internacionales, 586.261 eran colombianas” (Córdoba Triviño, J., 1995, p.

¹⁹ “El 17 de enero de 1995 el obispo de Apartadó, monseñor Isaías Duarte Cancino, denunció el descarado resurgimiento del paramilitarismo en Urabá. El prelado señaló, como manifestaciones de ese fenómeno, el desplazamiento forzoso de los pobladores del caserío de Pueblo Nuevo, en el municipio de Necoclí [Antioquia], y las amenazas de muerte hechas a los habitantes del corregimiento de Currulao, en el municipio de Turbo [Antioquia]” Defensoría del Pueblo. [1996].

3). Según los estimados de la Entidad (Defensoría del Pueblo, 1996, pp. 80-81), cita datos de la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (CODHES):

La población desplazada por razones de violencia entre septiembre de 1994 y noviembre de 1995 fue estimada en 21.312 hogares que integran aproximadamente 89.906 personas (...). Desde 1985 han sido desplazados por la violencia 750.000 colombianos, cifra que tiende a crecer, toda vez que esa es la tendencia del fenómeno, como se registra en el primer trimestre del año en regiones de expulsión como los Montes de María, Sur del Cesar y Urabá. El 74.54% de la población desplazada corresponde a menores de edad y el 5.24% a personas de la tercera edad. El 56.48% de los desplazados corresponde al sexo femenino” (CODHES, 1996).

Durante este periodo, los responsables del desplazamiento fueron miembros de los grupos paramilitares (32 por ciento), miembros de la guerrilla (26 por ciento), miembros de las fuerzas militares (16 por ciento), miembros de la Policía Nacional (3 por ciento), miembros de las autodefensas (3 por ciento), miembros de organizaciones de narcotraficantes (2 por ciento) y miembros de las milicias populares (2 por ciento). El 16 por ciento restante son responsables no identificados. Los hechos que motivaron el desplazamiento fueron las amenazas (49.59 por ciento), los asesinatos (14.5 por ciento), los atentados (7.61 por ciento), las torturas (3.75 por ciento), las desapariciones (3.14 por ciento), los ataques aéreos (0.81 por ciento) y otras causas (20.69 por ciento). Las zonas de expulsión fueron Antioquia (31.28 por ciento), Santander (15.08 por ciento), Cesar (7.16 por ciento), Sucre (4.9 por ciento), Meta (4.40

por ciento), Boyacá (3.89 por ciento).

Las zonas de recepción de desplazados, de acuerdo con la Defensoría, fueron los departamentos de Cundinamarca (24.5 por ciento), Antioquia (18.84 por ciento), Santander (11.56 por ciento), Córdoba (7.04 por ciento), Atlántico (5.9 por ciento), Boyacá (4.9 por ciento), Valle del Cauca (4.27 por ciento), Norte de Santander (3.52 por ciento), Sucre (3.27 por ciento), Cauca (2.64 por ciento). Un total de 75 municipios, correspondientes a 25 departamentos del país, albergaron a 89.510 desplazados por la violencia entre septiembre de 1994 y noviembre de 1995 (Defensoría del Pueblo, 1996, p. 81).

Una característica que identificó el trabajo de la Defensoría en esos primeros años de creación fue el impacto que empezaba a tener la labor de los defensores de derechos humanos que, en opinión de la entidad, se estaban diezmando (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 57). Para la entidad, “en regiones como el Magdalena Medio, Urabá, Meta y Antioquia han sido víctimas de una persecución sistemática que los ha enfrentado a la muerte, la desaparición involuntaria o el ignominioso camino del exilio” (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 57). Por estas razones, de acuerdo con la entidad: “el desplazamiento forzado se ha convertido por lo tanto en un problema interméstico que afecta las relaciones exteriores colombianas (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 48).

Algo similar sucedía con el impacto en niños, niñas y adolescentes: “en regiones como los Montes de María, sur del Cesar y Urabá el 74.54% de la población desplazada corresponde a menores de edad” (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 47) y, por tanto, demandaba una respuesta integral del Estado. Esto también afectaba a las comunidades indígenas en

especial en esas mismas zonas de expansión paramilitar²⁰.

Otro rasgo identificado de los impactos del desplazamiento durante esos años fueron las afectaciones en el medio ambiente. Por ejemplo, la Defensoría denunció en febrero de 1996 que “la tala de bosques y el deterioro de las cuencas hidrográficas, especialmente del parque natural de Los Catíos, era una de las consecuencias del desplazamiento forzado en la región de Urabá. Los afectados por la violencia confirmaron que el trabajo en los aserríos les proporcionaba los recursos y la relativa estabilidad que perdieron al abandonar sus parcelas” (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 468).

Para ese momento -1995-, la Defensoría calculaba que en Colombia había 750.000 desplazados, con “una preocupante tendencia a aumentar en 1996” (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 68). También afirmaba que “el total de la población desplazada desde 1985 en Colombia se estima en 920.000 personas, (lo que indica que uno de cada 40 colombianos se encuentra en situación de desplazamiento)” (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 466). En 1997, la Defensoría identificaba que la primera ciudad receptora de personas desplazadas era Bogotá, acogía el 30,67 por ciento del total de desplazados del país, en segundo lugar, el departamento de Antioquia, un tercer lugar para Santander que recibía el 6,39 por ciento y Valle del Cauca con un 5,35 por ciento (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 40).

Luego de seis años de trabajo desde su creación, la Defensoría estableció una caracterización básica sobre el desplazamiento forzado en lo corrido de la década de los años

90. En primer lugar, determinó que el desplazamiento y su impacto de las familias era la consecuencia más relevante del conflicto armado en los últimos seis años (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 38). Además de esto, según la entidad, “El desplazamiento forzado en Colombia ha sido una práctica antigua de los actores en los diferentes conflictos armados, que ha vivido el país” (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 45).

En segundo lugar, el desplazamiento forzado, como consecuencia de la guerra, respondía a las características del conflicto armado que lo genera: “a) a la multicausalidad del conflicto armado; b) a la multiplicidad de actores del desplazamiento; c) a la multiplicidad de escenarios que genera la violencia, sin que exista una única causa o un flujo migratorio con compromiso similar para todos los desplazados y d) a los diferentes comportamientos del desplazamiento dentro de los escenarios regionales” (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 39).

En tercer lugar, identificó una serie de impactos y rasgos que se derivaban a causa del desplazamiento, en relación con la institución familiar (Defensoría del Pueblo, 1998, pp. 4 y ss.): i) la unidad familiar y social permite una mayor resistencia a los efectos del conflicto armado; ii) El mantenimiento del tamaño de la red familiar permite una mejor resistencia de los efectos del conflicto armado; iii) el conflicto armado modifica las cargas y los roles funcionales en la red familiar; iv) existe una relación directamente proporcional entre la mayor variedad en el tipo de vínculos en la red social y mayor capacidad de afrontamiento de los efectos del conflicto armado; v) un efecto grave sobre las familias es el problema de la salud; vi) los efectos del conflicto

²⁰ “En materia de violaciones a los derechos humanos de las personas integrantes de estas comunidades durante el año de 1996, las mayores denuncias se focalizaron en los problemas asociados con la titulación colectiva de tierras. Hacia finales del año y durante el primer trimestre de este año, se agudizó gravemente el fenómeno violatorio del desplazamiento forzado, atribuido a grupos paramilitares y guerrilleros” (Defensoría del Pueblo, 1997).

armado en la niñez son significativos; por ejemplo, se presentan cambios en las pautas de crianza de la niñez como consecuencia del conflicto armado; vii) los niños asumen como normal el vivir en un entorno de violencia y viii) hay una ruptura en el proceso educativo como consecuencia del conflicto armado.

Para la entidad, los niños y niñas, las mujeres y los ancianos representaban también durante esos años las poblaciones más afectadas por el conflicto:

Una de las mayores preocupaciones de la Defensoría del Pueblo, es el efecto del desplazamiento forzado sobre la población infantil, a la cual le son vulnerados sus derechos a la educación, la salud y la recreación y deben enfrentar graves traumas emocionales, que les genera alteraciones en su comportamiento y limita su capacidad para socializarse y desarrollarse física y mentalmente. Esos niños y niñas son expuestos a situaciones de abandono y maltrato, que los ubica en la marginalidad y los incita a emprender acciones criminales, generando así un nuevo foco de violencia.

Es necesario mencionar en esta problemática a las mujeres, en especial a aquellas que deben asumir su condición de jefas del hogar por la muerte o desaparición de su compañero; en la mayoría de los casos, no están preparadas para asumir dicha responsabilidad, por lo tanto, se ven obligadas a asumir actividades degradantes como la prostitución.

Para los ancianos que es uno de los sectores más desprotegidos de la población colombiana, esa condición se acentúa y se

hace inmanejable en el caso de los desplazados. Sus opciones de vida disminuyen y su dignidad es pisoteada (Defensoría del Pueblo, 1999, p. 46).

Como se mencionó al inicio de este acápite, desde 1999, los niveles del desplazamiento forzado adquirieron niveles sin precedentes y en donde la respuesta institucional avanzaba a otro ritmo²¹. Esta y otros elementos del contexto hicieron que la Defensoría posicionara su voz y abogara por la solución al conflicto armado: “El ciudadano Defensor del Pueblo ha sido reiterativo al señalar que la solución al problema del desplazamiento se dará al resolverse el conflicto político armado” (Defensoría del Pueblo, 1999, p. 49).

En el periodo de los años pico del desplazamiento (1999-2003), la Defensoría encontró que tanto las guerrillas como los paramilitares era los máximos responsables de estos incrementos. Sobre estos últimos, consideró que: “El aumento de los efectivos de los grupos paramilitares, calculados por las Fuerzas Militares en 6.000 hombre-arma, y la expansión que han vivido en los últimos años, han conllevado a la modificación del mapa de desplazamiento forzado” (Defensoría del Pueblo, 2000, p. 35).

Por estas razones, los departamentos más afectados a inicios del nuevo milenio fueron Antioquia, Chocó, Santander, Sucre, Cesar, Magdalena, Bolívar, Córdoba y Putumayo, con un incremento muy grande en Norte de Santander y Valle del Cauca, precisamente por la expansión de estructura paramilitares a estas regiones. En los informes de 1999-2000 fue en donde por primera vez la Defensoría hace referencia a la manera cómo el conflicto armado ha

²¹ “Los desplazados se convierten en dobles víctimas del proceso: primero, víctimas del desplazamiento forzado por efecto del conflicto armado interno del cual no son partícipes. Y, segundo, víctimas de la ineficiencia institucional al no dar una respuesta adecuada a sus necesidades. La mayoría termina engrosando los cordones de miseria en ciudades medianas y grandes”. En: Defensoría del Pueblo. [2000].

forzado la salida de miles de colombianos (cerca de 800.000) hacia otros países:

(...) debimos registrar que dicha situación desbordó los límites territoriales y cerca de 12.000 colombianos se vieron forzados a desplazarse a países como Panamá, Ecuador y Venezuela. Paralelo al desplazamiento forzado interno, con características masivas o individuales, en Colombia en los últimos cuatro años, cerca de 800.000 compatriotas se vieron forzados a salir del país, por causa de amenazas, violación masiva de derechos humanos y ausencia de protección del Estado, lo que abre una nueva variable de análisis en la grave situación de los derechos humanos que se vive en el país (Defensoría del Pueblo, 2000, p. 35).

La Defensoría hizo referencia en ese momento a los impactos de algunas estrategias del Plan Colombia en materia de desplazamiento (fumigación de cultivos ilícitos) (Defensoría del Pueblo, 1994, p. 42), así como a los impactos del desplazamiento forzado en comunidades indígenas²² (desarraigo, desarticulación social, pérdida de su identidad cultural y la atomización de las comunidades indígenas) (Defensoría del Pueblo, 2000, p. 52).

Ya para 2000, la Defensoría estimaba en 2.000.000 de colombianos, la cifra de desplazados desde inicios de los 90 (Defensoría del Pueblo, 2001, p. 32), reiteraba cómo la dimensión del desplazamiento forzado había desbordado la capacidad de atención del Estado y abogaba para que el gobierno dimensionara este problema y pidiera ayuda a

la cooperación internacional en este campo (Defensoría del Pueblo, 2001, p. 152).

La preocupación de la Defensoría en esta materia hizo que al comenzar 2002 presentara su primer informe general sobre el estado del desplazamiento en Colombia:

Se pudo establecer que, en el año 2000, 128.843 personas fueron desplazadas pero que en 2001 la cifra ascendió a 190.454 personas, es decir, en el lapso de un año el fenómeno aumentó en un 50 por ciento. El crecimiento de los grupos armados ha determinado de modo directo esta tendencia. Además, ha generado nuevos tipos de éxodo, como los desplazamientos intraurbanos, entre barrios o veredas, que son más difíciles de detectar e implican un mayor nivel de vulnerabilidad para las personas afectadas. Por otra parte, en el informe se pudo determinar la consolidación de cuatro zonas críticas en la dinámica de desplazamiento durante el último año, en las cuales se intensificó la actuación de los grupos al margen de la ley por su importancia estratégica. Se trata del andén Pacífico, la Sierra Nevada de Santa Marca, el Eje Cafetero y la zona del Catatumbo. En todas ellas, además, se presentó un crecimiento de los cultivos ilícitos, mediante los cuales los grupos armados buscaron financiarse y consolidar su dominio territorial (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 94).

Varios hechos llamaron la atención nacional y ocasionaron desplazamiento: la Operación Orión en Medellín en 2002, los nueve

²² Para 2000, "La región más afectada por el desplazamiento es la Amazonia colombiana. La OPIAC - Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana- estima que entre 5.000 y 8.000 indígenas fueron desplazados de sus territorios. Únicamente en Puerto Inírida se contaban cerca de 1.500 indígenas expulsados de comunidades ubicadas a lo largo de los ríos Guaviare y Guainía. Muchos otros se refugiaron en Venezuela y Brasil. Esta modalidad de violación

del Derecho Internacional Humanitario también impactó fuertemente a los pueblos indígenas asentados en los departamentos del Magdalena, Cesar, Córdoba y Norte de Santander". Defensoría del Pueblo [2001].

mil desplazados en la Sierra Nevada de Santa Marta a causa de la guerra entre dos estructuras paramilitares que se inició en enero de 2000, las familias desplazadas que empezaron a llegar los barrios Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre del municipio de Soacha (Cundinamarca), el desplazamiento de toda la población de la inspección de Puerto Alvira en el municipio de Mapiripán por presión de las Farc, el desplazamiento forzado de los habitantes del corregimiento Palmor, municipio de Ciénaga, departamento de Magdalena, por miembros del frente 19 de la guerrilla de las Farc, entre otros.

En 2004, con la declaración del estado de cosas inconstitucional, la Defensoría profundiza su trabajo defensorial sobre este tema. Para 2005 amplía su trabajo en zonas de alto riesgo de desplazamiento y logra estar en 74 municipios del territorio nacional (Defensoría del Pueblo, 2006, p. 56). Por ejemplo, expide la Resolución Defensorial N.º 39 del 2 de junio de 2005 para atender la crisis humanitaria que afectó a 19 comunidades de Jiguamiandó y nueve de Curvaradó (Chocó) y provocó el desplazamiento de cientos de familias (Defensoría del Pueblo, 2006, p. 106-107).

Para 2006, el trabajo defensorial puso la atención en los desplazamientos forzados asociados al copamiento de territorios de antiguo control de los grupos de autodefensa, el copamiento por grupos posdesmovilización, el despliegue de guerrillas en zonas de antiguo control paramilitar y la lucha por el control territorial entre grupos de guerrilla, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2007, pp. 71-72). Sobre esto último realizó un trabajo especial en Arauca, en donde desde diciembre de 2005 y hasta 2010, las guerrillas del ELN y las Farc se enfrentaron, dejaron más de mil muertos y causaron desplazamientos individuales y colectivos durante este periodo (Defensoría del Pueblo, 2007, pp. 74-75).

Tras la expedición de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) y en conjunto con otras instancias del Estado, la Defensoría empieza a hacer un seguimiento a la implementación de esta Ley y en particular a la atención del Estado a los millones de víctimas de desplazamiento forzado. Para 2017, es decir, luego de seis años de implementación de la Ley, se encontró que el mayor rezago en cuanto a cobertura en el acceso a la indemnización se registra en los casos de las víctimas por desplazamiento forzado (Defensoría del Pueblo y otros, 2017, p. 44).

Con el inicio del proceso de paz con las Farc, de acuerdo con los diagnósticos de la Defensoría, las tendencias en las cifras de desplazamiento empiezan a disminuir, pero luego de la firma del Acuerdo final (2016), el fenómeno persiste (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 34). La tendencia se revierte a partir de 2018 y a partir de 2021 adquiere niveles de preocupación caracterizados por:

Al finalizar el año 2020, la Defensoría del Pueblo registró 92 eventos de desplazamiento masivo en todo el país. Más de 27.339 personas —equivalentes a 7465 núcleos familiares— abandonaron sus hogares por cuenta de enfrentamientos entre grupos armados, intimidaciones y asesinatos a sus líderes sociales. Esta situación es especialmente preocupante en los departamentos de Nariño, Chocó, Antioquia, Norte de Santander y Córdoba; se configuró una crisis recurrente por el desplazamiento forzado; además, no todas las víctimas cuentan con garantías para el restablecimiento de sus derechos. Es importante destacar que 71 de los 92 eventos de desplazamiento masivos ocurrieron en territorios colectivos étnicos; es decir, que el 85 % de las personas que se movilizaron pertenecen a poblaciones afro e indígenas. Sumado a lo anterior y con relación

a 2019, también se alertó sobre el crecimiento de los eventos de confinamiento, principalmente, en comunidades étnicas. Durante el 2020 se presentaron cerca de 40 confinamientos” (Defensoría del Pueblo, 2021, pp. 33-34).

Como se ha evidenciado, durante sus años de trabajo, la Defensoría del Pueblo ha hecho también un llamado permanente a entidades, autoridades locales y otros actores en la búsqueda de promover y avanzar en la satisfacción de derechos de la población desplazada o exiliada, ha emitido recomendaciones y conminado al cumplimiento de lo dispuesto en el ámbito constitucional y en disposiciones específicas relacionadas con la atención a estas poblaciones como la Ley 387 de 1997, lo planteado en la sentencia T-025 de 2004 o en la misma Ley de Víctimas.

Han sido presentadas de manera reiterativa a través del tiempo llamados a la acción y recomendaciones a diferentes entidades como aquellas vinculadas en su momento con el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) como la Vicepresidencia de la República, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Ministerio de Defensa; posteriormente, otras entidades como la Unidad de Víctimas -como coordinadora del Sistema Nacional de Atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado (SNARIV), el Ministerio del Interior, el Departamento de Planeación Nacional, la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Vivienda, además de autoridades locales y órganos de control, han sido algunas de las destinatarias del importante universo de recomendaciones que la Defensoría ha emitido durante décadas.

Dentro del acervo de recomendaciones emitidas por la entidad se han reiterado aque-

llas orientadas a promover: el despliegue de jornadas de atención interinstitucional con entidades nacionales dirigidas a la población víctima, incluida aquella ubicada en zona de frontera y áreas no municipalizadas; ajustes normativos para ampliar el alcance de la oferta y los tiempos en la atención de población desplazada; evaluaciones sobre la oferta actual y planes de fortalecimiento en materia de reparación y estabilidad socioeconómica para esta población; estrategias que faciliten la ayuda humanitaria a esta población; la incorporación los enfoques diferenciales (étnico, género, etario) en la aplicación de medidas de atención y acompañamiento a personas desplazadas; la adecuación de protocolos de protección a víctimas; el impulso a estrategias específicas para acelerar la recepción de declaraciones colectivas de las víctimas de desplazamiento forzado, entre otras medidas.

Asimismo, dentro de este mismo universo de recomendaciones se ha impulsado la definición de metas e indicadores precisos respecto a la atención de esta población en sus diferentes dimensiones; la definición de planes de contingencia y prevención actualizados en el entorno municipal y departamental para atender emergencias en relación con desplazamientos forzados masivos; el fortalecimiento de la labor de los defensores comunitarios en el acompañamiento a población desplazada o en riesgo; la promoción de medidas de seguridad y oferta adecuada frente a procesos de retorno y reubicación; programas de información y acompañamiento a población desplazada, incluidos fenómenos intraurbanos; programas de monitoreo permanente sobre el acceso de esta población a la oferta de bienes y servicios públicos; actividades de caracterización permanente de la población desplazada y gestión de recursos para la atención y reparación de esta víctimas de desplazamiento forzado.

En materia de exilio, también se han presentado recomendaciones específicas como la inclusión y reconocimiento legal de personas que han migrado de manera forzosa cuyos hechos victimizantes estén contemplados en las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011; el fortalecimiento de la capacidad de los consulados para implementar campañas de difusión sobre los derechos de las víctimas del conflicto armado o la sincronización entre normatividades como –en su momento- ocurrió con la ley de retornos (Ley 1565 de 2012) y lo planteado por la Ley de Víctimas en esa materia.

En concordancia con lo presentado respecto a las capacidades institucionales y frente a la producción de decisiones y documentos oficiales por parte de la Defensoría en relación con el desplazamiento forzado y el exilio, la entidad ha promovido una variedad de acciones y medidas como parte de su gestión defensorial sobre población desplazada y conforme con las tareas que le han sido asignadas por los distintos instrumentos normativos, entre ellas:

- Gestión, apoyo y acompañamiento en la atención humanitaria a población desplazada o en riesgo.
- Seguimiento a las situaciones de riesgo de desplazamiento o confinamiento forzado, así como a hechos victimizantes de confinamiento y desplazamiento masivo forzado, así como al cumplimiento de las medidas de protección dispuestas y a los programas y proyectos de inversión social dirigidos a estas poblaciones:
- los impactos del desplazamiento forzado durante 2022 no pudieron ser contenidos con las medidas de mitigación, atención y asistencia incluidas en la política pública de prevención y protección estatal, liderada por el Gobierno nacional y las administraciones territoriales. Las zonas de

crisis recurrentes del país se caracterizan por: (i) presentar situaciones de riesgo, confinamiento y desplazamientos forzados desde años atrás; (ii) adoptar medidas gubernamentales desde el nivel nacional para superar el estado de cosas que les afectaba; (iii) algunas de ellas quedaron incluidas como parte de los Programas de Desarrollo Territorial (PDET) y para la erradicación de cultivos de uso ilícito en el marco del Acuerdo para la Terminación del Conflicto Armado con las FARC-EP” (Defensoría del Pueblo, 2023, 91).

- Condena la ocurrencia de hechos relacionados con el desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado:
- La Defensoría del Pueblo reveló un preocupante informe sobre los desplazamientos forzados ocurridos en el país durante los primeros cinco meses del año en curso. Según el reporte, se registraron 43 desplazamientos entre enero y mayo, afectando a un total de 6.081 familias, lo que equivale a 15.437 personas. El informe destacó que los departamentos del Pacífico son los que presentan la mayor cantidad de eventos masivos de desplazamiento en el territorio nacional. Nariño encabeza la lista con 17 desplazamientos, seguido por Valle del Cauca, con diez; Chocó, con cuatro; y Cauca, con tres eventos. Caquetá, Bolívar, Arauca, Norte de Santander, Vichada, Vaupés, Antioquia, Meta y Córdoba registraron cada uno un evento de desplazamiento (Defensoría del Pueblo, 2023).
- Emisión de conceptos técnicos e informes de seguimiento al cumplimiento de fallos judiciales en relación con casos de desplazamiento forzado como el de la masacre de Pueblo Bello sobre el cual se pronunció la corte Interamericana de Derechos Humanos en enero de 2006. De igual forma, en años como 2005, la

Defensoría del Pueblo presentó tres informes de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

- Adelantar misiones de observación, verificación o documentación en las distintas regiones, encaminadas a evidenciar el riesgo latente de desplazamiento forzado en el que se encuentran algunas comunidades.
- Despliegue de la estrategia de las “Casas de los Derechos” como una estrategia descentralizada de atención implementada desde 2005 con la finalidad de promover acciones comunitarias de atención, orientación y asesoría con miras a la satisfacción de derechos de población víctimas del conflicto armado interno, personas migrantes, entre otras poblaciones.
- Formulación de herramientas de documentación, sistematización y análisis de situaciones de desplazamiento forzado y grave afectación de víctimas y comunidades relacionadas.
- Implementación de proyectos de asistencia, asesoría y orientación defensorial a la población en riesgo de desplazamiento forzado, cruce de fronteras y desplazada a partir de alianzas con organismos internacionales.
- Brindar asesorías especializadas, tramitar quejas, elaboración de tutelas y derechos de petición, recepción de declaraciones, talleres de capacitación, elaboración de informes, seguimiento a proceso de retorno, jornadas de atención defensorial entre otras actividades relacionadas con población desplazada y la protección de sus derechos.
- Campañas de sensibilización y capacitación sobre los derechos de las personas víctimas del desplazamiento forzado.



Capítulo 11

DESPLAZAMIENTO FORZADO

Análisis jurídico de Nicolas Yepes Corrales

¹El desplazamiento forzado ha sido uno de los grandes flagelos que ha tenido que vivir el país desde hace varios años, cuando inició el conflicto armado interno. Se trata de una tragedia humanitaria en la que las personas, especialmente las más vulnerables o asentadas en territorios rurales, se ven obligadas a abandonar sus hogares o bienes, en virtud del hostigamiento, persecución, violencia generalizada, de la vulneración masiva, continuada y sistemática de los derechos humanos, de la infracción al Derecho Internacional Humanitario, o de toda aquella circunstancia que altere, modifique o quiebre radicalmente el orden público, en la mayoría de las veces, infringida por delincuentes o grupos al margen de la ley.

Esta tragedia humanitaria, pluriofensiva, además, comporta el quebranto de los derechos fundamentales de quienes la padecen, bajo el entendido que causa un desarraigo social y cultural que impacta la vida de las personas, en cuanto a la relación con su familia, su estudio, el trabajo y todo derecho conexo a la dignidad humana y la vida en sociedad.

Recientemente, la Unidad para las Víctimas², con base en el *Informe global sobre desplazamiento 2022*, presentado por el observatorio de desplazamiento interno *Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)*, indicó que según el Registro Único de Víctimas (RUV), Colombia tiene un acumulado histórico de aproximadamente 8.219.403 víctimas de desplazamiento forzado por eventos que ocurrieron desde 1985 al 31 de diciembre de 2021, y estima que el número de personas que mantienen su condición como desplazadas internas es de 5.235.064 a corte de 30 de junio de 2021 (Unidad de Víctimas, 2011).

En vista de la grave afectación de los derechos humanos de las víctimas del desplazamiento forzado, nuestra legislación se vio avocada a expedir políticas públicas y normas jurídicas para proteger a quienes lo sufren, y por el mismo camino, la jurisprudencia constitucional (Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004), internacional (Sentencia del 15 de septiembre de 2005)³ y contenciosa administrativa (sentencia de 26 de enero de 2006) reconoció que el desplazamiento forzado se trata de un gra-

¹ Abogado de la Universidad del Rosario. Especialista en Derecho Comercial de la Universidad de los Andes y en Derecho Financiero y Bursátil de la Universidad Externado de Colombia. Se ha desempeñado como abogado de la Subdirección de Derecho Público y Privado del Banco de la República; asistente de la Vicepresidencia Internacional y Subgerente Regional de Bogotá de la Corporación Financiera de Caldas; asesor de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; asesor del Despacho del Viceministro del Ministerio de Justicia y del Derecho; Secretario General y Secretario privado del Ministerio del Interior; abogado independiente de la firma Abogados Yepes Asociados y Cía. S. en C.; abogado asesor del Despacho del Señor Procurador asignado a la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública; Procurador Once Judicial Administrativo II ante la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Procurador Primero delegado ante la Sección Tercera del Consejo de Estado. Actualmente es magistrado de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

² Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones."

³ Masacre de Mapiripán versus Colombia.

ve problema humanitario con implicaciones sociales, no solo para las víctimas, sino para la comunidad y el Estado en general, que merece un trato y reconocimiento especial, por cuanto no viola únicamente el ordenamiento jurídico interno sino el supra nacional.

Debido a su importancia, el desplazamiento forzado ha sido objeto de legislación y regulado internamente con el fin de adoptar medidas eficaces para prevenirlo y atender a la población desplazada, en aras de restablecer sus derechos, hacer cesar la agresión y garantizar plenamente la no repetición. Muestra de ello, es la Ley 387 del 18 de julio de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia y los Decretos 2217 de 1996⁴, 976 de 1997⁵, 173 de 1998⁶, 501 de 1998⁷, 290 de 1999⁸, 2620 de 2000⁹, 951 de 2001¹⁰, 2562 de 2001¹¹ y 2569 de 2001¹².

La Ley 387 de 1997 define en su artículo primero que:

Es desplazado toda persona que se ha visto

forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.

Por su parte, el artículo 3 de la norma establece que es “responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia” (Ley 387 de 1997).

El artículo 15 establece que toda persona víctima de desplazamiento forzado tiene derecho a la: “atención humanitaria de

⁴ Por el cual se establece un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada del campo por causa de la violencia, la que tenga la condición de deportada de países limítrofes y la afectada por calamidades públicas naturales y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por el cual se reglamenta el artículo 70 del Decreto-Ley 919 de 1989.

⁶ Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

⁷ Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.

⁸ Por el cual se dictan medidas tendientes a facilitar la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y expedición de documentos de identificación de las personas desplazadas por la violencia ocasionada por el conflicto armado interno.

⁹ Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.

¹⁰ Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.

¹¹ Por el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

¹² Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

emergencia” y, por tanto, es obligación del Estado iniciar:

Las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas (Ley 387 de 1997).

A su turno, el legislador consagró el desplazamiento forzado como un delito autónomo en la legislación penal colombiana, la cual lo define como: “El que, de manera arbitraria, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia (...)”.¹³

En ese orden de ideas, y en vista de que el desplazamiento forzado es una situación jurídica de *facto* que vulnera una pluralidad de derechos fundamentales de quienes lo padecen, se le debe dar un alcance a partir de la comprensión sistemática de los artículos 1, 2, 11, 16, 93 y 214 de la Constitución Política, de la Ley 387 de 1997 y de los artículos 1.1, 2, 4 y 22.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra¹⁴ que integran el bloque de constitucionalidad (sentencia C-225 de 1995), especialmente el artículo 17 del Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra, que prohíbe los desplazamientos forzados en dos eventos específicos:

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

cionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación; y, 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.

Por su parte, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra que:

Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia (...) Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

Desde otro panorama, el jurisprudencial, vemos que como consecuencia de la difícil situación provocada por el desplazamiento forzado en Colombia y la magnitud de esta práctica, la Corte Constitucional, mediante sentencia T-025 del 22 de enero de 2004, declaró un estado de cosas inconstitucional bajo el fundamento de que la vulneración del derecho de locomoción previsto en el artículo 24¹⁵ de la Constitución Política conlleva inescindiblemente la vulneración de otros derechos, como:

¹³ Artículo 1º de la Ley 589 de 2000, modificado por el artículo 1º del Decreto 2667 de 2001.

¹⁴ Ratificado mediante Ley 171 de 1994.

¹⁵ “Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.

i) el derecho a la vida en condiciones de dignidad; ii) los derechos de los niños, mujeres cabeza de familia, discapacitados, tercera edad y de otros grupos de especial protección; iii) el derecho de escoger un domicilio; iv) el derecho al libre desarrollo de la personalidad; v) libertad de expresión; vi) libertad de asociación “dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados”; vii) los derechos económicos, sociales y culturales; viii) el derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; ix) el derecho a la salud; x) el derecho a la integridad personal; xi) el derecho a la seguridad personal “puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados”; xii) la libertad de circulación por el territorio nacional; xiii) el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir; xiv) el derecho al trabajo y escoger profesión u oficio; xv) el derecho a una alimentación mínima; xvi) el derecho a la educación; xvii) el derecho a una vivienda digna, “puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie”; xviii) el derecho a la paz; y, xix) el derecho a la igualdad.

En esa oportunidad, el alto tribunal constitucional indicó que el fenómeno del desplazamiento forzado lleva implícita la vulneración de muchos derechos fundamentales, pero, que por los recursos limitados de la Nación, no todos podían ser reparados de forma absoluta e integral a corto plazo, por lo que “ciertos derechos mínimos” sí debían ser resarcidos por las autoridades en el menor tiempo posible por encontrarse en vilo

la subsistencia en condiciones dignas de la población desplazada. En tal virtud, la Corte Constitucional profirió varias órdenes a las autoridades con el fin de superar y mitigar la grave situación humanitaria que acarrea el desplazamiento forzado.

Posteriormente, la Corte Constitucional (sentencia T-630 de 15 de agosto de 2007 y sentencia C-372 de 2009) en su ejercicio legítimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada, fue clara en sostener que aunque en el ámbito internacional ninguno de los tratados ratificados por Colombia definía el desplazamiento forzado, lo cierto es que la Comisión de Derechos Humanos, con base en los trabajos realizados por el relator temático Francis Deng, adoptó en 1998 los “Principios rectores de los desplazamientos internos”, en cuyo artículo 2º dispuso los siguientes elementos:

(...) las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (Ibídem).

Para la Corte Constitucional, esos principios, aunque no fueron ratificados a través de un tratado internacional, tienen fuerza vinculante interna, comoquiera que “ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos”, por lo cual esta Corporación considera que “deben ser tenidos por Colombia [y] gocen de rango constitucional, como lo señala

el artículo 93 de la Constitución” (Sentencia T-630 de 2007).

En materia internacional llama especial atención la jurisprudencia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶, quien a través de sus decisiones se ha pronunciado sobre el alcance del desplazamiento forzado y la especial situación de la víctima en condición de desplazado, para advertir que en virtud de la complejidad de este fenómeno, la persona que lo sufre experimenta de facto una condición de desprotección, por lo que los Estados deben tener un trato preferente a su favor y adoptar medidas para revertir los efectos de vulnerabilidad e indefensión¹⁷ (Sentencia de 1° de julio de 2006).

De acuerdo con lo expuesto, es importante señalar entonces, que tanto la jurisprudencia constitucional, como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, definen el desplazamiento forzado como una situación de facto y no jurídica y fijan parámetros para que el Estado colombiano proteja a las víctimas a través de directrices y programas de apoyo, así como atención temprana para evitar mayores vulneraciones de los derechos fundamentales.

Ilustrado como quedó en la definición y características del desplazamiento forzado, no se puede desconocer que dicho flagelo puede ser nacional o traspasar dicho límite; la violencia ejercida por los actores del conflicto en todos los escenarios, rural y urbano, no solo generan que las víctimas

salgan de sus asentamientos y busquen reorganizarse dentro del mismo país donde se generó la agresión, sino que otras se desplazan hacia el extranjero, en búsqueda de que cese el ataque o vulneración de derechos en otro país distinto en el que se originó la situación de agravio.

En casos como el anterior, en palabras de la ACNUR, se entiende entonces que el exilio es la separación de una persona de la tierra donde vive. Por lo que todos los refugiados y desplazados viven en el exilio hasta regresar a sus hogares (s. f.).

En ese orden de ideas, el precedente constitucional e internacional permite orientar a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para determinar en cada caso si nos encontramos frente a una situación fáctica de desplazamiento forzado (sentencia de 27 de enero de 2016, expediente: 43957) ; esta “lejos de estructurarse con unos indicadores y parámetros rígidos, debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una y otra persona es desplazada dentro del país (...)” (Sentencia T-268 de 27 de marzo de 2003).

Es así como nos adentramos en el mundo de la responsabilidad del Estado por desplazamiento forzado. En punto a ello, la jurisdicción contenciosa administrativa ha jugado un papel preponderante para las víctimas; a través del medio de control de reparación directa y de la acción de grupo aquellas han encontrado las herramientas jurídicas idóneas para

¹⁶ Caso de la Masacre de Mapiripán c. Colombia [15 de septiembre de 2005], Caso de la Masacre de Pueblo Bello c. Colombia [31 de enero de 2006], Caso de las Masacres de Ituango c. Colombia [1° de julio de 2006], Caso de las Comunidades Afrodescendientes de la cuenca del Río Cacarcia (Operación Génesis) c. Colombia [20 de noviembre de 2013], entre otras.

¹⁷ Caso de las Masacres de Ituango contra Colombia. Serie C. 148: “En razón de la complejidad del fenómeno del desplazamiento interno y de la amplia gama de derechos humanos que afecta o pone en riesgo, y en atención a las circunstancias de especial vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados, su situación puede ser entendida como una condición de facto de desprotección. En los términos de la Convención Americana, dicha situación obliga a los Estados a otorgar un trato preferente a su favor y a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso vis-à-vis actuaciones y prácticas de terceros particulares”.

obtener el resarcimiento de perjuicios cuando el desplazamiento forzado fue consecuencia total o parcial de una actuación u omisión del Estado en ejercicio de sus funciones.

Así, tenemos que el desplazamiento forzado ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia del Consejo de Estado como un delito de lesa humanidad, por cuanto involucra, además de los derechos fundamentales de la víctima, la convivencia social, la paz y la tranquilidad del género humano. Asimismo, se reitera que se trata de un acto de carácter pluriofensivo; se configura mediante la restricción o cercenamiento indebido del derecho a la libertad personal y compromete de manera directa los derechos a la vida, a la integridad, a la locomoción y a la dignidad de las personas, por tener que abandonar sus terruños, su forma de vida y de subsistencia que menoscaban en este sentido la dignidad del ser humano. (Sentencia de 18 de febrero de 2010, Exp. 18.436), (Sección Tercera, sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, Exp. 61.033).

La Constitución Política de Colombia en su artículo 2° precisa que 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 asegu-

rar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Y, que:

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Por su parte, el artículo 90 de la Constitución Política de 1991¹⁸ consagró dos condiciones para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado: i) la existencia de un daño antijurídico y ii) la imputación de este al Estado.

El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. (Sentencia del 21 de noviembre de 2022, expediente: 57738).

En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho¹⁹, que contraría el orden legal (Cupis, 1975) o que está desprovista de una causa que la justifique²⁰, resultado que se produce sin derecho al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida (Cosso, 2009), lo que viola de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre. Reductivamente, se dice que daño antijurídico es aquel que la persona no tiene el deber jurídico de soportar, descripción que, si bien resulta ilustrativa del fenómeno lesivo indemnizable, resulta insuficiente para explicarlo integralmente.

¹⁸ "Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867.

La imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado y que lo obliga a repararlo y que comprende los daños causados en ejercicio de la función pública y aquellos causados con motivo de ella, de acuerdo con los criterios o causales de imputación que se han desarrollado para ello, principalmente por la doctrina, y que han sido acogidos y aplicados por la jurisprudencia, como ocurre, por ejemplo, con la falla del servicio, con el desequilibrio de las cargas públicas, con el riesgo excepcional y con el daño especial, entre otros (Sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad: 36.386).

Es decir, verificada la ocurrencia de un daño antijurídico y realizada su imputación al Estado, surge el deber de indemnizarlo plenamente, con el fin de hacer efectivo el principio *neminem laedere*.²¹

Ahora bien, en lo que al derecho de daños²² corresponde, encontramos que nuestra Carta Política no privilegió ningún régimen de responsabilidad extracontractual para dirimir las controversias en las que se vea comprometida la responsabilidad del Estado, razón por la que a la jurisprudencia tampoco le corresponde establecer un único título de imputación que aplique para ciertos casos o aquellos que guarden similitudes fácticas, toda vez que cada caso sometido a conocimiento de la jurisdicción contenciosa debe examinarse de cara a los hechos y particularidades que revisita la discusión del caso concreto.

En desarrollo de ese postulado, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado

sostuvo que:

En lo que se refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a diversos ‘títulos de imputación’ como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación. En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta sentencia (Sentencia de 19 de abril de 2012, rad.: 21515, reiterada en la sentencia de 23 de agosto de 2012, rad.: 23219).

Bajo el anterior contexto, los casos que presenten ciertos rasgos característicos y que muestren –aparentemente– ser semejantes, no siempre se pueden resolver de la misma manera; en cada caso concreto, corresponde al juez hacer una valoración jurídica y la de-

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 17 de julio de 2022, expediente: 44839 (A); sentencia de 29 de julio de 2022, expediente: 50924; y, sentencia de 3 de noviembre de 2022, expediente: 45681.

²² Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 29 de julio de 2022, expediente: 50924; sentencia de 3 de noviembre de 2022, expediente: 45681; sentencia de 26 de julio de 2021, expediente: 53441; y, sentencia de 13 de agosto de 2021, expediente: 49571.

bida ponderación probatoria, para que, con base en dicho análisis integral, se determine el régimen de responsabilidad extracontractual bajo el cual debe dirimirse el conflicto sometido a estudio.

Sin perjuicio de lo anterior, no se puede desconocer que el régimen de responsabilidad subjetivo o de falla en el servicio es el título de imputación que se aplica por excelencia, toda vez que con base en dicho régimen se analiza el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado y por ello se constituye en una herramienta idónea para desencadenar la obligación indemnizatoria a cargo de este (Sentencia del 13 de julio de 1993, Rad.: 8163; sentencia del 10 de marzo del 2011, Rad.: 17.738; Subsección A, sentencia del 25 de julio de 2019, Rad.: 50315).

A su turno, el mandato que impone la Constitución Política en el artículo 2 inciso 2, consistente en que las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades:

Debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como dis-

posición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera (Sentencia del 8 de abril de 1998, Rad.: 11837), (Sentencia del 11 de septiembre de 2011, Rad.: 22745).

Por tanto, las obligaciones a cargo del Estado han de estudiarse frente al caso particular que se dirime (Sentencia del 3 de febrero de 2000, Rad.: No. 14787).

Así las cosas, puede afirmarse, entonces, que:

Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; por el contrario, si el daño ocurre pese a su diligencia no podrá quedar comprometida su responsabilidad (Sentencia del 11 de septiembre de 2011, Rad.: 22745).

Definidos los conceptos de daño antijurídico e imputación, procederemos a ilustrar la forma y el régimen mediante el cual el Consejo de Estado ha imputado responsabilidad a la administración por desplazamiento forzado; como veremos, en la mayoría de los casos se encuentra acreditada la falla del servicio, bajo el supuesto que las autoridades omitieron ejercer sus funciones constitucionales o legales, o si lo hicieron, lo fue de forma insuficiente.

Masacre de la Gabarra efectuada por paramilitares

Así, tenemos que, en el corregimiento de La Gabarra, municipio de Tibú, Norte de Santander, entre el 29 de mayo y los primeros días de julio de 1999, un grupo de paramilitares pertenecientes a las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia se tomaron la cabecera municipal de La Gabarra e instalaron un retén de entrada al municipio para controlar el ingreso. Con ocasión de dicha toma los paramilitares realizaron masacres y homicidios selectivos, por lo que Jesús Emel Jaime Vacca y 2000 personas más fueron desplazados del referido municipio.

El Consejo de Estado conoció del caso en virtud de la acción de grupo presentada el 29 de mayo de 2001 y como fundamento de su decisión expuso que estaba acreditada la falla del servicio, porque el Estado tuvo conocimiento antes de que ocurrieran los hechos, por información veraz e informes de prensa que los paramilitares iban a incursionar en la región del Catatumbo para disputarse con las Farc el dominio en esa zona; no obstante, el Estado a través de la fuerza pública no adoptó ninguna medida eficaz para evitar la incursión y el enfrentamiento entre grupos al margen de la ley.

En efecto, en esa oportunidad se indicó que el Estado no tuvo interés en impedir la incursión paramilitar; pese a que en la región había presencia del Ejército y la Policía, se permitió que los grandes grupos paramilitares transitaran por la zona y llegaran a la Gabarra con el fin de ejecutar los actos más atroces en contra de esa comunidad.

Textualmente, la Sección Tercera manifestó:

Ante esas informaciones en las que claramente se anunciaba y preparaba la incursión paramilitar en el área del Catatumbo, con el fin de disputar con la guerrilla

el dominio sobre la zona, las autoridades militares y de policía no tomaron ninguna medida eficaz tendiente a impedir que se produjera el enfrentamiento armado, con el consecuente riesgo que ese hecho representaba para sus habitantes.

(...) Es cierto que el jefe de las autodefensas no señaló en concreto que el ataque que dirigiría contra la zona del Catatumbo se centraría en el municipio de Tibú ni en sus corregimientos. Sin embargo, no era difícil determinar cuáles serían los sitios estratégicos sobre los cuales deberían ejercerse las medidas tendientes a evitar o conjurar el ataque que se anunciaba, habida consideración de que la razón de la incursión del grupo de autodefensas se debía a la disputa que por el dominio de la región sostenía con los grupos guerrilleros y narcotraficantes, en razón de las condiciones altamente favorables para el tráfico de armas y cocaína de esa zona y en particular del corregimiento de La Gabarra por ser zona de frontera selvática, según lo afirmó el Procurador Departamental de Norte de Santander en el informe que remitió al Procurador General de la Nación, el 21 de julio de 1999.

Fue tal la desidia de las autoridades públicas, su desinterés en proteger a los habitantes de la región frente al anunciado ataque, que ni siquiera dotaron al corregimiento La Gabarra de estación de Policía. Ésta había sido retirada, según la información presentada por el comandante del departamento de Policía de Norte de Santander al director operativo de la Policía Nacional, el 25 de agosto de 1998, por la falta de colaboración de los habitantes del corregimiento con los miembros de la

institución y la carencia de instalaciones adecuadas. Hecho que fue denunciado por el Procurador Departamental de Norte de Santander ante el Procurador Delegado para los Derechos Humanos, en oficio de 3 de junio de 1999. Y sólo con posterioridad al 23 de agosto de 1999, según el instructivo de esa fecha del comandante de Policía del departamento de Norte de Santander, se reinstaló la estación de policía en dicho corregimiento.

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

cia de 26 de enero de 2006. Exp. 25000-23-26-000-2001-00213-01(AG)B.).

En ese orden de ideas, el Consejo de Estado concluyó que, pese a que la incursión de La Gabarra era previsible para el Estado, la fuerza pública, en una clara omisión de sus deberes normativos, coadyuvó a que la incursión, la masacre y el desplazamiento de los habitantes se materializara sin ejercer el más mínimo esfuerzo en salvaguardar los derechos de la población destinataria de tales estropicios.

En esos términos, el sentido de la decisión fue modificar la sentencia consultada proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el sentido de excluir como beneficiarios de la indemnización a aquellas personas que no acreditaron ser residentes de la Gabarra o que tenían allí sus actividades económicas desde el 29 de mayo de 1999. Finalmente, como medida de reparación ordenó el pago de 50 SMLMV a cada uno de los integrantes del grupo demandante.

Desplazamiento forzado de vecino de la zona de distensión con las Farc

De otro lado, también se tiene otro caso cuyos hechos dan cuenta de que el señor Ángel María Morales Velásquez compró la “posesión y mejoras” del predio “La Samaria”, ubicada en jurisdicción de San Juan de Arama, aproximadamente a 5 kilómetros de la entonces llamada zona de distensión. El 30 de marzo de 2000, miembros del frente 27 de las Farc-EP, se apoderaron de 60 cabezas de ganado de propiedad del señor Morales Velásquez que se encontraban en el predio “La Samaria”, por lo cual aquel instauró la denuncia penal correspondiente. El 5 de abril de ese mismo año, miembros del mismo grupo armado insurgente amenazaron y ocuparon la finca de propiedad del actor llevándose gran parte de

los bienes que allí se encontraban, por lo cual este solicitó protección de las autoridades, sin respuesta alguna. Por lo anterior, el señor Morales Velásquez se vio obligado a salir de su domicilio y desplazarse a otras ciudades.

Mediante sentencia del 14 de marzo de 2016, el Consejo de Estado declaró administrativa y patrimonialmente responsables a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y Ejército Nacional por los perjuicios causados a los demandantes como consecuencia del desplazamiento forzoso del que fue víctima el señor Ángel María Morales Velásquez.

En esa oportunidad, el Consejo de Estado dio alcance al control de convencionalidad bajo

la egida de que el desplazamiento forzado era una situación que debía tener una comprensión sistemática, armónica y gradual con los artículos 1.1, 2, 4 y 22.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como de lo consagrado en el protocolo II adicional a los convenios de Ginebra.

Para dirimir el caso concreto, el alto tribunal contextualizó el tema de orden público en la región para esa época y tomó como antecedentes casos que ya había resuelto la Corporación por hechos similares²³, en los que de manera uniforme se había concluido que era un hecho notorio que en la zona de distensión se habían incrementado las acciones delictivas y los atentados en contra de los habitantes que quedaron expuestos al accionar de las Farc.

Con base en lo anterior, se determinó entonces que en el caso de Ángel María Morales Velásquez existió falla del servicio imputable a la administración, comoquiera que esta se materializó a través del abandono estatal por cuanto la ausencia de fuerza pública al interior de los Municipios que conformaron la llamada zona de distensión hizo que estos quedaran a merced del grupo armado insurgente, extendiéndose dicha situación irregular a territorios próximos o circunvecinos a estos, como fue el caso de San Juan de Arama, lugar donde, la misma autoridad pública afirmó, que se encontraba bajo ‘total influencia de la subversión’, es decir, por el incumplimiento de deberes normativos de

seguridad y protección a cargo de las entidades demandadas (Sentencia de 14 de marzo de 2016 Exp. 40744).

Adicional a lo anterior, resaltó el Consejo de Estado que:

Aunque es cierto que no cualquier violación de Derechos Humanos deviene en imputable al Estado, ipso iure; también lo es que el Estado ve comprometida su responsabilidad en aquellos casos donde por la omisión de adoptar medidas eficaces de protección a la población civil se presentan escenarios de delincuencia generalizada por parte de actores armados al margen de la ley. En este estado de cosas, la responsabilidad del Estado se configura a partir del desconocimiento de sus deberes de garantía para con la población civil, los cuales se estructuran en verdaderos deberes jurídicos concretos de acción cuando, dada las circunstancias fácticas que rodean el contexto en que ocurren los hechos, se exigía del Estado la ejecución de acciones positivas y, sobre todo, eficaces, en orden a la evitación del resultado dañoso (Ibídem).

El sentido de la decisión fue modificar el fallo de primera instancia en cuanto al reconocimiento de perjuicios morales y materiales, y ordenar el cumplimiento de medidas de reparación no pecuniaria a título de reparación por afectación relevante a bienes o derechos constitucional o convencionalmente amparados.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 31 de mayo de 2013 Exp. 25624; Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 12 de junio de 2013 Exp. 25949, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 16 de junio de 2013 Exp. 34046; Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 2 de septiembre de 2013 Exp. 27553; y, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 3 de septiembre de 2015 Exp. 32180.

Desplazamiento forzado de pueblos indígenas. Pueblo indígena embera katio del resguardo Mondó - Mondocito

A su turno existe otro caso en el que el Consejo de Estado conoció de la acción de grupo interpuesta por residentes en el resguardo Indígena Mondo-Mondocito, de las comunidades de Mondó Mondocito y Brubató Alto Bonito en el municipio de Tadó contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional (sentencia de 2 de junio de 2021. Exp. 27001-23-33-003-2014-00046-01(AG).

Como hechos de la demanda se expuso que grupos al margen de la ley amenazaban de forma constante a la comunidad indígena, incursionaban en su territorio y mataron varios de sus dirigentes, por lo que les tocó desplazarse al municipio de Todó, en Chocó. No obstante, pese a pedir protección y acompañamiento de la fuerza pública esta no le fue brindada y, por lo tanto, a los integrantes de la comunidad no se le garantizaron sus derechos fundamentales a la vida, honra y bienes, entre otros.

En esta ocasión, el Consejo de Estado en aplicación del control de convencionalidad, indicó que este tipo de eventos, como el desplazamiento forzado, constituía una grave violación a los derechos humanos, por lo cual debía abrirse paso a la regla de flexibilización de la prueba según los estándares implementados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual se funda en no abusar de formalidades probatorias que impidan al juez “*fundar un fallo*” y por el contrario hacer eco al alcance de la sana crítica. Asimismo, explicó que la prueba indiciaria resultaba ser importante, de manera que no era necesario que existieran pruebas directas y contun-

dentes que incriminaran a la demandada; la concurrencia de serios indicios de la acción u omisión de la entidad pública demandada podía ser valorada para establecer la veracidad de los hechos (Ibídem).

Llama especial atención que, en este pronunciamiento, el Consejo de Estado hizo un análisis de contexto de las violaciones de los derechos humanos de la comunidad indígena embera, en el cual expuso que desde finales de los años 90, la presencia de las Farc y el ELN fue permanente en la “subregión donde está el Resguardo Mondó Mondocito” la cual se agudizó durante 2008 y 2009 cuando empezaron los homicidios selectivos de autoridades, docentes, médicos tradicionales, entre otros, en los resguardos del Alto de San Juan, así como en el año 2012 cuando se presentó el fenómeno del desplazamiento forzado. Al respecto, refirió que:

El dominio territorial de las guerrillas, en definitiva, impactó a la población indígena radicalmente. Se consolidó como una fuerza paraestatal, convirtió los territorios en lugares para sus campamentos y reclutó a sus niños, niñas y adolescentes. En un pueblo que nunca tuvo más armas que sus flechas de caza con veneno de rana, la guerrilla instaló el terror mediante asesinatos selectivos y otras formas de barbarie. Impuso un sistema de control social y territorial en detrimento del autogobierno, con poder sobre su movilidad, sus prácticas identitarias y su organización (Ibídem).

En cuanto al juicio de imputación estableció la responsabilidad en cabeza de los demandados, al considerar que hubo falla del servicio por la omisión de los deberes constitucionales y legales de la fuerza pública para proteger a la comunidad indígena y evitar el desplazamiento forzado, protección que no dependía “del aviso de las víctimas”, sino del conocimiento público que las autoridades ya tenían del asedio de grupos armados en ese territorio, frente a lo cual poco o nada hicieron para evitar, mitigar e impedir que esa situación se prolongara en el tiempo.

Por otro lado, reprochó la negativa de la fuerza pública en acompañar a la comunidad indígena durante la huida de su territorio; esto es, durante el tiempo real del desplazamiento, bajo el argumento que los ponía en un peligro como objetivos militares; el Ejército contrario a su argumento, debió disponer de todos los medios a su alcance:

Para prevenir la pérdida de control sobre el proceso de la migración y para revertir los impactos del desplazamiento, asegurando que pondría a disposición del retorno toda su voluntad de coordinar con las autoridades indígenas. Debió hacer todo lo posible para asegurar la adecuación cultural de la retoma de control de los territorios y devolvérselos en condiciones aptas para un retorno seguro y estable.

En la resolutive, la Subsección B de la Sección Tercera condenó al Ejército Nacional a pagar 50 SMLMV a cada uno de los demandantes y dispuso medidas de justicia restaurativa como disculpas públicas, publicar la sentencia, concertar con las autoridades del resguardo un acto de armonización por la muerte de Luz Clarita Oki Valencia y Leiver Duave Duave y orientación de las familias beneficiarias de la indemnización.

Desplazamiento forzado de persona que era informante de la Policía Nacional²⁴

De otro lado, también se tiene que en otro caso el Consejo de Estado conoció de la demanda de reparación directa interpuesta por Sixto Amadeo Narváez Díaz y su familia, en contra de la Nación - Fiscalía General de la Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional y Ministerio del Interior y de Justicia para que fueran declaradas patrimonialmente responsables por el desplazamiento forzado de que fueron víctimas en hechos ocurridos el 21 de enero de 2002 en el municipio de El Cerrito, Valle del Cauca.

En apoyo de sus pretensiones, la parte demandante expuso que Sixto Amadeo Narváez, en calidad de informante de la Policía Nacional, suministró información a dicha institución sobre la ubicación de unos laboratorios para el procesamiento de cocaína, motivo por el que se realizaron varios operativos que dieron como resultado el desmantelamiento de dos laboratorios, la captura de varias personas y el decomiso de vehículos e insumos. Sin embargo, en retaliación a esos hechos, el señor Amadeo Narváez recibió amenazas por integrantes de las Farc que ocasionaron su desplazamiento forzado y el de su familia.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección b, sentencia de 30 de noviembre de 2017, expediente: 47370.

Como fundamento de la imputación, la Corporación indicó en esa oportunidad que, pese a que el daño que se le pretendía endilgar al Estado provenía de un tercero, lo cierto era que si se demostraba que una autoridad estatal había faltado a sus deberes funcionales o incumplido la carga obligacional a que estaba sometida, era viable plantear el juicio de responsabilidad en términos estrictamente jurídicos en razón de una omisión.

Dicho eso, el Consejo de Estado encontró acreditado que, pese a que el señor Sixto Amadeo Narváez no presentó ante las autoridades solicitud de protección alguna, lo cierto es que la Policía Nacional se benefició de las informaciones suministradas por la víctima para dar un golpe contundente a las Farc, pero no le otorgó ningún tipo de protección al informante dejándolo desamparado y abandonado a su suerte y ello implica la desatención de los deberes de protección de sus ciudadanos. Justamente, el fundamento fue el siguiente:

Nótese que esa situación de peligro excepcional en la que quedó la víctima en razón de su colaboración con las autoridades era plenamente previsible para las autoridades que la recibieron, pues la información sensible entregada por el demandante fue efectiva y permitió un duro golpe contra la delincuencia, que permitía esperar alguna retaliación de parte de esta. En esas condiciones, para la Sala no resulta admisible que la administración acepte la colaboración de los ciudadanos en la lucha contra la delincuencia y luego de obtenida esta los abandone a merced de los criminales que han ayudado a combatir, máxime en casos como el presente en el que consta que la información entregada por el ciudadano fue verídica, verificada y efectiva para los propósitos estatales.

La Policía Nacional no presentó al proceso documentos que soportaran las operaciones a efectos de brindar seguridad y protección al señor Sixto Narváez y su familia, lo cual evidencia una verdadera omisión de la fuerza pública respecto de dicho deber. Ninguna medida adoptó para analizar y mitigar la situación de riesgo en que quedó su informante.

Por el contrario, al acervo probatorio permite evidenciar la desprotección que padecieron los integrantes de la familia del señor Sixto Narváez, frente a la que ningún plan o estrategia organizada se acreditó por parte de la Policía Nacional, lo que constituye incumplimiento de sus deberes que comprometen su responsabilidad. Es precisamente, la conducta omisiva de tal autoridad lo que permite imputarle responsabilidad en el desplazamiento que padeció la víctima.

Debe precisarse, como antes lo ha reiterado la Sala, que no se trata de imponer a la fuerza pública una obligación de resultado frente acciones ilegales de terceros, de modo tal que se le exija un control y neutralización absolutos de cada ataque o amenaza contra la población civil, sino la obligación de emprender todas las acciones posibles dentro del marco de la ley, es decir, la optimización de los recursos institucionales dirigidos a brindar una protección idónea y eficaz, lo que debe tener lugar de acuerdo con las posibilidades de previsión y prevención en cada caso particular.

Con apoyo en esa imputación, el Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia que negó las pretensiones y, en su lugar, declaró patrimonial y administrativamente responsable a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional - Fiscalía General de la Nación, por los daños antijurídicos causados a Sixto Amadeo Narváez Díaz y su familia; en consecuencia, las condenó a pa-

gar perjuicios morales y materiales, adicionalmente ofició a la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras para que

iniciara el trámite correspondiente para que adelantara la acción judicial de restitución de tierras al actor.

Desplazamiento forzado de funcionario público por omisión del deber de protección del Estado²⁵

En otra oportunidad, el Consejo de Estado resolvió la acción de reparación directa presentada por Carlos Guillermo Ruiz Luna y su núcleo familiar contra la Nación Rama Judicial - Fiscalía General de la Nación - Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional - Policía Nacional, por el desplazamiento forzado de que fueron objeto mientras el primero ejercía el cargo de “Fiscal Regional en los llanos orientales” en virtud del cual conoció de investigaciones por terrorismo, masacres, narcotráfico y secuestro, lo cual conllevó a que recibiera amenazas contra su vida y la de su familia.

El Consejo de Estado, en aplicación del control de convencionalidad, adujo nuevos estándares probatorios para el desplazamiento forzado; señaló que para que se acreditara tal situación fáctica debían reunirse las siguientes condiciones:

La coacción que se traduzca en la imperiosa necesidad del afectado (s) de desplazarse de su lugar habitual de residencia (o donde está la afincó); la existencia de cualquier tipo de amenaza o la concreción de la violación de los derechos fundamentales (ya sea en la vida, integridad física, seguridad y libertad personal); y la existencia de hechos determinantes

como: conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores; violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos; infracciones al Derecho Internacional Humanitario, u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (Sentencia C-372 de 27 de mayo de 2009).

Luego, indicó de forma categórica que la responsabilidad del Estado en los casos de desplazamiento forzado debía analizarse “bajo el régimen clásico de la falla del servicio”, en atención al incumplimiento de las funciones u obligaciones a su cargo; es decir, por omisión y que, pese a que en la mayoría de los casos los hechos eran causados por terceros, no podía olvidarse que cuando la violación a los derechos era producto de “actores no estatales”, se exigía entonces -conforme con la jurisprudencia internacional- determinar que la situación fáctica existió y que respecto a ella se concretaron tres elementos “i) los instrumentos de prevención utilizados; ii) la calidad de la respuesta y iii) la reacción del Estado ante tal conducta” que en términos del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas se entiende como el estándar de diligencia exigible al Estado²⁶.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 12 de febrero de 2014, expediente: 34440.

²⁶ Comité de Derechos Humanos, Comentario General 31: Nature of the General Legal Obligations Imposed on States Parties to the Covenant, P 11, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/ Add.13 [May 26, 2004].

Conforme con dicha exposición, la Subsección C halló responsable al Estado por el desplazamiento forzado de los demandantes, al considerar que ante las amenazas recibidas, Carlos Guillermo Ruiz Luna solicitó protección a la Fiscalía General de la Nación y esta entidad tardó en otorgárselas, por lo que su omisión estribó en un amparo oportuno para que el desplazamiento forzado no se concretara.

Finalmente, en la parte resolutive el Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia que negó las pretensiones y, en

su lugar, condenó a la Fiscalía General de la Nación a pagar a los demandantes perjuicios morales, materiales y bienes constitucionales y convencionales de la dignidad humana y la familia. Asimismo, ordenó a la Fiscalía General de la Nación pedir disculpas públicas, abrir una investigación penal por las amenazas que recibió Carlos Guillermo Ruiz Luna y definir si en virtud de la Ley 1448 de 2011 los demandantes podían recibir los beneficios relativos al restablecimiento de la estructura familiar.

Desplazamiento forzado de vecinos de estación de policía de Cravo Norte (Arauca) por barricadas y artefactos explosivos que colocó dicha institución para evitar el acercamiento de grupos al margen de la ley²⁷

A su turno se tiene que, en otra oportunidad, el Consejo de Estado conoció de la demanda de reparación directa interpuesta por Rosa María Rodríguez Hidalgo y su hija Elena Rodríguez Rodríguez contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional por desplazamiento forzado que sufrieron.

Como fundamento de sus pretensiones, las accionantes narraron que el municipio de Cravo Norte (Arauca) era asediado, hostigado y objeto de incursiones guerrilleras por miembros de las Farc, cuyo principal objetivo era la destrucción de la estación de policía de ese municipio que quedaba justo al lado de su vivienda, la cual sufrió cuantiosos daños durante los enfrentamientos. Paralelamente, indican que los miembros de la Policía Nacional se vieron en la necesidad de ubicar barricadas y artefactos explosivos alrededor de

la estación de policía para que los alzados en armas no se acercaran, lo cual ocasionó el desplazamiento de las demandantes.

En este fallo, el Consejo de Estado imputó responsabilidad a la entidad demandada bajo el título de imputación objetiva de daño especial. Para ello, sostuvo que, pese a que el daño antijurídico no fue causado por el Estado sino por un tercero, bajo la óptica de la justicia material, el sentido de la equidad y el principio de solidaridad debía reequilibrarse las cargas públicas; ser vecino de una estación de policía generaba un desequilibrio que las demandantes no debían soportar.

En consecuencia, condenó a la Policía Nacional a pagar a Rosa María Rodríguez Hidalgo y Elena Rodríguez Rodríguez perjuicios morales y materiales.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 18 de julio de 2012, expediente: 23594.

Desplazamiento forzado por operación militar en vivienda de la víctima sin consentimiento, lo cual ocasionó retaliación por el grupo guerrillero de las Farc²⁸

En este caso, el Consejo de Estado resolvió la acción de reparación directa interpuesta por José Gabriel Ortiz Lemos contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional por la destrucción de su vivienda durante una operación militar y por el desplazamiento forzado del que fue víctima.

Como hechos de la demanda expuso que el 22 de mayo de 2001, en desarrollo de la operación militar helicoportada “Tsunami”, el Ejército Nacional efectuó el descenso de las tropas en el inmueble de propiedad de José Gabriel Ortiz Lemos, ubicado en el municipio de Barbacoas (Nariño), en donde permanecieron por 15 días aproximadamente. Luego del retiro de las tropas, milicianos de las Farc tomaron represalias contra varias personas del sector, entre ellos, José Gabriel Ortiz obligándolo a abandonar el municipio.

El Consejo de Estado imputó responsabilidad a la entidad demandada bajo el título de imputación objetivo de riesgo excepcional. Sostuvo que, si bien el daño antijurídico no fue provocado por el Estado ni sus agentes porque no fueron las personas que amenazaron al demandante ni lo obligaron a salir del municipio, de acuerdo con el material probatorio era razonable concluir que el desembarco de las fuerzas militares en el predio del actor generó para este “un riesgo superior” al que estaban expuestos los demás ciudadanos del sector.

Textualmente, la Subsección B dijo:

Este riesgo se materializó cuando las fuerzas armadas realizaron el descenso de sus hombres y posteriormente se alojaron en el inmueble de propiedad del actor, situación que convirtió a dicho predio en un bien representativo de la institucionalidad del Estado y su propietario en un auxiliador del Ejército Nacional y en consecuencia en objetivo militar. En asuntos de similar naturaleza, esta Subsección ha considerado que los casos que involucran daños derivados de ataques guerrilleros a bienes o instalaciones del Estado plantean una categoría de riesgo que deriva de la confrontación armada que surge de la disputa por el control del territorio y el monopolio del uso de la fuerza. Esta categoría de riesgo, llamado riesgo-conflicto, surge del reconocimiento de que, dada la situación de conflicto armado, el cumplimiento de ciertos deberes legales y constitucionales genera para la población civil un riesgo de naturaleza excepcional en la medida en que la pone en peligro de sufrir los efectos de los ataques que los grupos guerrilleros dirigen contra los bienes e instalaciones que sirven como medio para el cumplimiento de esos deberes y el desarrollo de dichas actividades. En el presente caso, si bien la amenaza guerrillera se dirigió contra un particular, que no representaría la

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 28 de mayo de 2015, expediente 35913.

institucionalidad del Estado, la presencia continua de la fuerza pública en el predio facilitó que este bien fuera un objeto claramente identificado como Estado (Ibídem).

Finalmente, el Consejo de Estado condenó a la entidad demandada a pagar perjuicios morales y materiales a José Gabriel Ortiz Lemos.

Omisión en el deber de protección de abogado que fue víctima de un atentado en su contra que le generó graves lesiones, lo obligó a salir del país y mantenerse en el exilio²⁹.

Mediante acción de reparación directa, el Consejo de Estado conoció de la demanda interpuesta por Luis Asdrúbal Jiménez Vaca y su núcleo familiar contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía y Ejército Nacional, por las lesiones que sufrió el primero durante un atentado contra su integridad personal perpetrado por dos sicarios.

Como hechos de la demanda, la parte actora narró que el abogado, Luis Asdrúbal Jiménez Vaca se desempeñaba como asesor del Sindicato de Trabajadores Agropecuarios y del Sindicato de Trabajadores del Banano, labor que le generó enemistades y amenazas contra su vida. El 4 de abril de 1988, cuando se desplazaba en una vía en la ciudad de Medellín, dos sicarios dispararon contra el automóvil en el que se movilizaba, causándole heridas de gravedad. En el centro hospitalario a donde fue trasladado luego del atentado, fue amenazado de nuevo, lo que lo obligó a solicitar a Amnistía Internacional su salida del país como refugiado político y, desde esa fecha vive exiliado en otro país, sin posibilidades de regresar debido a su condición.

En esta oportunidad, el Consejo de Estado imputó responsabilidad a la entidad demandada al constatar que la víctima con anterior-

idad al atentado del que fue objeto había solicitado protección al Estado y esta no le fue prestada de forma eficiente, aun cuando la administración sabía que el señor Jiménez Vaca hacía parte de organizaciones sindicales, las cuales eran destinatarios de constantes amenazas. Situación que le trajo como consecuencia un desplazamiento forzado y exilio en el exterior.

Textualmente, el Consejo de Estado manifestó:

(...) En este orden de ideas, es claro que la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales de las organizaciones sindicales y/o de las personas que las integran, está prohibida, por la normativa internacional como nacional, de allí que, el Estado no debe tolerar o permitir situaciones en que se pongan en peligro a entidades o personas en condiciones de vulnerabilidad; sin embargo, lamentablemente, en el caso que nos ocupa el militante sindical fue perseguido por su condición, y sus derechos a la vida e integridad fueron gravemente transgredidos.

Ahora bien, como quiera que existan medios de convicción que permiten inferir que el afectado solicitó protección y que

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 31 de enero de 2011, expediente 17842.

ésta no le fue prestada de forma eficiente, es posible endilgar responsabilidad al Estado en el caso concreto, en virtud a que el daño antijurídico se produjo por la omisión en sus deberes.

Al respecto la Sala tiene por establecido que cuando un funcionario público o cualquier persona, requiere de protección por considerar que su vida corre peligro en razón de su cargo o por el desarrollo de sus actividades, las autoridades competentes que conozcan el estado en que se encuentra, tienen el deber de brindar la protección adecuada.

(...) Por ende, la obligación de resarcir el daño alegado se encuentra en el desconocimiento del deber de protección y seguridad que le asiste a las autoridades públicas y, de manera particular, a las militares y policiales de salvaguardar los derechos, bienes e intereses legítimos de los asociados, en los términos establecidos en el artículo 2º de la Carta Política.

(...) Así las cosas, en el asunto sub examine no hay lugar a dudas que las entidades demandadas fallaron en su deber de protección y seguridad, toda vez que conocían el peligro al que estaba sometido el demandante debido a la actividad profesional que ejercía y no desplegaron las actuaciones necesarias para precaver el daño que efectivamente se produjo.

(...) Adicionalmente, está demostrado que el señor Jiménez Vaca se vio obligado a salir del país como exiliado político por la situación de inseguridad en que se encontraba, así lo señalaron varios testigos quienes coincidieron en señalar que Amnistía Internacional colaboró en este proceso. Es indudable que el estado de indefensión del demandante, en razón a las amenazas contra su vida por motivos profesionales, fue determinante en la decisión de solicitar asilo en el exterior, lo que configura, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, un desplazamiento forzado, como quiera que esta figura también es aplicable cuando la persona no puede regresar a su residencia y/o lugar de trabajo por temor a ser asesinado.

En este orden de ideas, está claro que el demandante no sólo vio afectada su vida e integridad física, sino que, igualmente, varios derechos fundamentales le fueron vulnerados al verse sometido a esa diáspora o desplazamiento forzado al abandonar su país, su familia y sus condiciones laborales, por estas razones, es que se indemnizarán los perjuicios morales para Luis Asdrúbal Jiménez Vaca en 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, ya que este daño se presentó en su mayor magnitud.” (subrayado fuera de texto).

Conforme con lo anterior, el Consejo de Estado reconoció perjuicios materiales e inmateriales en favor de los demandantes.

Responsabilidad estatal por el exilio de Fiscal sin rostro amenazado a quien no se protegió.³⁰

En esta ocasión correspondió al Consejo de Estado conocer y decidir la demanda de reparación directa promovida por Carlos Álvaro Bonilla Cifuentes y sus familiares contra la Nación - Fiscalía General de la Nación por todos los daños y perjuicios ocasionados con la falta de protección a la vida e integridad del primero, lo que le obligó a renunciar irrevocablemente al cargo de Fiscal Regional de la ciudad de Medellín y a exiliarse en el exterior, a él, a su esposa Sor Marley Posada Montoya y a su hija Eliana María, con el consecuente desarraigo de su tierra natal, el distanciamiento forzoso de sus grupos familiares y la pérdida de su estatus profesional y económico que poseían en la ciudad en la que vivían.

Como hechos, la parte demandante indicó que Carlos Álvaro Bonilla Cifuentes ejercía como fiscal “sin rostro” y era instructor de casos significativos contra el paramilitarismo, no obstante, no recibió protección pese al riesgo al que estaba expuesto y en el que se encontraba su vida con ocasión de sus investigaciones.

En esta oportunidad, el Consejo de Estado imputó responsabilidad a la Fiscalía General de la Nación al constatar que incurrió en falla del servicio al no proteger a un fiscal en condición de riesgo que había sido previamente advertido. Por ello, condenó a dicha entidad a pagar perjuicios morales a los demandantes y ordenó, como medidas de satisfacción, publicar el contenido de la providencia en la página web de la Fiscalía General de la Nación, a emitir un comunicado en el que reconociera su responsabilidad y pedir disculpas al señor Carlos Álvaro Bonilla Cifuentes.

Respecto del exilio y la forma de indemnizarlo, al alto tribunal de lo contencioso administrativo indicó textualmente lo siguiente:

(...) Las reglas de la experiencia sobre el sufrimiento que padecen los exiliados han quedado registradas en la producción técnica de expertos y organizaciones internacionales sobre migraciones forzadas y refugiados, también en los trabajos de recuperación de la memoria del CNMH y en los recientes trabajos de la CEV; en documentos especializados de doctrina médica, e incluso en la profusa producción literaria que ha dejado para la humanidad el exilio de grandes escritores de todas las latitudes.

La Sala encuentra que los padecimientos morales de los exiliados como regla de la experiencia, están suficientemente documentados. Según el CNMH, el sentimiento de miedo es el común denominador de las experiencias documentadas de la población exiliada colombiana. La relación entre miedo y exilio es tan poderosa que es justamente el miedo, el extremo temor a ser perseguido, lo que define jurídicamente a un refugiado. La exposición a experiencias tan traumáticas, como las que obligan a una persona a abandonarlo todo para salvarse, deteriora gravemente el equilibrio emocional, y genera en quienes las vivieron el drama de la reexperimentación y estados de ánimo negativos o de excitación. Después de haber huido, los refugiados o exiliados continúan sintiendo miedo y pueden sentirse amenazados incluso en contextos objetivamente seguros.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 17 de marzo de 2021, expediente 44198.

El miedo, en definitiva, es un sentimiento que los acompaña por mucho tiempo.

Otro sentimiento doloroso que acompaña al exiliado y que es ampliamente tratado en los textos sobre el exilio, es el del desarraigo. Sin embargo, no es un desarraigo al uso, “porque el que está en el exilio no deja de tener una tierra, un suelo y siempre experimenta alguna forma de dolor por la posibilidad de volver o por haberse ido sin la posibilidad de volver o por alguna esperanza o desesperanza de volver”. Es un estado de consciencia que martiriza, por la impotencia ante la separación abrupta de su hábitat, de la ruptura sus lazos y de la correlativa e inevitable imposición de la obligación de vivir en medio de lo desconocido en contra de su voluntad.

Las personas exiliadas viven un duelo permanente desde que deben huir hasta que logran integrarse plenamente en otra parte. Muchas veces el sentimiento de duelo, de pérdida no las abandona ni siquiera cuando logran un exitoso proceso de adaptación. Y las define para siempre. Además, como el exilio “entraña el riesgo del olvido”, la tensión entre el olvido y los recuerdos de lo quedó atrás marca sus procesos de reasentamiento. La familia Bonilla Posada, que fue sometida al temor fundado de una persecución a muerte, y que sintió que ya no quedaba más opción que huir de su país y dejar todo que había conseguido, renunciar a sus planes y proyectos, a su proyección profesional, al control de su biografía, para someterse a la suerte de lo inexplorado con el fin de mantenerse con vida, estuvo expuesta, como cualquiera que haya tenido una vivencia similar, a sentimientos -como los que se han documentado en la literatura especializada-, de duelo, miedo, desarraigo, nostalgia, inseguridades frente al olvido, ten-

siones en la consolidación, continuación o construcción de la identidad, ansiedad por tener que empezar de nuevo en medio de lo desconocido, y cansancio frente a una experiencia que se les presentaba sin fin.

De todo lo anteriormente expuesto se puede concluir que, respecto al derecho de daños, para que se pueda atribuir responsabilidad por desplazamiento forzado al Estado, debemos partir de un punto irrefutable, la prueba de que este participó por acción u omisión en ese fenómeno; de allí se marca el juicio de imputación para la entidad llamada a responder.

En efecto, es la imputación o atribución el eje fundamental del juicio de responsabilidad del Estado; para que este pueda responder frente al afectado o víctima debe estar comprobada su participación directa o indirecta en el desplazamiento forzado, porque lo opuesto sería afirmar que el daño es imputable al tercero que causó la situación fáctica y el Estado sería un mero espectador de la situación.

Frente a esto podría pensarse entonces que, al no ser el Estado el que causó el desplazamiento, mal podría endilgársele algún tipo de responsabilidad, pero ello, lejos de ser categóricamente así, es por decirlo de alguna manera relativo, en cuanto la única forma de imputar responsabilidad es que esté plenamente comprobado, a través de cualquier medio probatorio, inclusive los indiciarios, por cuanto se dijo que en este tipo de casos se debe flexibilizar la valoración probatoria, que alguna entidad pública por acción u omisión incidió en el desplazamiento de las víctimas.

Es a modo de ejemplo, como los casos expuestos *ut supra*, en donde se comprobó en la mayoría de ellos, que el Estado tuvo conocimiento previo de las condiciones de vulnerabilidad de la población, de las constantes amenazas, de las incursiones de grupos al margen de la ley, de la violación sistemática

de derechos humanos, y aun cuando supo de tales amenazas no hizo nada al respecto. En otras palabras, con su actitud de carácter negativo, permitió que el daño antijurídico de desplazamiento se concretara, desconoció a todas luces sus deberes normativos.

Con lo anterior, de ninguna forma se quiere decir que el Estado es un garante universal o que se prohíje una visión paternalista en la que frente a cualquier daño causado por cualquier persona sea la Nación la llamada a responder; dicha posición dista en lo absoluto de lo dispuesto en el artículo 90 superior.

Entonces, la pregunta que debe hacerse es ¿por qué el Estado debe responder cuando el desplazamiento forzado fue causado por agentes no estatales o más bien por terceros ajenos al Estado?, la respuesta parecería fácil según la extracción de los argumentos expuestos, pero el asunto no es tan sencillo. En principio diríamos que el Estado responde por la acción u omisión de entidades públicas; sin embargo, no es cualquier tipo de acción u omisión generalizada, sino aquella que repercute directamente en la situación de facto; es decir, que tenga un nexo causal con el hecho demandado.

Recapitulando, se ve entonces que, pese a que frente al derecho de daños no se privilegió o prohibió algún régimen de responsabilidad, en los casos de desplazamiento forzado se observa que la de falla de servicio es el aplicable por excelencia y ello es así porque la referida falla se presenta cuando se omite una actividad jurídica o material que deja de cumplir un deber jurídico de actuar aun cuando es posible su realización, lo que permite atribuir responsabilidad con mayor rigurosidad a la administración, esto es, luego de realizarse

un juicio de comparación entre el deber legal, constitucional o normativo y la ejecución o no de la actividad a cargo por parte de la administración (López, 2000).

No obstante, también se pudo observar que hay ciertos casos en los que se ha imputado responsabilidad al Estado por desplazamiento forzado bajo los títulos de imputación objetivos de daño especial y riesgo excepcional. El primero, cuando se comprueba que una actuación en principio legítima del Estado este rompió el equilibrio de las cargas públicas y causó un daño susceptible de reparación para quien lo sufre y, el segundo, cuando el hecho dañoso se presenta como consecuencia de una actividad riesgosa; quien realiza este tipo de actividad debe cargar con los resultados dañosos genere a terceros, puesto que son inherentes al ejercicio de dicha actividad, sin que se requiera prestar atención a la existencia o no de una culpa del responsable.

Finalmente, es importante señalar que el Consejo de Estado también ha decidido algunos de estos asuntos a través de un control de convencionalidad como una garantía en los casos en los que se estudian violaciones o graves violaciones a los derechos humanos, como ejecuciones extrajudiciales, desaparición y desplazamiento forzado, entre otros. En efecto, en varias³¹ ocasiones, la Corporación ha confrontado el ordenamiento jurídico interno con el internacional y con base en dicho contraste ha encontrado que en Colombia se han vulnerado los derechos humanos de personas y grupos poblacionales por grupos al margen de la ley y por parte de agentes estatales, lo que ha generado mayor garantía para las víctimas en cuanto al restablecimiento de sus derechos y a su vez un cumplimiento de

³¹ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 26 de enero de 2006, expediente: AG 00213-01; Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 16 de julio de 2015, expediente 34046; Sección Tercera Subsección A, sentencia del 22 de octubre de 2015, expediente: 33977; Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 21 de noviembre de 2022, expediente: 57738.

los tratados internacionales, específicamente con la Convención Americana de Derechos Humanos y el protocolo II adicional a los convenios de Ginebra.

Ejemplo de ello es la demanda de reparación directa presentada por José Leonardo Castaño Méndez y sus familiares por el desplazamiento forzado al que fue sometido por parte de agentes del extinto Departamento de Seguridad (DAS) (sentencia de 20 de octubre de 2014. Expediente: 36682).

En esa oportunidad, la Subsección C del Consejo de Estado realizó un exhaustivo control de convencionalidad; el contexto de lo sucedido fueron las graves amenazas, actos violentos de agresión, extorsión y desplazamiento forzado de que fue objeto el comerciante José Leonardo Castaño Méndez por parte de agentes estatales que pertenecían al DAS del municipio de Granada (Meta).

Por ello, en esa ocasión se realizó una conceptualización de lo que era el desplazamiento forzado en Colombia y en la comunidad internacional, según lo dispuesto en la Ley 387 de 1997 y lo consagrado en los artículos 1.1, 2, 4 y 22.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 17 del protocolo II adicional a los convenios de Ginebra y concluye que todas esas normas no se excluían entre sí, por el contrario, eran el complemento perfecto para dar un alcance estructurado a la definición de desplazado y desplazamiento forzado, lo cual entonces al ser un tema regulado armónicamente por las normas nacionales e internacionales “constituye fuente obligada para el juez contencioso

administrativo en virtud de los establecido en el artículo 93 de la carta política y bajo la aplicación del control de convencionalidad”.

En la sentencia en cita, el Consejo de Estado atribuyó responsabilidad al DAS bajo el título de imputación de falla del servicio; constató que agentes estatales fueron los que prevalidos de su condición de autoridad obligaron a las víctimas a desplazarse forzosamente bajo constantes amenazas, persecución y extorsión, lo que a todas luces era una violación de los deberes normativos de la autoridad en el plano interno y una violación de derechos humanos en el plano convencional.

De lo anterior, se puede concluir que el control de convencionalidad permite robustecer nuestro sistema jurídico, que cada vez es más garante de los derechos de las víctimas, y que el Consejo de Estado no ha sido ajeno en ese propósito; desde hace un buen tiempo realiza un control estricto de convencionalidad en sus sentencias y cumple así con los estándares impuestos por las normas internas como las externas.

De tal suerte, el desplazamiento forzado no solo ha quedado expuesto como un gran flagelo que ha tenido que vivir el país, sino que queda en evidencia que el Estado colombiano ha intentado mitigar esta problemática con la expedición de varias leyes y decretos y, en todo caso, no ha desamparado a las víctimas que lo han tenido que padecer, cuando se ha evidenciado que por acción u omisión el Estado ha colaborado o permitido que este suceda.



Capítulo 12

VIOLENCIAS SEXUALES Y BASADAS EN GÉNERO

Contexto histórico por Carlos Prieto¹

Introducción

Las violencias sexuales han sido una práctica extendida durante décadas de conflicto armado en Colombia y empleada de manera sistemática por parte de diversos grupos armados en donde “el cuerpo de las víctimas se transformó en un campo de ejercicio de poder violento y su apropiación se convirtió en una estrategia de guerra implementada para imponer o mantener diversos tipos de orden moral, económico, militar, social o político” (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, pp. 318-319). Este tipo de violencia se ejerció conforme con las dinámicas de control o disputa territoriales, respondió a lógicas de discriminación y de legitimación de las masculinidades guerreras, cumplió propósitos específicos en la búsqueda de satisfacer intereses particulares y fue normalizada como práctica de guerra en la medida en que fueron incentivadas y pocas veces castigadas por los mandos de los distintos grupos responsables (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 319).

De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), la ejecución de este tipo de crímenes por parte de grupos guerrilleros, paramilitares y Fuerza Pública evidencia que dichas violencias no han respondido a casos aislados o prácticas instintivas sino a

incentivos y sanciones determinadas por las dirigencias de estos grupos armados, por las representaciones que promueven sobre la feminidad y la masculinidad, por “las estrategias militares que utilizan para derrotar a sus enemigos y establecer sus dominios; los repertorios de regulación social que aplican para mantener su dominio; el comportamiento de los comandantes frente a las mujeres, entre otras circunstancias” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 84) entre otras motivaciones. En el caso de grupos paramilitares, por ejemplo, estas violencias apuntaban a objetivos concretos como atacar la condición de liderazgo de las mujeres, destruir el círculo afectivo de las víctimas, castigar conductas y afianzar identidades violentas; mientras en el caso de guerrillas como las Farc, estas violencias tuvieron hasta expresiones intrafilas, especialmente en contra de las mujeres (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pp. 80-83).

Este tipo de violencia afectó de forma diferenciada los planes de vida de niños, niñas, jóvenes, hombres, mujeres, incluyendo personas de la comunidad LGBTI. En el caso de las mujeres, el conflicto armado las vulneró de manera desproporcionada, más si se tiene en cuenta la discriminación estructu-

¹ Politólogo con maestría en asuntos internacionales y estudios en seguridad y DDR. Ha trabajado varios años como investigador, asesor en procesos de negociación y consultor para entidades públicas y organizaciones nacionales e internacionales. Este trabajo fue posible también gracias al apoyo y contribución de Gerson Arias, experto en seguridad y conflicto armado.

ral que han soportado históricamente mujeres campesinas, indígenas, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 306). En este sentido, según lo recogido por la Comisión de la Verdad en Colombia:

Con el uso de la violencia sexual, una de las expresiones de violencia más crueles y con una carga simbólica enorme para las mujeres, se buscó destruir los lazos sociales y romper los tejidos humanos de las comunidades, dirigiendo el ataque al corazón de esas poblaciones, dado el papel central de las mujeres en la vida familiar y comunitaria” (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 307).

En relación con la comunidad LGBTI, los grupos armados persiguieron de manera recurrente a esta población en razón a sus orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género no normativas, ejerciendo distintas modalidades de violencia que abarcaron además de violencias sexuales, amenazas, desplazamientos forzados, exilios, homicidios, desapariciones, secuestros y reclutamientos forzados, entre otras vulneraciones (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 560). Todos estos hechos impactaron en diferentes dimensiones a estas personas, desde sus identidades de género y sexualidades, hasta sus proyectos socioeconómicos, comunitarios o políticos.

El esclarecimiento de estos hechos ha sido una tarea revestida de complejidad. El alto grado de subregistro de estos hechos se asocia a prácticas de estigmatización y revictimización que ocurren en el ámbito social e institucional y que han desincentivado la denuncia e invisibilizado estos delitos: “las huellas en el cuerpo y los impactos emocionales que deja la violencia sexual no son comunicados por las víctimas por temor a los señalamientos” (Centro Nacional de Memoria Histórica,

2013, p. 84). En este escenario se ha destacado la labor de personas y organizaciones de víctimas, mujeres y población LGBTI que desde hace años han promovido procesos de resistencia, reconocimiento de hechos victimizantes y de no repetición de este tipo de delitos.

El Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, elaborado por la Defensoría del Pueblo en alianza con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, reconoce y conceptualiza sobre la violencia sexual y sus modalidades, referencia instrumentos normativos que desde hace décadas han buscado prevenir y proteger frente a la ocurrencia de este tipo de violencia como la Declaración de la Organización de Naciones Unidas sobre la “protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado” de 1974, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer de 1994 o el mismo Estatuto de Roma que reconoce la violación y otros abusos sexuales como delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra (Defensoría del Pueblo y ACNUDH, 2010, p. 42).

En el caso de violencia contra la mujer, el mismo Manual acoge las conclusiones de algunos informes de la relatora especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer en el caso de Colombia, en los cuales se ha reconocido que:

La violencia contra la mujer es generalizada y sistemática. La Relatora Especial expresa suma preocupación por el actual grado de impunidad por violaciones de derechos de la mujer, sobre todo las que ocurren debido al conflicto armado en Colombia o se ven agravadas como resultado de este. Expresa preocupación además por el trato que recibe la mujer en el sistema de justicia penal y por el bajo por-

centaje de condenas impuestas en casos de violación u otras formas de violencia basada en el género (Organización de Naciones Unidas, 2002, páf. 103-104).

Desde la perspectiva defensorial, la violencia sexual:

Es una forma de violencia de género y consiste en cualquier acto, tentativa o amenaza de naturaleza sexual que se realiza contra la voluntad de una persona. Es un delito que lesiona la integridad, la libertad y la orientación sexual e identidad de género (...) (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 16).

En este mismo sentido y bajo un enfoque ampliado, se entiende la violencia basada en género como:

Toda acción de violencia causada por un ejercicio del poder, fundamentado en estereotipos sobre lo femenino y lo masculino y las relaciones desiguales entre hombres y mujeres en la sociedad (...) favorecen el ejercicio del poder a través de actos de agresión o coerción en contra de las mujeres, por el simple hecho de serlo, así como de quienes no encajan en los parámetros de género y sexualidad dominantes, como las personas transgénero, lesbianas, bisexuales y hombres gay (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 15).

Las violencias sexuales y violencias basadas en género constituyen un tipo de violencia que ha persistido en los últimos años desde la óptima de la Defensoría del Pueblo y del Consejo de Estado. De acuerdo con el último informe al Congreso de la Defensoría del Pueblo, este tipo de violencias siguen ejecutándose en regiones como la Caribe o el Pací-

fico donde los grupos armados se expanden a través de estos y otros repertorios de violencia (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 16). Alertas tempranas para el año 2023 como las Alertas 001, 003, 004 y 009 para zonas como Risaralda, Guainía, Meta y Guaviare y Norte de Santander han advertido también la posibilidad de ocurrencia de violencias sexuales o basadas en género frente a lo cual, la misma entidad ha reiterado recientemente que la importancia de reconocer, por ejemplo:

Las violencias contra las mujeres, como violaciones a los derechos humanos, implica apropiarse el concepto de violencia basada en género, para aterrizarlo de manera transversal a la actuación estatal y aplicar el enfoque de género no solo en la atención, investigación y sanción de las violencias, sino en todos los escenarios y campos del ejercicio de los derechos de las mujeres (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 199).

El capítulo que se presenta a continuación tiene como propósito reconstruir el contexto, los patrones y algunos casos relacionados con violencia sexual y violencia basada en género presentados en la historia reciente del conflicto armado en Colombia. Asimismo, tiene como propósito documentar la labor que la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Estado; conforme con su misión constitucional han desarrollado durante décadas con miras prevenir y proteger a la población frente a la ocurrencia de este tipo de violencia o frente a sus impactos, así como definir la responsabilidad estatal, sancionar y proyectar referentes jurisprudenciales en relación con estos delitos.

Contexto histórico y reciente relacionado con violencias sexuales

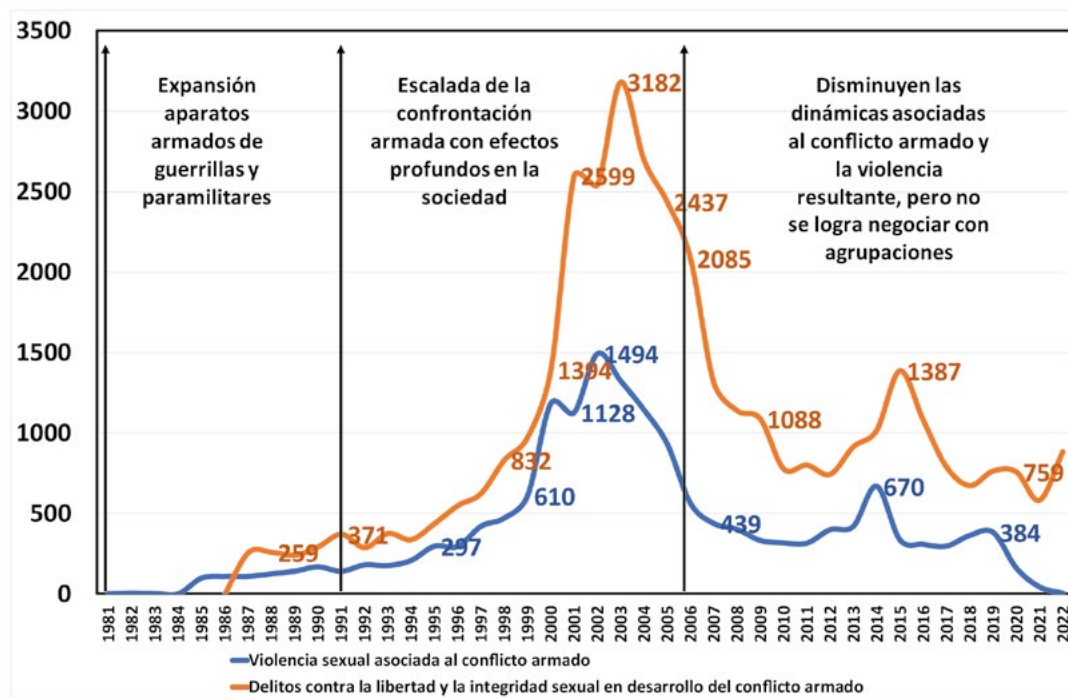
Las cifras sobre violencia sexual en el marco del conflicto armado disponibles replican el mismo comportamiento de los asesinatos llevados a cabo por los actores armados irregulares². Si nos atenemos a las cifras del Centro Nacional de Memoria Histórica, como se evidencia en la gráfica a continuación, el nivel de casos es bajo en los años 80, muy posiblemente en parte por el subregistro, y asciende significativamente de 1992 en adelante, llegan-

do a su pico en 2002. Desde ahí descienden vertiginosamente hasta 2011. Se presenta un nuevo ascenso en los casos entre 2011 y 2014 y vuelven a descender en los años siguientes; para 2019 se registra un nivel parecido a 2011. Ahora, en lo que respecta a la información reportada por Unidad para las Víctimas, las tendencias son similares, si bien el pico es mucho más pronunciado.

² Las bases de datos se extractaron de datos abiertos y se usaron como fuentes el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Para las consultas de víctimas de violencia sexual se usaron consultas extractadas del Centro Nacional de Memoria Histórica. Dependiendo del caso, se seleccionaron series hasta 2022, tomando como punto de partida diferentes años: 1982, o 1985, opciones que se precisan en cada capítulo, esto a pesar de que el énfasis se hace desde 1991. Se usó también la consulta de datos abiertos de la Unidad para las Víctimas. Hay que mencionar que las bases de datos que se usaron y que están disponibles en fuentes abiertas, son anonimizadas, es decir que no tienen relato ni contienen el nombre de la víctima. No obstante, se dispone de una versión de estas bases de datos suministradas por petición al Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto, que contienen relatos. En numerosos casos se extraen parte de esos relatos. También se usaron fuentes de contraste como publicaciones del Centro Nacional de Memoria Histórica u otros informes que se citan a lo largo del texto.

Gráfica 1.

Evolución de la violencia sexual asociada al conflicto armado por años y periodos



Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto³ del CNMH y Unidad para las Víctimas⁴.

Respecto a la información disponible es importante señalar que el subregistro es enorme. En primer lugar, hay que tener en cuenta que son relativamente recientes los instrumentos conceptuales (Sánchez, 2011, pp.7-8) y legales⁵ específicos para categorizar y cuan-

tificar la magnitud de las distintas formas de violencia sexual, reproductiva y por prejuicio, ocurridas en el marco del conflicto armado, lo cual se ha traducido en su invisibilidad a pesar del impacto desproporcionado en las víctimas⁶. Segundo, existe subregistro por ausen-

³ Cálculos a partir de la base del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

⁴ Datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas. Datos Abiertos. Corte a junio de 2023.

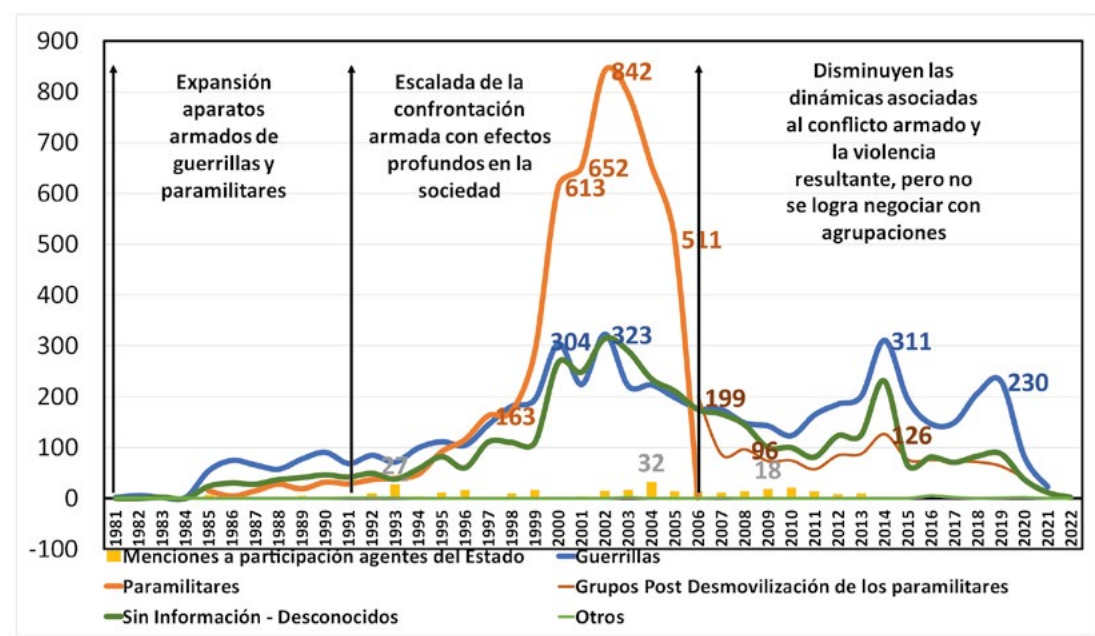
⁵ Si bien es cierto se han reconstruido los registros, muestran la ocurrencia de violencia sexual en el marco del conflicto armado desde 1958, el diseño de instrumentos para el levantamiento de tal información es reciente y más reciente aún la tipificación en Colombia de los delitos sexuales ocurridos en este contexto.

⁶ “La Sala continúa observando que los delitos de violencia sexual contra la generalidad de las mujeres del país y en particular contra las mujeres víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzado, siguen siendo invisibles y subregistrados. Esta invisibilidad y subregistro, que ya fuera advertida por esta Corte en el Auto 092 de 2008, incide radicalmente en que aún se desconozca la dimensión cualitativa y cuantitativa real de la sistematicidad y generalidad con que ocurrió y ocurre el fenómeno. Las cuantificaciones generales sobre la ocurrencia de violencia sexual más aproximadas se basan en los exámenes sexológicos practicados por el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses. No obstante, las estadísticas del Instituto no reflejan la dimensión verídica de los eventos de violencia sexual en general y, en particular, de violencia sexual asociada con el conflicto armado interno, pues el número de exámenes sexológicos practicados no es equivalente al número de mujeres, niñas y

cia de denuncia debido principalmente a que muchas personas únicamente declaran su condición como víctimas de desplazamiento forzado, manteniendo oculta la violencia sexual, lo que ocurre en muchos casos por ver-

güenza; temor o riesgo a ser culpadas; temor o riesgo de represalias; presencia de grupos armados; sistemas de apoyo inexistentes o inadecuados, por citar algunos factores.

Gráfica 2.
Evolución de la violencia sexual asociada al conflicto armado según responsables por años y periodos



Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto⁷ del CNMH

La perspectiva según responsables por años muestra, sin lugar a duda, que, en el periodo más álgido, entre 1999 y 2004, el comportamiento se explica por los paramilitares. Estos se caracterizaron por ser un grupo coordinado, territorializado y politizado que resaltaba valores masculinos de honor y valentía y la venganza constituyó el mecanismo para la resolución de conflictos.

Diferentes estudios sobre la violencia sexual en el marco del conflicto armado en Colombia han identificado que estas violencias forman parte de las estrategias operacionales de los actores armados y han establecido las siguientes distinciones:

- 1) Violencia sexual en escenarios de disputa territorial con presencia significativa

adolescentes que en efecto han sido víctimas de violencia sexual. Incluso, si se contrastan los casos documentados por organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional de actos de violencia sexual cometidos en el marco del conflicto armado y las cifras derivadas de los exámenes médico-forenses, se observa una distancia aún mayor entre los casos que han ocurrido efectivamente y los casos denunciados”. Corte Constitucional [2015].

⁷ Cálculos a partir de la base del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica. Corte junio de 2023.

de economías ilegales (cultivos de coca o explotación minera), en el que los cuerpos se estigmatizan, se callan y se aniquilan.

2) Violencia sexual en escenarios de control territorial: corredores estratégicos de movilidad/zona de protección, en donde los cuerpos se apropian, se corrigen y se

higienizan.

3) Violencia sexual en escenarios de intrafilas -coacción política- en donde dicha violencia se tolera, es silenciada y promovida (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2021, p. 1).

Tabla 1.

Distribución de la violencia sexual en los municipios más afectados entre 1981 y 1991.

Etiquetas de fila	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Total	Porc
MEDELLIN					2		2	7	5	8	6	30	3,3%
TURBO					3	6	5	3	6	4	3	30	3,3%
APARTADO					2	1	3	4	4	6	1	21	2,3%
MACEO					2	2	3	1	3	3	3	17	1,9%
SAN MARTIN DE LOBA						16						16	1,8%
SAN VICENTE DE CHUCURI					3	1	3	3	1	2	1	14	1,5%
YACOPI						3	3	1	3	1	2	13	1,4%
EL CARMEN DE CHUCURI					4	1	1	1	2		3	12	1,3%
MUZO						9		1		1		11	1,2%
SAN CARLOS					1			1		6	2	10	1,1%
MARIA LA BAJA							1	1	3	2	2	9	1,0%
PLANETA RICA					1	1	1		2	1	3	9	1,0%
VALLE DEL GUAMUEZ					1		3	1		1	2	8	0,9%
BUENAVENTURA					2	1			2	1	2	8	0,9%
	0	0	0	0	21	41	25	24	31	36	30	208	22,8%

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto⁸ del CNMH

Con base en el CNMH se distribuyó la violencia sexual en los municipios más afectados del país, por años, entre 1981-1991. Sobresale Medellín y después se destacan municipios del Magdalena Medio (Maceo, San Vicente de Chucurí, Yacopí, El Carmen de Chucurí) y el Urabá (Turbo, Apartadó), sobre todo.

Esto coincide con las dinámicas identificadas cuando se estudia la violencia en su conjunto. Actuaban las guerrillas, por un lado, y estructuras paramilitares que todavía no se habían articulado, aunque ya estaban relacionadas con el narcotráfico.

⁸ Cálculos a partir de la base del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica. Corte junio de 2023.

Tabla 2.

Distribución de la violencia sexual en los municipios más afectados entre 1992 y 2006.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	92 06	Porc % 92 06
VALLE DEL GUAMUEZ	1	1		3	1	4	3	40	29	63	105	73	36	32	12	403	3,9%
PLATO				1	2	3	7	9	30	40	45	28	57	43	16	281	2,7%
ZONA BANANERA		2		2	3	2	17	20	33	36	27	61	19	15	8	245	2,3%
SANTA MARTA	1	1	10	3	1	4	4	7	48	14	32	35	28	15	10	213	2,0%
MEDELLIN	12	9	7	9	3	8	9	15	22	13	35	23	15	3	12	195	1,9%
POLICARPA	1	1				1		2	5	8	19	41	42	39	34	193	1,8%
ZAMBRANO						2		9	29	38	35	28	13	12	2	168	1,6%
ARGELIA	1			1	1	6	4	13	16	17	36	21	19	17	9	161	1,5%
APARTADO	4	4	9	20	10	13	15	4	13	9	11	7	6	11	7	143	1,4%
FUNDACION	5		1	1	4	1	7	5	19	26	23	22	17	7	2	140	1,3%
TIBU		15	1	1		1	2	26	28	11	20	12	10	4	1	132	1,3%
ARACATACA	1	2	1	2		1		1	7	15	28	25	35	4	4	126	1,2%
SIN INFORMACION	4		1	9		4	4	8	9	14	13	16	20	10	10	122	1,2%
PIVIJAY			1	2		5	4	14	18	12	21	10	12	11	2	112	1,1%
BUENOS AIRES		2	1						28	37	18	17	7	1		111	1,1%
VALLEDUPAR	2	1	2	3		5	1	5	8	11	23	11	15	14	8	109	1,0%
TURBO	5	6	4	14	19	11	2	5	3	9	4	3	9	4	4	102	1,0%
	37	44	38	71	44	71	79	183	345	373	495	433	360	242	141	2956	28,3%

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto⁹ del Centro Nacional de Memoria Histórica.

Entre 1992 y 2006 se registran 16 municipios, además de los casos sin información, que acumularon el 28.5 por ciento del total de casos, lo que muestra una concentración importante. En esta oportunidad se destacó Valle del Guamuez¹⁰, en donde las incursiones de los paramilitares fueron muy fuertes entre 1999 y 2003. Adicionalmente, se destacan munici-

pios del Caribe como Plato, Zona Bananera (municipio del Magdalena), Zambrano, Fundación, Aracataca y Valledupar. Este patrón es consistente con el hecho de que los paramilitares actuaron con especial fuerza en el Caribe de donde replegaron a las guerrillas. Se destacaron, asimismo, en el Pacífico, Policarpa en Nariño, y Argelia, en el Cauca.

⁹ Cálculos a partir de la base del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

¹⁰ De acuerdo con la Defensoría del Pueblo. “Factible incremento de homicidios selectivos de configuración múltiple, desplazamiento forzado y ocurrencia de ataques contra bienes de carácter civil, ataques indiscriminados contra los cascos urbanos y enfrentamientos armados con interposición de población civil como consecuencia de la disputa territorial entre las AUC y las FARC por el control del Valle de Sibundoy y la arteria de comunicación entre Mocoa y Pasto. La situación de riesgo se agudiza con la condición de ser, estos municipios receptores de población desplazada del bajo putumayo, la cual es víctima de amenazas por supuestas relaciones con uno u otro actor armado contendiente.” Defensoría del Pueblo [2023].

Tabla 3.*Distribución de la violencia sexual en los municipios más afectados entre 2007 y 2022.*

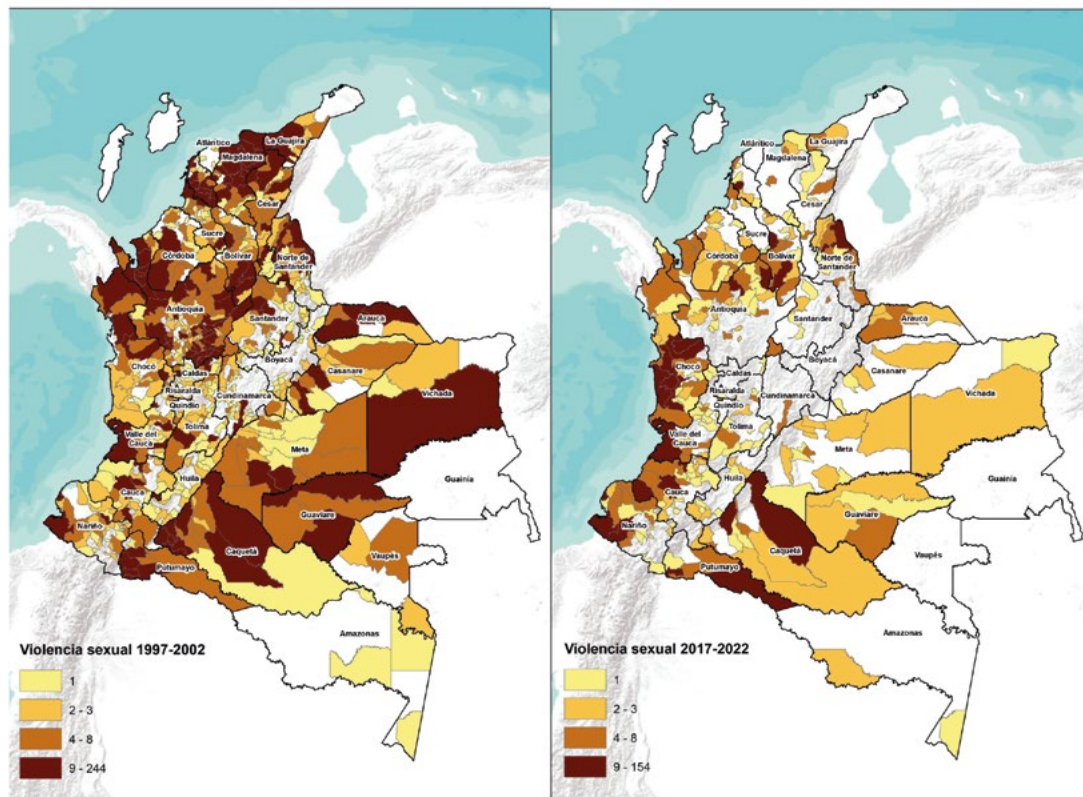
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	07 22	Porc 07 22
BUENAVENTURA	9	5	6	9	14	29	41	75	28	24	30	56	54	12	2		394	7,6%
SAN ANDRES DE TUMACO	5	12	5	15	8	26	20	31	10	19	23	15	27	6	2		224	4,3%
RIOHACHA	4	6	5	3	1	1	4	74	5	7		3					113	2,2%
MEDELLIN	7	7	5	2	14	11	22	18	3	11	5	1				1	107	2,1%
SIN INFORMACION	6	9	7	3	5	6	6	15	38	6	3		1				105	2,0%
QUIBDO	3	2		4	4	4	5	6	10	8	9	13	12	20	4		104	2,0%
POLICARPA	14	15	11	17	4	18	8	4	3		2	4	1	1			102	2,0%
DIBULLA	7	4	1	4	2	1	6	50	2	3	2	3					85	1,6%
VALLE DEL GUAMUEZ	11	2	6	5	6	6	2	5	2	5	2	1	14	1			68	1,3%
SANTA MARTA	13	9	8	5	3	2	2	16	4	2	1						65	1,2%
MEDIO ATRATO	2	1		1	4	2	1		4		4	12	22	7	2		62	1,2%
EL TAMBO	4	3	9	4	2	9	7	4	1	1		4	4	3			55	1,1%
SAN VICENTE DEL CAGUAN	3	4	7	3	5	2	4	5	2	5	3	3	3	2			51	1,0%
	88	79	70	75	72	117	128	303	112	91	84	115	138	52	10	1	1535	29,5%

Fuente: Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto¹¹ del Centro Nacional de Memoria Histórica.

En el tercer periodo, entre 2007 y 2022, se identifican trece municipios y los casos sin información, que en su conjunto acumularon el 29.5 por ciento del total. Resalta en esta ocasión que los municipios más afectados son los del Pacífico. Buenaventura, después de la desaparición de Los Rastrojos en 2011, se caracterizó por disputas entre organizaciones criminales. Tumaco, por su lado, fue más crítico en términos de violencia después de la desmovilización de los paramilitares; también reportó un gran número de casos después del acuerdo de paz con las Farc en 2016 en tanto irrumpieron

variadas agrupaciones disidentes y se afianzaron estructuras alineadas con la Segunda Marquetalia y con el denominado Estado Mayor de las Farc. También se destacaron municipios del Pacífico como Quibdó y Medio Atrato. En Quibdó, las denuncias fueron reiteradas entre 2015 y 2020, es decir, especialmente después de los acuerdos con las Farc. En el suroccidente también se destacaron Policarpa (Nariño), y El Tambo (Cauca). En ambos municipios los niveles fueron altos hasta 2012, lo que sugiere que pesó la acción de los grupos post desmovilización de los paramilitares.

¹¹ Cálculos a partir de la base del Observatorio Nacional de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica.

Gráfica 3.*Número de casos de violencia sexual por periodos.**Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2023.*

La violencia sexual en escenarios de control territorial documentados mediante los testimonios escuchados por la Comisión de la Verdad evidencia que, entre 1999 y 2016, “fue marcadamente mayor en municipios cocaleros y que estos índices aumentaron en el periodo del Plan Colombia y de la avanzada paramilitar” (Comisión para el Esclarecimiento, 2023, p. 4). Reviste especial interés apreciar los datos presentados por la Comisión de la Verdad; resaltan que son mucho más afectados los municipios cocaleros” (Comisión para el Esclarecimiento, 2023, p. 4). En estos escenarios se multiplican bares, tabernas y espacios de trabajo sexual, en donde se configuran estas prácticas por parte de integrantes de estructuras armadas y particularmente los paramilitares y los gru-

pos posdesmovilización de los paramilitares de 2007 en adelante.

En lo que respecta al ciclo de vida de las víctimas de la violencia sexual, reproductiva y por discriminación, son las mujeres jóvenes entre los 18 y 28 años las que han sufrido los mayores vejámenes (30.07%), seguido de las mujeres adultas (25.10%) y en tercer lugar las adolescentes (21.90%). La violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes alcanza niveles exorbitantes al representar el 29.81 por ciento de un universo de 15.738 víctimas del periodo 1990-2019. En resumen, las mujeres víctimas de la violencia sexual en el marco conflicto armado colombiano representan el 83.29 por ciento. En este aspecto ha de tenerse en cuenta también que entre los vejámenes

que han afrontado niñas y niños en el marco del conflicto armado se ha incluido el reclutamiento forzado y que en lo que se ha denominado “violencia sexual intrafilas” se destacan aspectos como: las normas a través de las cuales se toleraba, permitían o promovían los

abortos forzados, anticoncepción forzada, acoso sexual y relaciones afectivas y sexuales, victimizaciones de las cuales fueron objeto las mujeres guerrilleras (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, pp. 8,28).

Tabla 4.

Ciclo de vida víctimas violencia sexual en porcentajes.

Ciclo de vida	Hombre	Mujer
0 - 5 años	0,27	0,61
Infancia (6-11 años)	0,68	5,15
Adolescencia (12-17 años)	1,2	21,90
Juventud (18-28 años)	1,76	30,07
Adultez (29-59 años)	2,08	25,10
Persona mayor (60 años o más)	0,09	0,46
Sin información de edad, ni de sexo	10,63	

Fuente: <https://www.comisiondelaverdad.co/anexo-estadistico-mi-cuerpo-es-la-verdad-mujeres-lgbtq>

Por otro lado, la visibilización de las violencias por discriminación a la que han sido sometidas las personas LGBTIQ es relativamente reciente, pero la persistencia de sus organizaciones documentando casos¹² y el acompañamiento institucional de la Defensoría del Pueblo, han facilitado a la Jurisdicción Especial para la Paz dar apertura al Macrocaso 11 (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023) para investigar las condiciones que dieron lugar a la violencia y discriminación contra las mujeres, las niñas y las personas LGBTI y posi-

bilitar la verdad, justicia y reparación para las víctimas de violencia sexual¹³.

La población víctima de violencia por discriminación es la de mayor subregistro en el contexto del conflicto armado, principalmente por la ausencia de instrumentos adecuados para la recolección de la información; por el temor y la vergüenza de denunciar delitos relacionados con la sexualidad; por el contexto social y cultural en que se comenten los delitos; entre otras razones. Esta situación poco a poco se ha venido revirtiendo a través de

¹² La alianza Cinco Claves propuso en varias oportunidades a la JEP la creación de un macrocaso de violencia sexual, violencia reproductiva y violencia motivada en la sexualidad de la víctima.

¹³ En efecto, en septiembre de 2023, la JEP oficializó la apertura del Macrocaso 11 “Violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano”, destacando que hasta el momento ha encontrado “el registro de 35.178 víctimas de todos los actores del conflicto, por hechos de violencia sexual, reproductiva y otras violencias de género y por prejuicio, en hechos ocurridos entre 1957 y 2016” (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023).

instrumentos claves como el mismo manual *Herramientas para la apropiación de los indicadores de género* del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para el monitoreo del conflicto armado (Defensoría del Pueblo, 2007).

En relación con las cifras, el Registro Único de Víctimas reporta que:

Al 1 de abril de 2019 se habían incluido en el registro 5.037 hechos victimizantes cometidos contra personas LGBT. (...) los hechos victimizantes que más se cometieron contra personas LGBT son desplazamiento forzado (3.105), amenazas (895), delitos contra la integridad sexual (393) y homicidios (302). (Colombia Diversa, 2020, p. 83).

Probablemente las víctimas sean muchas más.

De igual forma, el contexto rural (pueblos y caseríos con baja densidad poblacional) en el que se desarrolla el conflicto armado, ha “facilitado” la visibilidad de las expresiones e identidades diversas, lo que propicia el ejercicio de la violencia por discriminación apoyada en discursos justificativos como:

(...) la continua asociación del sexo biológico clausurado en solo dos opciones de hombre y mujer, de la orientación sexual con el VIH, la pedofilia, la perversión, el pecado, entre otras, y de la identidad de género con la patología y la medicalización (Defensoría del Pueblo, 2015, p. 44).

De manera reciente, Colombia Diversa registra en su reporte del 30 de marzo de 2022:

139 episodios de violencia motivada por orientación sexual durante el conflicto

armado, incluyendo entre ellos 38 sobre violencia sexual. De estos eventos, ocho fueron perpetrados por las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), un grupo paramilitar de extrema derecha; seis por grupos sucesores de los paramilitares que surgieron tras la desmovilización parcial de las AUC en el Proceso de Justicia y Paz; tres por grupos paramilitares no identificados; 13 por las FARC-EP; tres por las Fuerzas Armadas; tres por la Policía Nacional; y tres por actores no identificados. (Asociación Internacional LGBTI, 2022, p. 5).

En relación con este tipo de violencias, los hombres no escapan a las imposiciones de la norma heterosexual y los estereotipos. Los instrumentos de registro e investigación en general -pese a los recientes esfuerzos- a menudo no están diseñados para identificar los eventos de violencia sexual contra hombres y niños incluyendo, por ejemplo, niños desvinculados del conflicto. Cuando se ejerce la violencia sexual sobre hombres heterosexuales, la víctima puede cargar con el estigma y la vergüenza de su supuesta homosexualidad. Y, desde la mirada judicial, el hecho sexual victimizante puede ser calificado como tortura (Ramírez, 2008, p. 10). Desde el punto de vista de los perpetradores, la violencia sexual contra hombres y niños pretende dejar claro qué clase de sexualidad, feminidad y masculinidad son consideradas aceptables.¹⁴

En marzo de 2019, la JEP a través de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas abrió el Caso 007, denominado “Reclutamiento y utilización de niñas y niños

¹⁴ De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica: “Cuando hablamos de masculinidades hacemos referencia a las construcciones socialmente reconocidas de lo que significa “ser hombre” (...): ser proveedor, trabajador, racional, emocionalmente controlado, heterosexual activo, jefe del hogar, padre, fuerte y blanco, con dominio sobre otros hombres- tiende a subordinar a otras masculinidades, a las que infantiliza, disminuye y/o feminiza”.

en el conflicto armado” que al adoptar una noción amplia de reclutamiento le permite investigar hechos victimizantes como la violencia y esclavitud sexuales, la planificación y abortos forzados y la imposición de castigos o penas crueles, inhumanas o degradantes¹⁵.

Las violencias sexuales contra los hombres representan el 6,08 por ciento de un universo de 15.738 víctimas; según el rango de edad las víctimas menores de 18 años alcanzan un 2.15 por ciento, seguido del rango “Adulthood” representada por un 2.08 por ciento.

Las contribuciones desde la Defensoría del Pueblo

La labor de la Defensoría del Pueblo en relación con la violencia sexual y basada en género ha evolucionado a través del tiempo y ha fortalecido sus criterios de actuación, capacidades institucionales y gestión defensorial relacionada con estos delitos, tanto en el contexto del conflicto armado en Colombia como por fuera, todo bajo el enfoque de promoción y garantía de los derechos humanos:

La Defensoría del Pueblo reconoce la persistencia de la violencia sexual dentro y fuera del contexto del conflicto armado y en zonas con alta presencia de grupos armados ilegales, de manera especial en contra de niñas y mujeres en su diversidad (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 9).

En lo que se refiere a estos delitos en el marco del conflicto armado interno, objeto del presente acápite, desde sus primeros años como entidad, la Defensoría hizo seguimiento a algunas modalidades relacionadas con violencia sexual como casos denunciados de acoso y abuso sexual contra mujeres y menores de

edad o intervenciones ante la Corte Constitucional y fortaleció los criterios institucionales para la protección de estas poblaciones frente a la ocurrencia de estos hechos (Defensoría del Pueblo, 1994). La labor adelantada durante esos primeros años por las Defensorías Delegadas para los Derechos de la Niñez, la Mujer y el Anciano, para las Minorías Étnicas y Comunidades Indígenas y para Asuntos Constitucionales fue fundamental respecto al monitoreo y la protección frente a este tipo de violencia y sus impactos diferenciados.

En este sentido, desde su puesta en funcionamiento en 1992, la Defensoría del Pueblo hizo una apuesta institucional por visibilizar algunos de los impactos del conflicto armado en las mujeres, NNA y personas con orientaciones sexuales diversas¹⁶. Esta acción la combinó con estrategias de atención y prevención de la violencia contra estos sectores poblacionales. Un ejemplo de esto fue un proyecto realizado en 1995 que buscaba mejorar la calidad de la atención para las mu-

¹⁵ Justicia Especial para la Paz, JEP. Auto 159 de 2021. Presentó la primera caracterización de víctimas acreditadas en el Caso 07, que realizó con las 274 víctimas que habían sido acreditadas para entonces. Esta caracterización llevó a la Sala a priorizar las tres conductas conexas con el reclutamiento que más fueron referidas por las víctimas acreditadas. Entre estas priorizó a: i) violencia sexual y basada en género [...], pp. 24-25.

¹⁶ Uno de los primeros casos que reportó la Defensoría ocurrió en 1995 cuando el ente registró la muerte de una niña de 15 años en Saravena, Arauca, a manos de la guerrilla que “presentaba 29 disparos, tenía un brazo partido y su cuerpo denotaba síntomas de abuso (la fuente no precisa qué clase de abuso, pero da a entender que era de tipo sexual)” Defensoría del Pueblo (1996).

jeros víctimas de la violencia intrafamiliar y sexual, en la ciudad de Bogotá (Defensoría del Pueblo, 1997, p. 410).

Para mediados de los 90, la Defensoría se sumó a un conjunto de iniciativas de la comunidad internacional, del movimiento social de mujeres y de organismos de control, para que el Congreso de la República expidiera un conjunto de leyes dirigido a eliminar la violencia contra la mujer y a desarrollar los mecanismos que garanticen el acceso a la justicia y la protección a las víctimas. Ejemplos de este trabajo de incidencia fueron: la Ley 248 del 29 de 1995, por la cual se ratifica la “Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Convención de Belén Do Para”; la Ley 294 de 1996, por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, sancionar y remediar la violencia intrafamiliar; y la Ley 360 de 1997, contra los delitos contra la libertad sexual y dignidad humana.

Desde 1998, tal y como se consigna en los subsiguientes informes al Congreso, la Defensoría del Pueblo expande sus capacidades en relación con la prevención y monitoreo a estos delitos, construyendo un sistema de seguimiento y vigilancia que apuntara a validar la situación de derechos de las mujeres en el país, y abordara temas específicos como el impacto del conflicto armado en las mujeres, la violencia sexual y el estado de las políticas estatales para la promoción de los derechos de estas poblaciones (Defensoría del Pueblo, 1998). Respecto a casos de violencia sexual contra mujeres, la Defensoría hizo eco en esos años a las datos que recogía el Instituto Nacional de Medicina Legal, visibilizando algunas de las denuncias que llegaban a sus propias oficinas y evidenciando los desafíos de la respuesta institucional frente a las víctimas de estos hechos. Progresivamente, las

estadísticas sobre los casos de conocimiento de la entidad empezaron también a ser centralizadas, categorizadas como violencia sexual y reportadas periódicamente por la Defensoría dentro sus diferentes informes.

Para los primeros años de 2000 y a través de la gestión defensorial de oficinas Delegadas como la Derechos del Niño, la Mujer y el Anciano, la Entidad promovía acciones de atención integral a víctimas de violencia sexual, desplegando más de 30 centros de atención para esta población en el territorio nacional, con capacitaciones a personerías municipales en temas relacionados con violencia sexual, asesoría a defensorías regionales y seccionales sobre estos mismos temas, entre otras iniciativas (Defensoría del Pueblo, 2004).

Desde 2005, la Entidad incorporó la perspectiva de género en la labor de advertencia del Sistema de Alertas Tempranas para lo cual produjo dos documentos metodológicos. Por un lado, un manual para recoger información sobre violencias basadas en género en el marco del conflicto armado (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 102) que propone recomendaciones sobre el uso de técnicas y fuentes para la documentación del conflicto armado basado en el género y, por otro lado, la cartilla *Porque el conflicto golpea... pero golpea distinto. Herramientas para la apropiación de los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para el monitoreo del conflicto armado* (Defensoría del Pueblo, 2007). Para estas labores se proponen indicadores como: “tipo de problemas relacionados con la salud sexual y reproductiva de hombres y mujeres en zonas de presencia o control de grupos armados; tasa de dictámenes sexológicos según municipio y departamento del hecho por sexo” (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 102).

En este sentido, la Defensoría continuó su tarea de formación y capacitación de fun-

cionarios públicos para atender a las víctimas de violencias sexuales e incorporó 31 indicadores de género dentro del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) (Defensoría del Pueblo, 2009, pp. 68- 69).

Las capacidades de la Defensoría del Pueblo se ampliaron en los siguientes años frente a la atención y seguimiento a estos hechos de violencia como resultado también de algunas sentencias de la Corte Constitucional y de otros instrumentos jurídicos que asignaban responsabilidades a la Entidad, al mismo tiempo que ampliaban los criterios y enfoques bajo los cuales la institucionalidad debería abordar estas expresiones de violencia, incluyendo también la violencia basada en género y afectaciones diferenciadas a otras poblaciones como la comunidad LGBTI. Entre las sentencias de la Corte y herramientas normativas que guiaron la labor de la Defensoría durante esos años, además de aquellas de orden internacional como la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se destacan (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 9):

- Sentencia T-025 de 2004: en relación con el estado de cosas inconstitucionales frente a la situación de la población desplazada.
- Ley 975 de 2005: Ley de Justicia y Paz frente a la cual la Defensoría activó un esquema de acompañamiento de orientación y acompañamiento a víctimas de grupos armados ilegales, incluyendo aquellas derivadas de diversos hechos de violencia sexual.
- Auto 092 de 2008: por medio del cual se reconoce el impacto desproporcionado del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colom-

bianas y frente a la labor de la Defensoría, se identifican una serie de riesgos de género en el marco del conflicto armado que deben identificados en el monitoreo a violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH como el riesgo de violencia sexual, de explotación sexual o de abuso sexual en el marco del conflicto armado (Defensoría del Pueblo, 2019, pp. 25-26).

- Ley 1448 de 2011: por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y que refuerza criterios y medidas de atención en relación con estas violencias estableciendo, por ejemplo, que “en cada una de las entidades públicas en las que se brinde atención y/o asistencia a víctimas, se dispondrá de personal capacitado en atención de víctimas de violencia sexual y género, que asesore y asista a las víctimas”¹⁷.
- Ley 1719 de 2014: por la cual se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado. Con la sanción de esta ley se ordena, por ejemplo, la creación de un Sistema de Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer con el fin de “conocer la dimensión de la violencia sexual, en especial de la violencia sexual asociada al conflicto armado” en Colombia y amplía los tipos penales de las conductas relativas a la violencia sexual. Así mismo, quienes hayan sido víctimas de este tipo de agresiones tienen unos derechos especiales, como, por ejemplo: “a que se valore el contexto en que ocurrieron los hechos”¹⁸ y es más exigente en lo que se refiere a la investigación, juzgamiento y sanción de la

¹⁷ Ley 1448 de 2011, artículo 25, parágrafo 2.

¹⁸ Ley 1719 de 2014 (Colombia) “Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se distan otras disposiciones”.

violencia sexual ocurrida en el conflicto armado, se invierte la carga de la prueba y son calificados como delitos de lesa humanidad y por tanto imprescriptibles conforme con el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

- Auto 009 de 2015: en el que se plantea que la “violencia sexual sigue siendo una de las expresiones más graves de las violencias y la discriminación basadas en género, ocurridas en el contexto del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia” (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 9) y en la que se solicita al Defensor del Pueblo que diseñe e implemente un Plan de Acción Integral para asesorar a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y de desplazamiento forzado.

Con la creación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), la Defensoría y otras entidades del Estado inician una labor de seguimiento a la implementación de esta Ley:

Las víctimas de violencia sexual manifestaron su preocupación por el poco avance de los procesos de atención y reparación, en especial, señalaron la falta de adecuación de los espacios para la toma de declaraciones, la no inclusión de sus hijos en el RUV, las dificultades para acceder a programas de generación de ingresos y empleo, la baja cualificación de los funcionarios públicos para brindar una atención de acuerdo con el hecho victimizante sufrido, la necesidad de vigilancia sobre la inclusión de medidas afirmativas y diferenciales en los instrumentos de planeación territorial, la necesidad de avanzar en los procesos de atención psicosocial para ella y para sus hijos y la importancia de contar con garantías para participar en el Cerrem, entre otras” (Defensoría del Pueblo y otros, 2017, p. 31).

Pese a este panorama, la violencia sexual es uno de los hechos en la que se ha logrado mayor cobertura en el acceso a la indemnización que plantea la Ley de Víctimas (29.3%) (Defensoría del Pueblo et. al., 2017, p. 44).

Frente a este marco normativo y jurisprudencial, la Defensoría impulsó otro tipo de iniciativas que reforzaron sus capacidades institucionales y se tradujeron, por ejemplo, en la creación de la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género por medio de la Resolución 063 de 2014 o el diseño y puesta en marcha desde 2015, en colaboración con USAID y OIM, del “Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia” con una vigencia de 10 años, el cual busca “trascender el cumplimiento del auto de la Corte y se constituyó en la oportunidad de fortalecer la coordinación y articulación de la acción institucional hacia la atención, orientación y asesoría a las personas sobrevivientes de violencia sexual” (Defensoría del Pueblo et. al, 2017, pp. 7-8). A través de la resolución 079 de 2018 se adopta este plan, así como la ruta defensorial de atención para personas sobrevivientes de actos de violencia sexual.

En este esfuerzo de poner en marcha el plan se involucró un equipo interdisciplinario de la entidad que incluyó a las Defensorías Delegadas para los Grupos Étnicos; los Derechos de la Población en Movilidad Humana; Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (SAT); la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno; los Derechos de la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor; los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género (Defensoría del Pueblo et. al, 2017).

La Defensoría del Pueblo ha sido una de las entidades competentes que junto a otras como la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, las comisarías y defensorías de familia, el ICBF y el INML, está llamada a brindar, según el caso y las necesidades, atención a las víctimas de violencia sexual de manera diferenciada, específica e integral, de manera articulada con estas instituciones y respecto a la satisfacción derechos, especialmente en materia de salud, justicia y protección (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 61).

Por medio de la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, además de la presencia de equipos o duplas de género (abogada y psicóloga) en Defensorías Regionales desde 2014, la labor de la entidad se ha reforzado también frente a la atención de personas con orientación sexual e identidad de género diversas, reconociendo que históricamente han sido poblaciones estigmatizadas y violentadas y recogiendo el trabajo que la misma entidad venía haciendo al menos desde 2009 a través de delegadas como la de Asuntos Constitucionales y Legales en relación con la atención de casos particulares (109 identificados entre 2009 y 2015) y la producción de documentos de análisis jurisprudencial frente a la vulneración de derechos de esta población (Defensoría del Pueblo, 2015, pp. 9-10).

Como parte de su misionalidad y desde su creación, la:

“Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género asumió, como dos de sus primeras tareas, la visibilización de las graves afectaciones ocurridas en el marco del conflicto armado, y la exigencia de una respuesta institucional adecuada a sus realidades, que en consecuencia con los derechos de las víctimas, permita fortalecer su participación, además de un proceso de reparación integral y garantía de no repetición desde

un enfoque de género y diversidad sexual (Defensoría del Pueblo, 2015, pp. 9-10).

De igual forma, frente a estos casos de victimización como consecuencia del conflicto armado, la Defensoría del Pueblo también ha venido promoviendo su labor en la última década (desde 2012) a través de la Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas.

En congruencia con las capacidades institucionales desplegadas, la Defensoría del Pueblo ha emitido una serie de decisiones y documentos oficiales específicos sobre prevención, protección y rutas de atención en relación con hechos de violencia sexual y basada en género, entre los cuales se incluyen para los años más recientes:

- Informe Defensorial *Violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia: análisis de la respuesta estatal*, publicado en 2023 con el propósito de “conocer los principales factores de riesgo y consecuencias de la violencia sexual contra la niñez y la adolescencia, así como analizar la actuación de las instituciones competentes para la prevención y atención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en el país” (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 7).
- Informe *Género y frontera: situación de las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD) en condición de desplazamiento forzado y con necesidad de protección internacional, en las fronteras de Colombia con Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela* publicado en 2020.
- *Guía defensorial para la atención integral a mujeres sobrevivientes de violencia sexual* publicado en 2019 en colaboración con la Organización internacional para las migraciones (OIM) y agencia de estados unidos para el desarrollo internacional (USAID).

- Boletines semestrales publicados en 2019 sobre la situación de las mujeres y personas OSIGD refugiadas y migrantes.
- publicado en 2018 por medio del cual la entidad busca “desde la voz de las víctimas, el trabajo en campo, y las quejas que durante años viene recibiendo la Defensoría, seguir visibilizando el fenómeno de la violencia y la discriminación basada en género en el país” (Defensoría del Pueblo, 2018, p. 2).
- Informe *Voces ignoradas. La situación de personas con orientación sexual e identidad de género diversas en el conflicto armado colombiano*, publicado en 2015 gracias al apoyo del Fondo de Justicia Transicional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (FJT-PNUD) con el objetivo de reconocer y visibilizar las situaciones e impactos de la violencia ejercida contra estas poblaciones.

Este trabajo se fortalece a través de varias herramientas, por ejemplo: i) los informes de riesgo del Sistema de Alertas Tempranas (SAT); ii) de los informes regionales temáticos sobre violencia contra las mujeres elaborados en Cartagena, Nariño y Buenaventura (2011); iii) del documento “Para la caracterización de la violencia y explotación sexual contra niños, niñas y adolescentes en contextos altamente militarizados en Guainía, Arauca y Cauca” (2011); iv) de la información que obtiene en la recepción de quejas y del acompañamiento a víctimas; v) y los informes de seguimiento a los Autos de la Corte Constitucional. Con esto, la Defensoría concluye que:

La violencia sexual en el marco del conflicto armado es una práctica extendida por todo el país que tiene características regionales asociadas a las dinámicas del conflicto armado y sus actores: en algunas zonas es además expresión de prácticas racistas;

hace parte de las modalidades de explotación sexual promovidas y controladas por los actores armados se ejerce para imponer y mantener el control social y político, y hace parte de la práctica del reclutamiento forzado, que afecta particularmente a niñas y jóvenes (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 201).

Otros documentos oficiales como los informes al Congreso han incorporado durante más de una década acápites o análisis especiales relacionados con las violencias sexuales o basadas en género como el decimoctavo informe de 2011, el vigésimo segundo de 2014, el vigésimo cuarto de 2016, el vigésimo sexto de 2018, además de los últimos informes de rendición de cuentas de 2021 y 2022 e incluso el informe tripartito de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones Resolución 071 del 7 de junio de 2019 sobre la “crisis humanitaria en la región pacífica” presentado junto con la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

A parte de informes de riesgo y otro tipo de informes, desde la creación del Sistema de Alertas Tempranas, se ha promovido el monitoreo, la denuncia y el requerimiento a autoridades nacionales y locales en relación con la prevención y protección frente a la ocurrencia de hechos de violencia sexual y basada en género. La incorporación de la perspectiva de género en la forma de operar del Sistema de Alertas Tempranas se tradujo en la elaboración de informes especiales que, reconociendo las dificultades del SAT para la detección de los “riesgos relacionados con la perspectiva de género”, derivaron en nuevas estrategias y metodologías cualitativas para suplir el déficit de información. Tales informes se refieren a escenarios de riesgo, tipos de violencia ejercida contra las víctimas, derechos vulnerados, así como los impactos en los ámbitos

personal, familiar, comunitario y organizativo; además formulan recomendaciones a las instituciones concernidas para que adelanten acciones preventivas en favor de las poblaciones objeto, entre ellos:

- Violencia contra las mujeres en el Distrito de Buenaventura. (Defensoría del Pueblo, 2011).
- Situación de riesgo e impacto diferencial del conflicto armado en el Distrito de Cartagena. (Defensoría del Pueblo, 2011).
- Violencia sexual contra las mujeres en Nariño y la situación de derechos de las mujeres víctimas en Pasto (Defensoría del Pueblo, 2011).
- El Conflicto armado y el riesgo para la mujer rural. Estudios de caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Santander y Caquetá (Defensoría del Pueblo, 2014).
- Los riesgos de reclamar la tierra: vulneración y amenazas a los derechos humanos de personas y comunidades. Estudios de caso de los municipios de Tumaco (Nariño); Montería, Valencia, San Pedro de Urabá y Arboletes (Urabá Cordobés); Tibú (Norte de Santander), y Vistahermosa (Meta) (Defensoría del Pueblo, 2014).

Asimismo, desde 2018, un número importante de alertas tempranas ha evidenciado hechos de violencia basada en género y violencia

sexual en zonas como Norte de Santander, Guainía, Atlántico, Arauca, Eje Cafetero, Zona Pacífico, Santander, entre otras, por medio de alertas como la 009-23, 003-23, 029-22, 041-20, 029-1. 9 y la 076-18. En dichas alertas se han expuesto la persistencia de estos hechos (como en Sardinata y El Zulia en 2023); la inminencia de riesgos asociados a estas violencias, especialmente contra menores de edad, mujeres y personas con orientaciones e identidades de género diversas; los repertorios implementados por diferentes grupos armados; los desafíos institucionales vigentes respecto a la prevención de estos hechos y el llamado a autoridades locales y entidades del orden nacional para proteger y atender a población en riesgo o víctimas de estos hechos.

La Defensoría del Pueblo ha establecido que en estos últimos años los hechos victimizantes hacia estas poblaciones están dirigidos [...] especialmente contra su integridad sexual; en este sentido, el reclutamiento forzado, así como el uso y utilización de las niñas y adolescentes, está asociado principalmente con prácticas de trata de personas con finalidades sexuales como la explotación comercial, explotación sexual, esclavitud sexual, tal como lo señalan la AT 072-18¹⁹ de Santa Bárbara, Nariño; la AT 065-18 para Mapiripán, Meta²⁰, y la AT 006-19²¹ para Jamundí, Valle del Cauca, entre otras (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 31).

¹⁹ De acuerdo con la Defensoría del Pueblo: "... las mujeres estarían expuestas a ser víctimas de violencia sexual; y los jóvenes, podrían ser objeto de reclutamiento forzado. Las niñas y los niños estarían bajo amenaza de vinculación ilícita a actividades bélicas." Defensoría del Pueblo [2018].

²⁰ De acuerdo con el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo: "El SAT de la Defensoría del Pueblo, ha conocido que los grupos armados ilegales también profieren amenazas de exterminio social contra poblaciones estigmatizadas. Durante los primeros meses de 2018, por ejemplo, se tuvo información sobre la existencia de una supuesta campaña de la mal llamada "limpieza social" en Puerto Concordia." Defensoría del Pueblo, p. 175 [2018]. AT 065-18.

²¹ De acuerdo con una alerta temprana de la Defensoría del Pueblo: "Delitos Sexuales. Según los datos estadísticos facilitados por la Policía Metropolitana de Cali, hasta el 30/09/18 habían sido denunciados 90 casos, para el mismo periodo del año 2018 la cifra era de 99 hechos, siendo escaso el margen diferencial entre un año y otro con este delito cuyo número principal de víctimas por regla general se encuentra en menores de edad." Defensoría del Pueblo [2019]. AT 006-19.

A la luz de las intervenciones públicas y documentos divulgados por la Defensoría del Pueblo durante más de tres décadas, la Entidad ha logrado avanzar en la caracterización de las violencias sexuales y basadas en género. De acuerdo con los planteamientos oficiales, la violencia sexual en el marco del conflicto armado ha sido uno de los delitos más invisibilizados y de mayor impacto para las mujeres, niños, niñas y adolescentes y personas LGBTI. A lo largo de su trabajo defensorial, la Entidad ha demostrado cómo estas violencias han sido perpetradas por todos los grupos armados, lo cual coincide con los recientes hallazgos del Informe Final de la Comisión de la Verdad, el cual señala que “las violencias sexuales fueron una práctica de todos los actores armados, extendida e invisibilizada durante el conflicto” (Comisión para el Esclarecimiento, 2022, p. 307).

En su quinto informe al Congreso (Defensoría del Pueblo, 1998), el tema de violencia sexual en el marco del conflicto adquiere una dimensión importante en términos de la opinión pública. Por un lado, la Defensoría empieza un ejercicio de visibilización de las violencias sexuales replicando el trabajo realizado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y su informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, el primero de ellos presentado en 1988.

Para esos momentos, la Defensoría reconocía un avance en el tratamiento de la violencia sexual por parte del Estado, pero señalaba dificultades respecto a “la falta de coordinación entre las entidades, déficit de recursos y de capacitación, dificultad para la atención integral interinstitucional, entre otras” (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 175). La Defensoría del Pueblo se enfocó entonces en fortalecer la coordinación interinstitucional y adecuar los procedimientos a las necesidades y condiciones de quienes vivían esta situación.

Para ese mismo año de 1997, los registros del aumento de las violencias sexuales en el marco del conflicto empiezan a tener para la Defensoría un nivel de grave:

En el último año se reporta de manera extraoficial, el incremento de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres en zonas de conflicto armado y por causa de él, así como la gravedad de los ataques dirigidos contra ellas. En su mayoría no son denunciados ante las autoridades competentes por la poca confianza que generan y la escasa capacidad de respuesta que tienen. El aumento se registra de manera especial en el Urabá (parte de Antioquia), con persecución, amenaza, torturas y ejecuciones a mujeres líderes de organizaciones campesinas y candidatas a cargos de elección popular. En Meta, Arauca, Cesar y Sucre especialmente se presentaron ataques sexuales, asesinato de mujeres campesinas por parte de grupos paramilitares, para amedrentar a la población civil (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 175).

Precisamente en el Informe al Congreso de ese año, la Defensoría hacía público un testimonio aberrante ocurrido en el Sur del Cesar, en un año en que la presencia paramilitar se expandía en dicho territorio: “(...) llegaban de noche a las casas y sacaban a las personas por el techo; levantaban las hojas de zinc y sacaban a la gente de las casas tirándoles las patas ... a una vecina mía le cortaron los senos, la violaron y le echaron un líquido en la vagina... yo no iba a esperar que me pasara lo mismo” (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 175). Algo similar ocurría para esos momentos en el Urabá antioqueño (Defensoría del Pueblo, 1998, p. 175).

Un caso emblemático del uso de las violencias sexuales por los grupos armados fue el caso de la masacre de El Salado en febrero de 2000, cuando los paramilitares entraron a este co-

rregimiento del municipio del Carmen de Bolívar (Bolívar), asesinaron a 46 campesinos, luego de torturarlos, degollarlos y de abusar sexualmente de varias mujeres. 600 familias se vieron obligadas a desplazarse y la Defensoría emitió la Resolución Regional 8 y realizó una Audiencia Defensorial en Cartagena el 2 de diciembre de 2002 (Defensoría del Pueblo, 2002, p. 209). Esta modalidad fue uno de los crímenes más usados por los grupos paramilitares. En ese momento, la Defensoría también denunció las estrategias de los grupos insurgentes y paramilitares para involucrar a los menores en la guerra: “se les usa como carne de cañón o protección contra el enemigo, se les recluta y se les fuerza a ser compañeros sexuales de los combatientes” (Defensoría del Pueblo, 2004, p. 80).

El trabajo de la Defensoría se fortalece a partir de 2001, luego de que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas estableciera la Resolución 1325 de 2000, que reconoció que “los civiles, y particularmente las mujeres y los niños, constituyen la inmensa mayoría de los que se ven perjudicados por los conflictos armados, incluso en calidad de refugiados y personas desplazadas internamente, y cada vez más sufren los ataques de los combatientes y otros elementos armados, y reconociendo los efectos que ello tiene para la paz y la reconciliación duraderas”. Para la Defensoría,

la existencia de esta Resolución permite hacer hincapié en el fenómeno del uso selectivo de la violencia sexual como arma de guerra y como factor desestabilizador de las sociedades en conflicto.

Con el fortalecimiento de su trabajo en los años siguientes, la voz de la Defensoría se fortalece dentro de la opinión pública:

Como agravante de la crisis humanitaria que vive el país, el uso de la violencia sexual como arma de guerra en el conflicto colombiano es cada vez más evidente; de acuerdo con la encuesta de Profamilia de 2001 en cinco zonas marginales, el 8% de las mujeres desplazadas por el conflicto manifiesta haber sido violada por una persona diferente al cónyuge. La violencia sexual, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada, entre otras, hacen parte de un conjunto de prácticas comunes en el contexto de la degradación de la guerra, asociadas al control del cuerpo de las mujeres como forma de regulación simbólica de un territorio y su población. Por lo general la intimidación y la amenaza directa obligan a las mujeres a guardar silencio y a no denunciar estas prácticas atroces e invisibles de la guerra (Defensoría del Pueblo, 2006, p. 101).

Este nivel de denuncia también tuvo un foco en las violencias sexuales que afectaron a los NNA:

En el marco del conflicto armado los niños, las niñas y los adolescentes, principalmente estos últimos, se han convertido en autores y víctimas de actos de violencia. Muchos niños han quedado huérfanos y han sido sometidos a la explotación y a abusos sexuales; también han sido víctimas del secuestro. Los niños y las niñas son víctimas del conflicto armado cuando son reclutados por los grupos armados, cuando se ven en la necesidad de desplazarse por razón de las hostilidades, cuando son afectados por la explosión o manipulación de minas anti-personal, o cuando como población civil son víctimas de las disputas territoriales de los grupos alzados en armas. Igualmente son utilizados como “raspachines” en la explotación de cultivos ilícitos (Defensoría del Pueblo, 2007, p. 110).

Para 2007, la Defensoría hacía eco de los datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), quien mencionaba que “como consecuencia del conflicto armado, se han desplazado cerca de 1.100.000 niños y niñas. Igualmente, se ha establecido que el 55% tiene menos de 18 años, que es, en algunos casos, víctima de violencia sexual por parte de actores armados, y que sus derechos sexuales y reproductivos son vulnerados” (Defensoría del Pueblo, 2007, p. 110).

Luego del fin de las desmovilizaciones de grupos paramilitares en 2006, la Defensoría empezó a referirse a una reconfiguración del conflicto armado y factores de riesgo. En este periodo señaló que:

Los actores armados están recurriendo a prácticas como la violencia sexual, el degollamiento, la mutilación de cuerpos, el reclutamiento y utilización de niños,

niñas y adolescentes en acciones de terror (niños y adolescentes que, atraídos por la paga, colocan petardos explosivos, lanzan granadas, cobran extorsiones, sirven de informantes, etc.), las amenazas de muerte (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 70).

Para la Defensoría:

Una de las conductas más lesivas contra los derechos a la integridad personal, a la libertad y al respeto de la dignidad humana es la violencia sexual, máxime si se tiene en cuenta la arbitrariedad de la fuerza y de la relación de poder, que sitúa a las mujeres, los niños y las niñas en condición de extrema vulnerabilidad, muchas veces sin la posibilidad de informar o denunciar los maltratos ante las autoridades competentes (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 345).

En 2008, según datos de la Defensoría, el 15,8 por ciento de las mujeres en situación de desplazamiento habían sido víctimas de violencia sexual. De ellas, el 18 por ciento identificó la violencia sexual como causa directa del desplazamiento (ACNUR, 2009).

Ya en la segunda década de los años 2000, la Defensoría fortaleció su capacidad de seguimiento, denuncia y análisis sobre las violencias sexuales:

La violencia sexual y sus múltiples manifestaciones en el contexto del conflicto armado se han convertido en una de las mayores preocupaciones para las entidades del Estado y las organizaciones de la sociedad civil y su caracterización, prevención, atención y sanción plantea grandes desafíos. A partir de la información fragmentada con la que se cuenta al respecto, se han hecho visibles los niveles de crueldad a los que han sido sometidas las víctimas, su repercusión en la vida privada y en el liderazgo femenino y su uso recurrente como medio de castigo o de intimidación

a las mujeres, las organizaciones, las comunidades, etc. Es una de las violaciones a los derechos humanos menos denunciada a las autoridades competentes. Hay evidencias de su sistematicidad y frecuencia en algunas regiones del país y puede estar asociada al incremento de la violencia sexual en el ámbito privado y comunitario. La violencia sexual en el contexto del conflicto armado tiene características particulares que impiden el acceso a la justicia de las víctimas. Se crea así un patrón sistemático de impunidad que contribuye a reproducir los factores que han naturalizado social y culturalmente esta forma de violencia contra las mujeres (Defensoría del Pueblo, 2011, pp. 198-199).

La entidad encontró también para esos años que los principales obstáculos para que las víctimas de la violencia sexual, dentro y fuera del conflicto armado, accedan a la justicia son:

Las amenazas de los violadores y su presencia física, la desconfianza en la institucionalidad, el temor al maltrato y a la exposición de su intimidad, el desgaste sufrido por quienes buscaron justicia y, sobre todo, la ausencia de resultados concretos. La Fiscalía General de la Nación tiene registrados 589 casos de violencia sexual en el contexto del conflicto armado y, en el proceso de la Ley 975, los integrantes de los antiguos grupos paramilitares solo han confesado 42 casos. Reiteradamente, el Estado colombiano ha recibido recomendaciones de expertas y relatores internacionales para que desarrolle acciones concretas, orientadas a garantizar la superación de la impunidad por la violencia contra las mujeres, particularmente, en la violencia sexual (Defensoría del Pueblo, 2011, pp. 198-199).

Recientemente, los grupos posdesmovilización de las Autodefensas, en particular las AGC, han sido identificados por el SAT como un potencial generador de amenazas relacionadas con violencia sexual contra niñas, mujeres y adolescentes en varios territorios donde prevalece la presencia de actores armados y violencia política, incluyendo allí a las zonas abandonadas por las Farc-EP (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 23).

Por el lado de los grupos guerrilleros, paralelo al avance del proceso de paz, las Farc-EP defendieron su argumento de que ciertas prácticas que vulneran los derechos de las mujeres se realizaban con el fin de no afectar la unidad y la disciplina militar. Sin embargo:

Algunas mujeres guerrilleras dieron testimonio sobre acciones de violencia sexual cometidas contra ellas. La Fiscalía General de la Nación reveló un informe sobre los abusos que las Farc-EP cometieron contra las mujeres dentro de sus filas. La Fiscalía muestra cómo las mujeres vivieron bajo un estricto control de sexualidad, sometidas a métodos de planificación, en algunos casos extremos. Tales condiciones habrían puesto en riesgo la vida de las guerrilleras que, en ocasiones, fueron obligadas al aborto en condiciones inadecuadas. Por ello, se ha acusado al grupo armado de planificación forzada y aborto forzado (Defensoría del Pueblo, 2017, pp. 374-375).

El impacto de las violencias sexuales también ha sido resaltado por la Defensoría respecto a las personas LGBTIQ+:

Las acciones violentas en medio del conflicto armado están marcadas por los prejuicios y estereotipos preexistentes frente a estas poblaciones. El círculo de exclusión y discriminación se exagera a través de la acción de actores armados ilegales, que en el control del territorio llegan a

determinar lo que se puede “ser y hacer”, sobre todo, en espacios públicos como la calle, donde algunas de estas personas encuentran una alternativa de vida. Círculo de exclusión que no termina con el acto violento, sino que muchas veces se perpetúa y queda enmarcado en la discriminación social, hasta incluso llegar a justificar y legitimar lo ocurrido (Defensoría del Pueblo, 2015, p. 24).

De igual modo:

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, víctimas del conflicto armado, tienen unos factores de vulnerabilidad que anteceden la experiencia de guerra. Los lugares de marginalidad que les son asignados socialmente potencializan mayores represalias y violencias por parte de actores armados, legales e ilegales, cuyas acciones en muchas ocasiones son legitimadas por una sociedad civil patriarcal y excluyente, haciendo de sus cuerpos objetos legítimos para la violencia (Defensoría del Pueblo, 2015, p. 37).

La violencia sexual contra civiles sigue siendo denunciada hasta la fecha por la Defensoría del Pueblo, tanto sobre mujeres, como NNA y personas LGBTIQ+, y la sigue considerando como “una práctica empleada por grupos armados para ejercer control e infundir temor en las comunidades con el fin de establecer su dominio en los territorios” (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 79).

En correspondencia con esta caracterización y con el gran acervo de decisiones y documentos, la Defensoría del Pueblo ha emitido un número importante de recomendaciones a entidades del orden nacional y autoridades locales con la finalidad de requerir la respuesta institucional oportuna en materia de

prevención de estos hechos y de atención a población víctimas y comunidades en riesgo frente a estos delitos. Entre los actores institucionales de mayor reiteración como objeto de este universo de recomendaciones se encuentran las alcaldías y gobernaciones, las autoridades étnicas, la Fiscalía General de la Nación, la Consejería Presidencia para la Equidad de la Mujer, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Defensa, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Interior, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad Nacional de Protección, las Comisarías de Familia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otras instituciones con funciones respecto a la atención de población víctima o en riesgo a causa de estas violencias.

Como parte del grupo de recomendaciones emitidas durante los últimos años se han presentado un número importante orientadas a: desplegar estrategias para la prevención de violaciones a los derechos de menores de edad, mujeres y población LGBTI; estrategias para la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de estas poblaciones en el marco del conflicto armado; el apoyo a la elaboración, ejecución y seguimiento a las rutas de atención integral para víctimas de violencia sexual y basada en género; participación y fortalecimiento de las instancias de prevención y atención de violencia sexual; revisión y fortalecimiento de los sistemas de información relacionados con este tipo de violencia; identificación de situaciones de riesgo en materia de violencia sexual; adopción de medidas para el restablecimiento de derechos de población víctimas de estas violencias; desplegar campañas pedagógicas orientadas a la visibilización y prevención de estos tipos de violencia; promoción de procesos de capacitación al interior de las entidades en relación con estos delitos y población vulne-

rable; priorización de los casos de violencias sexuales y basadas en género a nivel judicial; incorporación en los planes de desarrollo la formulación e implementación de políticas de género, entre otras medidas.

Como se ha mencionado en líneas anteriores, en el marco de su gestión defensorial, la Defensoría del Pueblo a su vez ha materializado un sinnúmero de acciones e iniciativas en correspondencia con su mandato constitucional y legal frente a la prevención y atención de víctimas y poblaciones relacionadas con violencias sexuales y basadas en género. En este sentido, la Entidad ha mantenido su compromiso de:

Trabajar para la eliminación de la violencia sexual en el país. Por ello reconoce la importancia que tiene trabajar desde la prevención, la transformación cultural, la adecuada atención institucional y la garantía de los derechos de aquellas personas que han sido víctimas de los hechos condenables de violencia sexual, a través de una adecuada asistencia y reparación. Cumpliendo con nuestra obligación juris-

prudencial y constitucional, trabajaremos para que estas herramientas se conozcan, se difundan y se apliquen por parte de los y las servidoras de la Entidad (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 9).

Para estos propósitos, la Entidad ha afianzado capacidades para la recepción de casos relacionados con estas violencias, así como para la atención de población víctimas y en riesgo de victimización, activando rutas específicas de atención que tienen en cuenta enfoques diferenciales y otros criterios afines al respeto y la satisfacción de derechos, mecanismos de documentación de casos y de promoción a la denuncia, campañas de orientación, visibilización y concientización frente a estas violencias, convocatoria de mesas de trabajo y audiencias defensoriales sobre discriminación y violencias basadas en género como las de 2018, acompañamiento a instancias de atención a víctimas de violencias sexual, generación de informes defensoriales sobre estos tipos de violencias y respuesta estatal asociadas, entre otros ejemplos.



Capítulo 13

VIOLENCIA SEXUAL Y CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA: DESAFÍOS DESDE LA LABOR JUDICIAL

Análisis jurídico de María Adriana Marín¹

Introducción

El análisis jurídico de la violencia sexual en el marco del conflicto armado comprende, ciertamente, una mirada a la actividad judicial desplegada para abordar el fenómeno, dada la trascendencia del papel de los jueces y tribunales no solo en la sanción del hecho, sino también en la adopción de medidas efectivas de reparación y en la determinación de criterios para aplicar adecuadamente los estándares normativos de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, en casos de tan alta y sistemática lesividad para las víctimas y sus comunidades.

Tanto en el ámbito internacional como en el plano doméstico existen providencias definitivas orientadas a la sanción y a la reparación de daños derivados de la violencia sexual cometida, en general, por agentes del Estado.

Sin embargo, se ha reconocido la precariedad de la justicia para contener tan grave fenómeno², lo cual supone que es aún mayor la insuficiencia de la respuesta judicial a los específicos daños derivados de la violencia sexual que se ejerce concreta, pero sistemáticamente, en el desarrollo del conflicto armado.

En Colombia se registran avances en materia penal -lo que puede obedecer en buena parte a la experiencia de los jueces penales en el tratamiento de delitos similares, la orientación de los estándares internacionales específica y prevalentemente a la actividad de la justicia penal de los Estados y, adicionalmente, por la expedición de leyes internas encaminadas a la reparación de esos daños, primordialmente, en el marco del sistema judicial punitivo³, que incluyen naturalmente

¹ Consejera de Estado, Sección Tercera, abogada y catedrática de la Universidad de Antioquia, ex defensora pública regional y magistrada auxiliar del Consejo de Estado.

² Incluso en el plano internacional, los logros son más incipientes que contundentes. Así, se ha dicho que: “Es evidente que el Sistema Interamericano condena inequívocamente cualquier tipo de violencia sexual, más allá de la violación sexual, como contraria a los derechos humanos y que exige a los Estados del continente proveer a sus ciudadanos y ciudadanas con recursos efectivos e idóneos para denunciar este tipo de violencia. Asimismo, que las obligaciones de los Estados bajo la Convención Americana, la Convención de Belém do Pará, la CIPST y otros tratados interamericanos incluyen el deber de investigar y sancionar la violencia sexual a fin de garantizar el derecho de las víctimas a la justicia y de transmitir a la sociedad americana que este tipo de violencia es inaceptable. Sin embargo, los órganos del Sistema solo han podido atender algunos pocos de los problemas en esta materia que enfrenta la región” (Recinos [2013]. “Los derechos sexuales y reproductivos: estándares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. [Comisión Nacional de Derechos Humanos - <https://www.corteidh.or.cr/tablas/33923.pdf>]).

³ La Ley 1719 de 2014 regula en forma directa “el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado”, pero orientando las medidas

al de la justicia transicional; mientras que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no cuenta con un número significativo de decisiones sobre la materia, dado el bajo índice de demandas encaminadas a la reparación de ese daño, fenómeno que a su vez obedece a múltiples factores, entre estos, el desconocimiento de los mecanismos que operan en materia contenciosa a favor de las víctimas de ese crimen, la indisponibilidad de recursos para cubrir los eventuales costos del proceso y el arraigo del miedo y demás variables que históricamente han inhibido a las personas afectadas para demandar.

Frente a esto último resulta destacable el hecho de que, a lo largo de la historia de la humanidad y en todas las culturas, se ha anidado y arraigado en la psique femenina y en la sociedad, la convicción de que sobre la mujer recae toda la culpa de lo que le ocurra a ella y del destino que sigan su familia, su círculo o clan y la comunidad misma. Ello ha incubado y transmitido de manera casi genética un sentimiento de culpa o “merecimiento” en cada mujer, ante la agresión que ella misma recibe, situación que se ha acentuado por las enseñanzas impartidas en ese sentido a las sociedades, desde las doctrinas religiosas como por la propia filosofía y la psicología, en todas las épocas. De ahí que sea predominante en la actualidad la cohibición de la víctima para denunciar el hecho, porque de antemano tiene claro que al poner de manifiesto el ataque recibido, la sociedad estará lista para responsabilizarla y condenarla, justificando al agresor.

Agréguese a ello las falencias propias de la administración de justicia, como lo es, concretamente, la falta de consolidación del enfoque de género y de otros elementos hermenéuticos ya fijados por el derecho in-

ternacional para garantizar materialmente un acceso efectivo a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en escenarios de guerra o conflicto.

Como lo ha cuestionado la Corte Suprema de Justicia⁴:

[E]l ámbito judicial (...) no ha sido ajeno al maltrato de los derechos de las mujeres que tiene su origen en la propia institucionalidad. Es por esto que, la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha llamado la atención (Acceso a la Justicia para mujeres víctimas de la violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.Doc.68, 20 de enero de 2007) donde la respuesta judicial ante denuncias de violencia contra las mujeres es notablemente deficiente y no corresponde a la gravedad e incidencia del problema.

Asimismo, ha constatado que en varios países existe un patrón de impunidad sistemática en el procesamiento judicial de conductas constitutivas de violencia contra las mujeres, debido al hecho de que la gran mayoría de tales actuaciones carece de una investigación, sanción y reparación efectiva. Ha recalcado, además, que la impunidad de estas violaciones de derechos perpetúa la aceptación social del fenómeno de la violencia contra las mujeres, su sentimiento y sensación de inseguridad, así como la persistente desconfianza en el sistema de administración de justicia.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha mostrado evolución en materia de reparación de graves violaciones a los derechos humanos y, en ese marco, ha abordado no pocos casos de violencia sexual cometida por agentes del

prevalentemente a la esfera de la jurisdicción penal.

⁴ Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal. Sentencia del 20 de noviembre de 2014, Exp. N.º 41373. M.P. José Luis Barceló Camacho.

Estado, en escenarios distintos a la confrontación armada⁵. En estos eventos, si bien recientes, se ha procurado avanzar en la garantía de reparación integral y de justicia restaurativa desde criterios que, por encaminarse precisamente a sancionar y reparar violaciones a los derechos humanos y la violencia sexual perpetrada por agentes estatales, podrían constituir un insumo básico para abordar, ya de manera diferencial, la violencia sexual en el específico marco del conflicto armado.

Frente a este panorama y los desafíos que al respecto debe abordar la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es conveniente subrayar, sin dejar de reconocer los avances logrados por la justicia penal, que la privación de la libertad no es la medida más idónea ni eficaz para conjurar la violencia sexual por agentes del Estado ni por los actores del conflicto armado. Es aquí donde corresponde a los tribunales y jueces administrativos disponer medidas de reparación efectiva, donde se tome en consideración que, las víctimas de la agresión no son quienes deben asumir la carga exclusiva de denunciar, de demandar en solitario o de incoar por su exclusiva cuenta el proceso de responsabilidad estatal respectivo, sino que debe darse aplicación a los

instrumentos internacionales que imponen obligaciones al Estado colombiano en materia de prevención y de reparación misma, para abrir la puerta a un establecimiento de responsabilidades con base en demandas y denuncias presentadas por familiares de la persona afectada, organizaciones, miembros de la sociedad civil y, en general, sujetos distintos a las víctimas, quienes no pocas veces pueden permanecer bajo el temor de denunciar o bajo un razonable sentimiento de indisposición para narrar el caso al representante judicial o a las autoridades.

Le compete al aparato judicial y, de modo particular, a esta jurisdicción avanzar en la reparación integral del daño y en un establecimiento más contundente de responsabilidades institucionales e individuales, ya que si bien es palmario que toda agresión sexual acarreará siempre una profunda afectación o carga física y moral para quien la padece, cuando es cometida con ocasión o en desarrollo del conflicto armado, trae aparejados otros daños de extrema gravedad y de ocurrencia sistemática⁶ que ameritan la adopción de medidas adicionales de reparación que superen, en el plano personal y en el social, las tradicionales modalidades económica, física y psicológica.

⁵ V. gr.: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto de 24 de noviembre de 2017, Rad. 59648, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁶ “La violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano, así como lo son la explotación y el abuso sexuales, por parte de todos los grupos armados ilegales enfrentados y, en algunos casos aislados, por parte de agentes individuales de la Fuerza Pública” [Corte Constitucional, Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa].

El fenómeno y el papel asignado al Estado colombiano desde el derecho internacional (respuesta de la JEP)

La violencia sexual como conducta o agresión de guerra ha sido identificada y reconocida por el derecho internacional como una modalidad de grave violación a los derechos humanos. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional lo define expresamente como un crimen de guerra⁷ y, tal como se ha expuesto en instancias como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o el Tribunal Penal Internacional para la exYugoslavia, esa conducta es equiparable a la tortura y constituye un trato cruel, inhumano y degradante, especialmente cuando se comete como práctica sistemática del Estado, “en el contexto de las masacres, dirigida a destruir la dignidad de la mujer [o de otras víctimas] a nivel cultural, social, familiar e individual”⁸ o cuando es perpetrada por actores armados contra la población civil como mecanismo de agresión al bando contrario o con la intención de obtener información, “castigar, intimidar, humillar o discriminar a la víctima o una tercera persona”⁹.

En cuanto a la ocurrencia de ese crimen en el conflicto colombiano, instituciones creadas por virtud de la ley o en el marco de procesos de justicia transicional han intentado recopilar datos para medir, al menos de manera aproximada, su magnitud. En el Registro Único de Víctimas figuran 32 446 personas sometidas a actos en contra de la libertad y la integridad sexual (1951 hombres y 29 958 mujeres)¹⁰, dato que, sin embargo, no alcanza a reflejar todo el contexto ni la real frecuencia de esa práctica. Según la Primera Encuesta de Prevalencia de Violencia Sexual en contra de las Mujeres en el Contexto del Conflicto Armado Colombiano, realizada por la Casa de la Mujer, se estima que, de una muestra de 2500 mujeres entre 15 y 49 años, víctimas de violencia sexual en municipios con alto impacto del conflicto armado, el 82,15 por ciento no ha denunciado estos hechos de violencia por miedo, por falta de confianza en la justicia o por ausencia de la institucionalidad en sus territorios¹¹.

⁷ De acuerdo con el artículo 8, numeral 2, del Estatuto de Roma, “[...] se entiende por “crímenes de guerra”: [...] Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra [...]”.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala”. Referido por la Corte en “Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211”, párr. 139.

⁹ “Cfr. ICTY, Trial Ch II. Prosecutor v. Anto Furundzija. Judgment, Dec. 10, 1998. Parag. 267.i, 295; ICTY, Trial Ch II. Prosecutor v. Delalic et al (Celebici case). Judgment, Nov. 16, 1998. Parag. 941; ICTY, Appeals Ch. Prosecutor v. Delalic et al (Celebici case). Judgment, Feb. 20, 2001. paras. 488, 501; y ICTY, Trial Ch II. Prosecutor v. Kunarac et al. Judgment, Feb. 22, 2001. paras. 656, 670, 816”. Cita tomada de la sentencia expedida por la Corte IDH en el “Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211”, párr. 139.

¹⁰ Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, “Base de datos, Registro Único de Víctimas”.

¹¹ Oxfam, “Primera Encuesta de Prevalencia Violencia Sexual en Contra de las Mujeres en el Contexto del Conflicto Armado Colombiano 2001-2009, Colombia”.

En el Auto 092 de 2008 -dictado en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, que a su vez declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado-, la Corte Constitucional subrayó que, en el contexto de la confrontación bélica padecida en el país, podían identificarse varios riesgos de género o “factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina” y que no eran compartidos por los hombres -lo que, en sentir de la Corte, explicaba en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres-, siendo el primero de tales riesgos, precisamente, el de “violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado”.

La Corte hizo hincapié en ese fenómeno y manifestó haber constatado su gravedad y la generalización de la situación, informada ante ese Tribunal de manera reiterada por las víctimas y las organizaciones promotoras de sus derechos.

Al respecto, subrayó:

[L]os relatos de episodios de violencia sexual contra mujeres (...) incluyen, según informaciones fácticas detalladas que se reseñan en el acápite correspondiente: a) actos de violencia sexual perpetrados como parte integrante de operaciones violentas de mayor envergadura -como masacres, tomas, pillajes y destrucciones de poblados-, cometidos contra las mujeres, jóvenes, niñas y adultas de la localidad afectada, por parte de los integrantes de grupos armados al margen de la ley; b) actos deliberados de violencia sexual cometidos ya no en el marco de acciones violentas de mayor alcance, sino individual y premeditadamente por los miembros de todos los grupos armados que toman parte en el conflicto, que en sí mismos forman

parte i) de estrategias bélicas enfocadas en el amedrentamiento de la población, ii) de retaliación contra los auxiliares reales o presuntos del bando enemigo a través del ejercicio de la violencia contra las mujeres de sus familias o comunidades, iii) de retaliación contra las mujeres acusadas de ser colaboradoras o informantes de alguno de los grupos armados enfrentados, iv) de avance en el control territorial y de recursos, v) de coacción para diversos propósitos en el marco de las estrategias de avance de los grupos armados, vi) de obtención de información mediante el secuestro y sometimiento sexual de las víctimas o vii) de simple ferocidad; c) la violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas (reales o presuntas) con un miembro o colaborador de alguno de los actores armados legales e ilegales, por parte de sus bandos enemigos, en tanto forma de retaliación y de amedrentamiento de sus comunidades; d) la violencia sexual contra las mujeres, jóvenes y niñas que son reclutadas por los grupos armados al margen de la ley, violencia sexual que incluye en forma reiterada y sistemática: i) la violación, ii) la planificación reproductiva forzada, iii) la esclavización y explotación sexuales, iv) la prostitución forzada, v) el abuso sexual, vi) la esclavización sexual por parte de los jefes o comandantes, vii) el embarazo forzado, viii) el aborto forzado y ix) el contagio de infecciones de transmisión sexual; e) el sometimiento de las mujeres, jóvenes y niñas civiles a violaciones, abusos y acosos sexuales individuales o colectivos por parte de los miembros de los grupos armados que operan en su región con el propósito de obtener éstos su propio placer sexual; f) actos de violencia sexual contra las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos so-

ciales de conducta impuestos de facto por los grupos armados al margen de la ley en amplias extensiones del territorio nacional; g) actos de violencia sexual contra mujeres que forman parte de organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, o contra mujeres miembros de sus familias, en tanto forma de retaliación, represión y silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados; h) casos de prostitución forzada y esclavización sexual de mujeres civiles, perpetrados por miembros de los grupos armados al margen de la ley o i) amenazas de cometer los actos anteriormente enlistados o atrocidades semejantes.

Agregó que las conductas reportadas ante la misma Corte incluían violaciones y abusos cometidos en forma individual o grupal, torturas sexuales, mutilaciones sexuales, homicidios posteriores de las víctimas, actos atroces de ferocidad y barbarie de contenido sexual, prostitución forzada, humillación sexual individual y colectiva, sometimiento como medio para obtener información, amenazas de violencia sexual, “así como el sometimiento de las víctimas a prácticas crueles, inhumanas y degradantes tales como bailes, desfiles, entretenimientos o acompañamientos forzados para complacer a los miembros de los grupos armados, y actos de sevicia cometidos públicamente contra sus cuerpos o cadáveres, a lo largo de todo el país y contra cientos de mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores pertenecientes a la población civil”.

Posteriormente, en el Auto 009 de 2015 -también proferido en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 y orientado explícitamente a la protección a las víctimas de violencia sexual perpetrada por actores armados-, analizó la Corte:

[L]a Sala ha observado con preocupación la persistencia de problemas en materia de atención, protección y acceso a la justicia de las mujeres sobrevivientes a la violencia sexual, identificados en un primer momento en el Auto 092 de 2008; así como la existencia de problemas adicionales en la materia, identificados a lo largo de las labores de seguimiento de los últimos cinco años.

En este sentido, la Sala ha tenido conocimiento de: (i) la persistencia de obstáculos que impiden a las víctimas en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia declarar o denunciar los actos de violencia sexual; (ii) la existencia de problemas asociados al subregistro y a la inadecuada caracterización de los actos de violencia sexual; y (iii) la continuidad de falencias en la atención a las víctimas de violencia sexual.

Estas últimas falencias se encuentran relacionadas con factores como: (i) la disfuncionalidad de los sistemas oficiales de atención, que va desde la ausencia de centros de atención en las regiones apartadas del país, hasta los malos tratos que perciben las mujeres víctimas por parte de los funcionarios públicos; (ii) la falta de capacitación de los funcionarios públicos en enfoque de género, de tal suerte que puedan responder de manera adecuada a las afectaciones diferenciadas de las mujeres a nivel de: salud general, salud sexual y reproductiva, atención psicosocial, y asesoramiento y acompañamiento jurídico; (iii) la considerable distancia geográfica de los centros de atención de los lugares de residencia de las mujeres víctimas; (iv) la presencia de actores armados en los lugares en los que se ubican los centros de atención o las entidades públicas, generando riesgos para la vida e integridad de las mujeres y

sus familias; (v) el peregrinaje injustificado de una entidad a otra al que deben someterse las mujeres para ser atendidas; (vi) la carencia de recursos económicos para asumir este peregrinaje, o los servicios de salud que deniegan los centros de atención por trabas burocráticas; y (vii) la falta generalizada de información de las mujeres sobre sus derechos y los mecanismos para hacerlos efectivos.

El panorama esbozado en esta Sección supone la vulneración de múltiples derechos fundamentales de las víctimas de actos de violencia sexual, que no han recibido atención por parte de las autoridades competentes o que la han recibido de manera deficiente o tardía. Los problemas que aún persisten y las barreras adicionales que ha identificado la Sala a lo largo del presente seguimiento, tienen como correlato que las graves y multidimensionales secuelas que conlleva la violencia sexual se profundizan a lo largo del tiempo, y que, pese a ello, el Estado ha incumplido su obligación constitucional de prestar la atención adecuada e inmediata a las sobrevivientes de estos actos violentos, conforme a los estándares internacionales y constitucionales.

En un contexto más reciente, de acuerdo con la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad¹², de las 1669 infracciones relacionadas con violencias sexuales documentadas para 2022¹³ en 961 entrevistas, el 92 por ciento de las víctimas de este tipo de críme-

nes son mujeres y niñas, con una significativa presencia de miembros de comunidades indígenas y afrodescendientes; sin embargo, no debe desestimarse la frecuencia de los graves casos contra hombres y personas de la población LGBTIQ+.

De estas infracciones, el 57 por ciento corresponde a violaciones sexuales y 11 por ciento a acosos sexuales. El porcentaje restante correspondió a casos de esclavitud sexual, desnudez forzada, mutilaciones, la tortura durante el embarazo y la anticoncepción, la esterilización, el aborto, el embarazo y la maternidad forzadas; crímenes que se acompañan, también, con otros tipos de violaciones de derechos humanos como tortura, amenazas, desplazamiento forzado, secuestro y homicidio. Para los actores armados, ese tipo de violencia es el menos confesado o reconocido por ellos: “Es mucho más fácil confesar el despojo, el desplazamiento forzado e incluso el asesinato”.

Como lo puso de presente la Comisión¹⁴, la violencia sexual en el conflicto colombiano es utilizada como estrategia de guerra por todos los actores armados como forma de castigo o represalia, o como táctica de silenciamiento de muchas comunidades víctimas de sus acciones, donde las principales son mujeres, niñas y miembros de la población LGBTIQ+, lo que es indicativo de que aún subyace y persiste en la sociedad colombiana un arraigo del pensamiento patriarcal, que en contextos críticos como el conflicto armado, aflora con la crueldad de los delitos sexuales.

¹² Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición, Hay futuro si hay verdad – informe final, tomo: Hasta la guerra tiene límites, violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas, Bogotá, agosto de 2022. Las cifras descritas corresponden al capítulo 1.8. “Me quería arrancar el cuerpo”: violencias sexuales, pp. 268 - 292.

¹³ El periodo más crítico descrito por la Comisión fue el comprendido entre 1998 y 2005.

¹⁴ Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición, Hay futuro si hay verdad – informe final, tomo: Mi cuerpo es la verdad, experiencia de mujeres y personas LGTBTIQ+ en el conflicto armado, Bogotá, julio de 2022, pp. 198 - 200.

En cuanto al grado de respuesta institucional, las entrevistas realizadas por la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad permitieron estimar que el 65 por ciento de las mujeres y el 74 por ciento de los hombres no ha recibido ningún tipo de apoyo. Asimismo, el 97 por ciento de las mujeres y el 95 por ciento de los hombres considera que las medidas de reparación no fueron adecuadas. Por otro lado, el 24 por ciento de las víctimas manifestó revictimización y violencia institucional traducida en actos de estigmatización o de discriminación, la necesidad de hablar de los hechos repetidamente, obstáculos para presentar denuncias, falta de atención oportuna, obstáculos para el acceso a la justicia e impunidad.

Ahora bien, dado que la violencia sexual en el conflicto armado no es un asunto nuevo en la historia de la guerra, el derecho internacional ha desarrollado sistemas de protección alrededor de la prevención, investigación, sanción y reparación de ese tipo de crímenes. Así, el Derecho Internacional de Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el derecho penal internacional permiten identificar claramente los eventos donde se presenta el fenómeno, los obstáculos de acceso a la administración de justicia y las guías

de reparación de los daños causados por este tipo de prácticas. Colombia es Estado parte en las principales convenciones sobre la materia¹⁵ y está sometida a la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; por lo tanto, la obliga, como actor internacional, a adoptar las medidas de prevención y sanción previstas en tales instrumentos, procurar la erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer¹⁶, que es la víctima más frecuente de ese delito.

La Convención Americana de Derechos Humanos, en el artículo 7, determina obligaciones específicas de carácter reforzado a cargo de los estados: “abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación” (literal a) y “actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer” (literal f); así mismo establecer mandatos legales justos y efectivos para la mujeres que hayan sufrido violencia “que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos” (literal f); “establecer los mecanismos judiciales y adminis-

¹⁵ Entre ellas se pueden mencionar: La Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer [CEDAW], aprobada mediante la Ley 51 de 1981. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en Beijing, China en 1995. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”, aprobada mediante la Ley 248 de 1995. La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, adoptada por el Consejo de Seguridad el 31 de octubre de 2000. El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobado mediante Ley 800 de 2003. El Protocolo facultativo de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobado mediante la Ley 984 del 2005.

¹⁶ La Convención de Belem Do Pará, entiende por violencia contra la mujer “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” [artículo 1º]. Igualmente, consagra las siguientes modalidades de violencia, que incluye la violencia física, sexual y psicológica [artículo 2º] abarca entre otras modalidades, “la que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes”. En cualquiera de sus manifestaciones, la violencia contra la mujer es “reconocida como una violación a los derechos humanos y como una forma de discriminación [en virtud de la cual, se] menoscaba gravemente los derechos de las mujeres e impide el goce efectivo de sus derechos” Guzmán, Molano, y Uprimny, [2012]. ¿Camino a la igualdad?: Derechos de las mujeres a partir de la Constitución. Sistematización legal y jurisprudencial, ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, Bogotá, pp. 36 y 37.

trativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces” y el artículo 8° como medida específica señal que el Estado debe “ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social (literal f).

Estas normas conforman lo que denomina la CIDH como debida diligencia por parte del Estado, fundamento de la responsabilidad internacional del Estado en estos eventos. En los casos *Valentina Rosendo Cantú y Yenys Bernardino Sierra vs. México*¹⁷ y *Bedoya Lima vs. Colombia*, la Corte manifestó¹⁸:

La Corte recuerda que, en casos de violencia contra la mujer, las obligaciones generales establecidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana se complementan y refuerzan para aquellos Estados que son Parte, con las obligaciones derivadas del tratado interamericano específico, la Convención de Belém do Pará. En su artículo 7.b, dicha Convención obliga de manera específica a los Estados Parte a utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. De este modo, ante un acto de violencia contra una mujer, sea cometida por un agente estatal o por un particular, resulta especialmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres

y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección.

135. Asimismo, el Tribunal ha indicado en su jurisprudencia reiterada que la investigación penal debe incluir una perspectiva de género y realizarse por funcionarios capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género. El Tribunal recuerda que la ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia contra las mujeres propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad de las mujeres, así como una persistente desconfianza de estas en el sistema de administración de justicia. Dicha ineficacia o indiferencia constituye en sí misma una discriminación de la mujer en el acceso a la justicia. Por ende, cuando existan indicios o sospechas concretas de violencia de género, la falta de investigación por parte de las autoridades de los posibles móviles discriminatorios que tuvo un acto de violencia contra la mujer, puede constituir en sí misma una forma de discriminación basada en el género.

Cabe destacar que, en las convenciones citadas y en las decisiones de la CIDH, se ha hecho énfasis en las responsabilidades que le asisten al Estado por la violación de sus deberes genéricos de la Convención Ame-

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Fernández Ortega y otros. vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C, n.º 215. Caso *Rosendo Cantú y otra vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2010 Serie C, n.º. 216.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Bedoya Lima y otra vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de agosto de 2021 Serie C, n.º. 431.

ricana de Derechos Humanos¹⁹ y por incumplimiento de los deberes “reforzados” de protección a favor de sujetos de “especial protección”²⁰, lo cual trasciende necesariamente hacia la esfera de los crímenes y violaciones de derechos humanos cometidos en el marco del conflicto armado; en este escenario continúa siendo de obligatoria aplicación, naturalmente, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y deben observarse, además, las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario²¹. Ello porque si bien en la confrontación armada pueden ocurrir los mismos delitos graves

que sanciona la normativa internacional general, las repercusiones particulares que estos actos generan en un escenario de guerra o conflicto han ameritado un tratamiento jurídico especial, fijado primordialmente en el indicado sistema del Derecho Internacional Humanitario²².

Colombia ha abierto una senda en esa dirección a través de la justicia transicional, que incluye lo que concierne concretamente a la violencia sexual en el conflicto armado. Al revisar la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2012, la Corte Constitucional subrayó

¹⁹ Sobre las obligaciones asumidas específicamente por el Estado colombiano en virtud de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, si bien la CIDH no ha impartido instrucciones que concretamente se refieran a la violencia sexual en el conflicto armado, ha enfatizado en la necesidad de investigar, juzgar y sancionar “con la debida diligencia”, tales infracciones [en el caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia. Sentencia del 20 de noviembre de 2013. Serie C No. 270] y en reconocer de manera explícita sus responsabilidades [caso masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C N.º 259].

²⁰ En general, frente a las violaciones de derechos humanos -tanto en el conflicto armado como en otros contextos-, el sistema interamericano hace referencia a grupos discriminados o vulnerables que requieren tratamiento diferenciado como lo son los pueblos indígenas, la población afrodescendiente y las mujeres en relación con la protección frente a la violencia. Cfr. Informe 54/01, María Da Penha Maia Fernández vs. Brasil, del 16 de abril de 2001.

²¹ Como lo expone la Corte Constitucional: “El Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplica en todo momento según las obligaciones internacionales a las cuales el Estado se ha sometido, sin embargo cuando se está ante un conflicto armado interno, ya no es solo aplicable este ordenamiento jurídico, sino que también, entran aplicarse las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario convencionales –como los cuatro Convenios de Ginebra, y concretamente, el Protocolo II de estos Convenios–. En este punto se inicia una relación entre ambos ordenamientos internacionales, que no debe ser conflictiva, sino que debe ser armónica con miras a proteger los derechos de manera más eficiente y acorde con las circunstancias. Incluso, ambos ordenamientos internacionales comparten una finalidad, y es la de proteger la vida y la integridad física de los seres humanos, por eso tienen normas similares sobre la protección a la vida y la prohibición de la tortura, tratos crueles e inhumanos, estipulan derechos fundamentales de las personas contra las cuales se inicia un proceso penal, prohíben la discriminación y disponen normas sobre la protección de mujeres y niños [...]. [E]s claro que en tiempos ordinarios y de paz, las obligaciones de los Estados deben ir dirigidas a proteger los derechos humanos que exige el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sin embargo, en tiempos de un conflicto armado estas obligaciones internacionales deben atender, además, a lo exigido por el Derecho Internacional Humanitario convencional como norma especial. Lo anterior implica, por una parte, que ambos ordenamientos prestan una protección conjunta a las víctimas, atendiendo al principio “pro homine” y al de ley especial, en el caso del DIH y, por otra parte, son ordenamientos que presentan convergencias a través del artículo 3 Común de los Convenios de Ginebra, prevalentemente”. [Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2013].

²² “Existe una estrecha relación entre las violaciones a los Derechos Humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, pues dentro del listado de conductas constitutivas de crímenes de guerra, delitos de lesa humanidad o genocidio se abarcan todas las conductas que se han reconocido como graves vulneraciones a los derechos humanos, aunque se requiera a su vez de otra serie de elementos: sistematicidad o generalidad para el caso de los crímenes de lesa humanidad, intención de exterminar un grupo en el caso del genocidio y nexos con el conflicto armado en el caso de los crímenes de guerra” [Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2013].

la necesidad de seleccionar y priorizar, para su investigación y sanción, los delitos que implicaran agresión sexual o física contra las mujeres como delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra, “según el caso”, y precisó que, el fomento de la sanción y la denuncia de tales prácticas y de otras discriminatorias contra las mujeres, era un desarrollo del deber constitucional de proteger los derechos de esa población, destacándose además “la especial vulnerabilidad que tiene la mujer en el conflicto armado frente a la violencia y a la discriminación, que ha hecho que en muchos casos se haya utilizado la violencia sexual contra las mujeres como estrategia de dominación”²³.

Es de subrayar que, si bien el pronunciamiento de la Corte Constitucional se orientó centralmente al ámbito del proceso penal, en él no se dejó de resaltar que, una estrategia eficaz para erradicar la violencia contra las mujeres “no solamente debe abarcar el derecho penal sino también otras medidas jurídicas”²⁴ y sociales, lo que reafirma el compromiso de todo el aparato judicial del Estado -es decir, las instancias distintas

a la justicia penal- en la labor de investigar, sancionar o reparar el daño que de esos crímenes se deriva -naturalmente, dentro del ámbito competencial establecido en la ley-.

Ahora bien, en cumplimiento de las tareas anotadas y, específicamente, de cara al lesivo fenómeno de la violencia sexual en conflictos armados, el legislador estableció la imposibilidad de que esos delitos fueran cobijados por procesos de amnistía o indulto, o por cualquier figura de renuncia a la persecución penal²⁵, así como por determinados beneficios relacionados con la libertad provisional o definitiva de los procesados. De igual manera, encomendó a la Jurisdicción Especial para la Paz la misión de determinar, a efectos de lograr una “pronta impartición de justicia”, los posibles mecanismos procesales de selección y priorización de casos, de acuerdo con su gravedad y el grado de representatividad de los delitos, bajo los principios de “transparencia en el proceso de selección de casos” y de “debida diligencia en las investigaciones que adelante la Unidad de Investigación y Acusación”²⁶.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2013.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Al respecto, el parágrafo del artículo 23 de la Ley 2820 de 2016 establece: “En ningún caso serán objeto de amnistía o indulto únicamente los delitos que correspondan a las conductas siguientes:

a) Los delitos de lesa humanidad, [...], el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual [...]. En el evento de que alguna sentencia penal hubiere utilizado los términos ferocidad, barbarie u otro equivalente, no se podrá conceder amnistía e indulto exclusivamente por las conductas delictivas que correspondan a las aquí enunciadas como no amnistiables”.

En ese mismo sentido, y para los casos de enjuiciamiento a agentes del Estado, el artículo 46 de la misma ley señala que la renuncia a la persecución penal, en tanto “mecanismo de tratamiento penal especial diferenciado para agentes del Estado propio del sistema integral mediante el cual se extingue la acción penal, la responsabilidad penal y la sanción penal”, si bien se necesita “para la construcción de confianza y facilitar la terminación del conflicto armado interno [y debe] ser aplicado de manera preferente en el sistema penal colombiano, como contribución al logro de la paz estable y duradera”, no procede cuando se trate “acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual”, además de otros crímenes.

²⁶ Así lo establece en términos generales el artículo 84 de la Ley 1957 de 2019 -Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz-, a cuyo tenor: “La Sala de definición de situaciones jurídicas tendrá las siguientes funciones:

a. Definir la situación jurídica de quienes hayan accedido a la JEP, en relación a dos supuestos: personas que no serán objeto de amnistía o indulto ni serán incluidas en la resolución de conclusiones, y personas a las que no habrá de exigírseles responsabilidades ante el Tribunal, por ser merecedoras de amnistía

En observancia de lo anterior y luego de un importante y nutrido trabajo de recopilación de información y datos relevantes, la Sala de Reconocimiento de Verdad de la Jurisdicción Especial para la Paz profirió el Auto SRVR 05 del 6 de septiembre de 2023, por el cual dio apertura a la “etapa de reconocimiento de verdad, responsabilidad y determinación de los hechos y conductas” respecto del macrocaso 11, que ese mismo organismo delimitó para investigar y sancionar, precisamente, “[la] violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano”.

En la providencia, la JEP resalta que los informes en torno a las conductas de agresión sexual en desarrollo o con ocasión del conflicto armado provinieron de organizaciones de víctimas, organizaciones de derechos humanos y asociaciones étnicas, estamentos que relataron la ocurrencia de tales agresiones al poner de manifiesto su gravedad, lo que resalta el carácter no amniable de ese grupo de delitos.

La Sala de Reconocimiento de Verdad subrayó, en específico, el enfoque diferencial de género, aplicado al abordar el estudio del macrocaso y destacó que este “responde a la experiencia de las mujeres en el conflic-

to armado necesariamente se incorpora a todas las etapas del proceso ante la justicia transicional, incluyendo la caracterización diferenciada y participación efectiva de las mujeres víctimas del conflicto armado. Se retoma así el deber de la debida diligencia que existe para la investigación de los hechos de violencia contra mujeres, consagrado en la Convención de Belém do Pará de la cual es parte Colombia y reiterado en la jurisprudencia interamericana como un estándar de debida diligencia reforzada”.

Además de dicho enfoque de género en torno a las mujeres como principales víctimas del fenómeno, aplicó también los enfoques diferenciales de “interseccionalidad y pertenencia étnica” y de “orientación, identidad y expresión sexual”²⁷.

o indulto, en cuyo caso se remitirá a la Sala de Amnistía e Indulto [...].

c. Con el fin de que se administre pronta y cumplida Justicia, determinar los posibles mecanismos procesales de selección y priorización para quienes no reconozcan verdad y responsabilidad. En la adopción de sus decisiones esta Sala valorará las decisiones adoptadas por la Sala de Reconocimiento respecto de la concentración de sus funciones en los casos más representativos, según lo establecido en los literales m). o) y s) del artículo 79 de esta Ley. Los criterios de priorización y selección de casos en la JEP, deberá respetar los siguientes principios: i) transparencia en el proceso de selección de casos; ii) debida diligencia en las investigaciones que adelante la Unidad de investigación y Acusación; iii) recurso efectivo por la Unidad de Investigación y Acusación para en su caso impugnar la decisión. de no seleccionar un determinado caso que se considere prioritario”.

²⁷ Según lo expuesto por la Sala de Reconocimiento de la JEP, “[e]sta violencia también se ve exacerbada por la guerra y el conflicto armado, pero aún hay una deficiencia en la respuesta del DIH para proteger a las personas LGBTIQ en la guerra y el conflicto armado. El Experto Independiente de Naciones Unidas para la discriminación por orientación sexual así lo indicó en su reporte de 2022 al Consejo de Derechos Humanos y llamó a su inclusión en la agenda de seguridad y paz de las Naciones Unidas”.

Por otro lado, la autoridad precisó que su competencia recaía tanto sobre las conductas cometidas por exintegrantes de las Farc-EP -siguiendo los criterios jurídicos, procesales y probatorios establecidos para determinar la pertenencia del compareciente a ese grupo guerrillero o su relación de colaboración con este²⁸- como por miembros de la fuerza pública y agentes civiles del Estado, sin perjuicio de la procedencia de estudiar, igualmente informes sobre la autoría de grupos paramilitares, dado que ello era necesario para “profundizar sobre la responsabilidad de la Fuerza Pública en relación con estos hechos por omisión o connivencia”.

El auto describe la información obtenida sobre el posible grado de participación de cada uno de estos actores armados frente al conjunto de víctimas de las que se obtuvo registro²⁹, donde se destaca, sin perjuicio de ello, que el abordaje del macrocaso necesariamente debe trascender la mera autoría directa

o material, ya que el objetivo no se sustrae a la investigación de la agresión, típica e individualmente considerada, sino a investigar y juzgar todo el fenómeno de la violencia sexual como estrategia de guerra.

Así, la Sala de Reconocimiento de Verdad estimó importante hacer esa distinción, dada la tendencia predominante en el procesamiento de los crímenes basados en género, a reducir las investigaciones a la mera identificación de la autoría material, con base en una “visión dogmática errónea de considerar la violación sexual exclusivamente como un ‘delito de propia mano’ y no como una conducta que también pudo ser ordenada, promovida, autorizada o tolerada por los miembros de la organización”. Para la JEP, “según la primera comprensión, solo podría ser autor del delito quien realiza corporalmente la acción conforme a la descripción del tipo penal, relegando al resto de los/as intervinientes al papel de partícipes. Sin embargo, como bien explica la FGN³⁰ en su protocolo de investigación de

²⁸ Según el auto, “[d]e acuerdo con la normativa transicional, es posible probar la pertenencia o colaboración a las FARC-EP a través de cualquiera de los siguientes supuestos: i) que exista una providencia judicial que condene, procese o investigue al compareciente por su pertenencia o colaboración con las FARC-EP; ii) que el compareciente haya sido acreditado como exmiembro de la guerrilla por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP); iii) que una sentencia condenatoria indique la pertenencia del condenado a las FARC-EP o iv) cuando se pueda deducir de las investigaciones judiciales, fiscales y disciplinarias, providencias judiciales o por otras evidencias dentro de los expedientes que la persona fue investigada o procesada por su presunta pertenencia o colaboración a las FARC-EP. En cuanto a la presunta colaboración con las FARC-EP, la jurisprudencia de la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz (SA) además ha recordado la definición de la Corte Constitucional según la cual aquellos son quienes ‘no hace[n] parte orgánica del grupo armado y puede[n] prestar una ayuda permanente o temporal sin ser parte integral de las fuerzas armadas revolucionarias’. A partir de esta definición, ha dicho que es colaborador(a) quien, ‘sin integrar -la organización subversiva- o sin detentar la condición de alzado en armas, realizó o desarrolló actividades de apoyo, aporte o contribución’ a la rebelión”.

²⁹ “El agrupamiento se hizo también teniendo en cuenta el presunto autor. La siguiente tabla muestra el número documentado de víctimas de ‘violencia sexual’ [...] por perpetrador, indicando la responsabilidad de múltiples actores armados. Como puede advertirse, los grupos paramilitares son los principales responsables de esta violencia [33%], según las fuentes usadas, seguidos de las víctimas respecto de las cuales no se conoce el presunto actor armado responsable, que abarca el 30% del total de víctimas. La guerrilla de las FARC-EP es presuntamente responsable de 2.051 víctimas documentadas [5,82%], mientras que a los agentes estatales se les atribuye cerca de 1.103 víctimas [3,14%] y otras 500 víctimas [1,42%] fueron violentadas por múltiples actores [es decir combinaciones de distintos actores] [Estos valores son solo de víctimas únicas de las que se ha realizado alguna denuncia o se tiene algún registro administrativo] a la rebelión”.

³⁰ Fiscalía General de la Nación.

delitos sexuales, esta aproximación ‘conduce inaceptablemente a que solo el ejecutor corporal directo de los delitos pueda ser autor o coautor, excluyendo la autoría de cualquier persona que, aunque no haya participado directamente en la acción descrita por el tipo penal, su rol y aporte hayan sido determinantes en la ejecución de los hechos’³¹.

En ese sentido consideró que no sería acertado calificar los hechos agrupados en el macrocaso 11 como “delitos de propia mano”, excluyendo otras formas de agresión o de autoría; “todos los delitos cometidos en el marco del conflicto armado pueden revelar una autoría mediata, así como una responsabilidad de mando por omisión, y las demás modalidades de participación, según las circunstancias concretas”. En respaldo de este criterio, la JEP recalcó como en otras providencias de ese organismo³² se habían hecho imputaciones a quienes autorizaron tácitamente la comisión de esas violencias “como parte de la política de control social y territorial”, a pesar de que los procesados no agredieron a las víctimas físicamente. Por ello la autoridad concluyó que en la investigación de esos hechos debía determinarse, a efectos de establecer el nexo respectivo, si el conflicto armado fue lo que habilitó a los perpetradores para cometer el crimen o si tuvo un rol sustancial en la decisión de cometerlo; en palabras de la JEP, “se trata de un acto que se relaciona materialmente con el conflicto armado porque este último tuvo un rol relevante en la capacidad, la decisión, el modo de ejecución y el objetivo de la conducta del presunto perpetrador, como indica la Sección de Apelación del Tribunal de Paz”.

En este punto no está de más destacar el fenómeno que la propia JEP documenta, sobre la

negativa de los postulantes a la justicia transicional, a reconocer los delitos de violencia sexual, bien por la circunstancia de que se trata de actos de lesa humanidad que no otorgan indulto ni beneficios punitivos o bien por considerar que estos actos son del exclusivo resorte de lo privado e individual, ajenos al contexto bélico y político que enmarca el trabajo del juez transicional.

La Corte Constitucional ha cuestionado de tiempo atrás la desestimación de la gravedad de la violencia sexual perpetrada en el conflicto armado y la nocividad que supone equiparar ese fenómeno al de la agresión sexual no determinada por factor alguno distinto al dolo del perpetrador directo. En el Auto 092 de 2008 recalcó que una faceta de suma gravedad de esa situación era la invisibilidad oficial y extraoficial y la impunidad de los perpetradores, aspectos que eran causados por múltiples factores, entre estos “la sub-valoración y distorsión de los crímenes perpetrados por parte de las autoridades encargadas de su reporte e investigación, clasificándolos como delitos ‘pasionales’ por su contenido sexual”, aunado a “la inexistencia de sistemas de formación para funcionarios públicos, que los sensibilicen frente al problema y frente a las necesidades especiales de atención de las víctimas de la violencia sexual”. De ahí la importancia de delimitar con claridad y contundencia, como lo anota la Sala de Reconocimiento de Verdad de la JEP, los casos en que la violencia sexual ha sido cometida con causa y con ocasión del conflicto.

Por ello, y correlativamente, el Auto de la JEP destaca que en el macrocaso 11 solo es posible abordar eventos donde exista conexión explícita entre el hecho perpetrado y los elementos contextuales del conflicto armado, vale decir,

³¹ Cita original: “Fiscalía General de la Nación. Protocolo de Investigación de Violencia Sexual, 2017, pág. 96”.

³² Se refirió concretamente al Auto 03 de 2023 [Caso 02].

causas donde se establezca que el crimen fue efectivamente cometido con causa o en relación directa o indirecta con ese conflicto, lo que además es determinante en la competencia de la Sala de Reconocimiento para adelantar la etapa referida en la providencia.

A ese respecto, subraya:

La Sala procede entonces siguiendo lo establecido por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz (en adelante SA) cuando plantea que, para determinar si las conductas objeto de investigación fueron perpetradas ‘por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado’ se deben estudiar dos parámetros: uno de carácter objetivo y otro de contenido subjetivo. En primer lugar, el carácter objetivo del nexo causa se refiere a que se hayan dado los hechos con ocasión o por causa del conflicto armado. En palabras del Tribunal: ‘cuando se analice el nexo de una conducta con el conflicto armado bajo el criterio ‘con ocasión’ debe comprenderse como una relación cercana y suficiente con su desarrollo. En lo que tiene que ver con la expresión ‘por causa del conflicto armado’ [...] se traduce en un juicio de causalidad que establezca si la conducta tuvo origen o no en el conflicto’. En segundo lugar, el carácter subjetivo busca determinar si la existencia del conflicto ha ‘influido’ en el ‘autor, partícipe o encubridor’ de la conducta punible. Por ejemplo, si el perpetrador se sirvió de las habilidades y recursos disponibles por el conflicto para tener los medios para cometer el crimen, y para seleccionar el objetivo que se pro-

pone con la realización del crimen³³.

Vale la pena poner de presente que, para el cumplimiento de estas pautas, es decir, para determinar el nexo entre el crimen perpetrado y el conflicto armado, la JEP anunció que emplearía los criterios trazados por la Corte Constitucional, la cual estableció, para determinados eventos y bajo puntuales condiciones, la posibilidad e incluso el deber de presumir esa relación.

Anota la JEP:

La jurisprudencia constitucional sobre el conflicto armado también es un referente para esta Sala al afirmar su competencia material. Así, la jurisprudencia de la Corte Constitucional reconoció la comisión de crímenes de violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano e incluso señaló que, bajo ciertos criterios, esta relación debe presumirse para el abordaje de las investigaciones. Ha señalado también que debe primar una presunción de que un acto de violencia sexual tiene una relación cercana y suficiente con el conflicto armado y su contexto más amplio de violencia cuando se presenten la ocurrencia de una agresión sexual junto con la presencia de actores armados en la zona en la cual ocurre la agresión³⁴. Así, la Corte señaló que muchos factores indican la relación con el conflicto armado, incluyendo: ‘factores tales como la calidad de combatiente del perpetrador, la calidad de no combatiente de la víctima, el hecho de que la víctima sea miembro del bando opuesto, el hecho de que el acto pueda ser visto como un medio para lograr los fines últimos de una campaña militar, o el hecho de que el

³³ Cita original: “Tribunal para la Paz. Sección de Apelación. Auto TP-SA 490 de 2020, Ver también: Auto TP-SA 019 de 2018. Párrafos 11.12 y 11.13”.

³⁴ Cita original: “Corte Constitucional, Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; emitido por la Sala Especial de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Reiterado recientemente en la Sentencia SU-599 de 2019”

acto haya sido cometido como parte de los deberes oficiales del perpetrador, o en el contexto de dichos deberes' (Corte Constitucional, Sentencia C-291 del 25 de abril de 2007. Pág. 56).

Ahora bien, por otro lado, el Auto pasa a exponer el abordaje del macrocaso en la fase de concentración y señala que la metodología de análisis comprende los siguientes “sub-casos”: i) violencia basada en género contra personas civiles cometida por miembros de las Farc-EP, donde se estudian los distintos patrones de criminalidad: “Patrón 1: Crímenes motivados por la orientación sexual, identidad y/o expresión de género diversa de personas de la población civil”³⁵; ii) violencia basada en género contra personas civiles

cometidas por miembros de la Fuerza Pública que según la JEP, “se concentra en los hechos que configuran violencias basadas en género contra las mujeres, niñas, adolescentes y población OSIEGD ocurridas durante el conflicto armado. En este sentido, se establece que las intenciones discriminatorias de los efectivos de la Fuerza Pública, contra mujeres, niñas y población OSIEGD, en razón a las imposiciones de los roles socialmente aceptados del género, se evidencian en las dinámicas del conflicto armado colombiano”³⁶. En el estudio de este subcaso se constató “la vulnerabilidad y la impunidad cuando se trataba de denuncias en contra de integrantes de la Fuerza Pública; al ir a interponer la denuncia, la víctima encontró

³⁵ En este punto es relevante la exposición de la Sala de Reconocimiento, en cuanto a que “Las organizaciones sociales que entregaron informes identificaron los tipos de finalidades y usos en que los grupos armados, motivados por los prejuicios y estereotipos sociales, seleccionan a sus víctimas. Los informes reiteran que en estos hechos “no son solo las características personales de un individuo las que lo convierten en objetivo de la comisión de un crimen con motivación discriminatoria, sino la forma en la que el responsable ve las características de esa persona y las asocia con un determinado grupo o sector de la sociedad”. En los relatos, la mirada de comunidades muchas veces respalda estos prejuicios y las personas agresoras logran legitimidad entre sus integrantes por la comisión de este tipo de violencia. Los informes presentan dos tipos de violencia: una con fines de excluir a quienes se considera “contrarios a la naturaleza” por su orientación sexual o su expresión de género. En estos casos, la violencia tiene el propósito de dar un mensaje de exclusión, donde ataca a la persona para eliminarla, desaparecerla, asesinarla o desplazarla. En el segundo tipo de violencia lo que se busca es castigar a la persona, al señalar con el acto de violencia a una víctima como distinta y “ponerla en su lugar” o “corregirla”.

³⁶ “Al respecto de los contextos del conflicto en que se produjeron estos hechos se han referido tanto las entidades del Estado como las organizaciones de víctimas que han analizado estas formas de macrovictimización. En primer lugar, la Fiscalía General de la Nación, en el “Informe 7 de Violencia Basada en Género cometida por Agentes del Estado”, identificó cinco categorías donde agrupó las formas en que ocurrieron los delitos: i) presencia transitoria y permanente de la Fuerza Pública, ii) operaciones militares, iii) en el desarrollo de acciones de convivencia entre agentes de estructuras paramilitares, iv) acciones individuales que llevaron a la victimización de niñas y mujeres en condición de vulnerabilidad y v) casos intrafilas. La agrupación compiló aquellos hechos que ocurrieron en el marco de la presencia continua y legítima de la tropa en el territorio por medio de batallones y bases militares, y aquellos en los que el constante movimiento de los integrantes del Ejército facilitó la selección, el acercamiento y la posterior victimización:

[...] agentes del Estado, especialmente miembros del Ejército Nacional han podido realizar actos de violencia sexual por la facilidad que les proporciona el cumplimiento de sus labores en diversas zonas, como mejor conocimiento de la zona, relación con la población civil y control social. Además, en todos estos hechos se puede observar cómo agentes del Estado abusan de sus funciones y del material de intendencia para acceder a las víctimas [...]. Las organizaciones que han hecho seguimiento al acceso a la justicia por parte de las víctimas advierten de la “persistencia de la impunidad” en casos de violencia por prejuicio, violencia basada en género y violencia sexual, cuando el perpetrador es integrante de la Fuerza Pública. Al respecto han señalado que, pese a los avances en la instrucción de estos delitos, los agentes del Estado se han beneficiado “de sentencias absolutorias por violencia sexual sin que la Fiscalía informe por qué tomó esa decisión”.

resistencia para recibirla y la afirmación de que no los podían detener porque eran militares”. Asimismo, se refirió que otra modalidad seguida por los agresores pertenecientes a las Fuerzas del Estado, identificada en los informes presentados a la JEP, consistió en que “los efectivos de la Fuerza Pública, motivados por la idea de castigar a las mujeres y niñas de la población civil, que percibieron como “propiedad del enemigo”, las atacaron, persiguieron y estigmatizaron, en zonas de disputa o confrontación legítima con actores armados ilegales. De acuerdo con el informe de la Fiscalía sobre violencia basada en género y violencia sexual cometidas por agentes del Estado, el 25% de los hechos registrados ocurrieron bajo esta modalidad”; iii) Violencia intrafilas: violencia sexual, reproductiva y otras violencias basadas en el género y por prejuicio al interior de la fuerza Pública y de las Farc EP.

Es importante destacar, por último, los criterios objetivos y subjetivos de impacto, que orientaron a la JEP a priorizar la selección e investigación de los eventos encuadrables en el macrocaso 11. Así, según la providencia, los criterios objetivos de impacto hacen referencia a los hechos victimizantes y de ellos se examina su gravedad, magnitud y representa-

tividad. A su vez, la “gravedad de los hechos lleva a priorizar hechos que, por su modalidad, duración, o sus efectos, afectan más gravemente los derechos fundamentales individuales y colectivos en términos de intensidad de la violencia, sistematicidad, masividad, y daños o impactos generados”³⁷, la magnitud de la victimización “lleva a priorizar casos que tienen un mayor impacto en términos de número de víctimas, duración en el tiempo de los hechos victimizantes, y extensión en un territorio determinado”³⁸ y la representatividad “lleva a priorizar los casos que tienen la capacidad de ilustrar el modus operandi relacionado con prácticas, políticas, planes o patrones criminales de competencia de la SRVR; su capacidad de contribuir a revelar las motivaciones de las violaciones cometidas en los territorios más afectados por el conflicto armado [...]; o los efectos restaurativos del caso y su impacto en la consolidación de la transición y la construcción de la paz”³⁹

Finalmente, los criterios subjetivos de impacto son descritos por la JEP como aquellos que se refieren en concreto a las personas involucradas en los hechos y son tales: (i) “la condición de vulnerabilidad de las víctimas debido a factores diferenciales; (ii) el impacto diferenciado en los pueblos indígenas, afro-

³⁷ El macrocaso 11 se prioriza, en relación con la gravedad de los hechos, por la denuncia que hace los informes de la FGN y de la sociedad civil de violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al DIH que no son objeto de amnistía de la JEP [...]. También por la afectación resultante del uso masivo e indiscriminado de armas de guerra prohibidas por el Derecho Internacional Humanitario o de armas permitidas usadas contra población protegida por el Derecho Internacional Humanitario.

³⁸ La magnitud se puede medir por el alto número de víctimas de los hechos inscritos en el RUV, Fiscalía o reportados en informes y bases de datos de derechos humanos estatales y no estatales; por la duración extendida en el tiempo de los hechos victimizantes o por la extensión del territorio nacional afectado.

³⁹ La representatividad se puede medir por los indicios de un plan o política criminal ordenando los hechos, la presencia de múltiples patrones criminales, la correspondencia con el modus operandi de la organización armada, la impunidad evidente del caso y violaciones claras del derecho al acceso a la justicia. También cuando el caso o situación tuvo un gran significado simbólico para el conjunto de la sociedad o para un sector amplio de esta y su priorización del caso representa una especial contribución [...]. En este marco la representatividad de los hechos de este macrocaso tiene por varios anclajes. Se trata de un fenómeno representativo del conflicto y con gran significado simbólico para un sector amplio de la sociedad, porque como se reportó también en la sección D de este auto, las organizaciones de derechos de las mujeres y de las personas LGBTIQ+ han manifestado de manera reiterada que las motivaciones basadas en género fueron definitivas para la violencia contra estos grupos de personas.

descendientes, Rrom y en sus territorios, así como el impacto diferenciado en otros sujetos colectivos; y (iii) la representatividad de personas presuntamente responsables”.

La JEP esboza algunas críticas al sistema tradicionalmente seguido en el escenario internacional -de forma particular en el ámbito judicial- para conjurar los efectos de la violencia sexual y otras violaciones de derechos humanos, en contextos de guerra. Los comentarios que al respecto esboza la Sala de Reconocimiento resultan, con amplitud, válidos para ser considerados en la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando le corresponda definir la modalidad de reparación para las víctimas en procesos de responsabilidad del Estado por comisión o facilitación de la violencia sexual en el conflicto armado.

En este punto, la JEP parte de cuestionar que, frente al fenómeno, se privilegie y se dé cabida casi única al recurso punitivo, pese a que el conjunto de crímenes refleja y es producto de un problema social que, como tal, no puede encontrar una solución genuina con el uso del aparato represor del Estado⁴⁰. Para la JEP, ese tipo de mecanismos no colman adecuadamente los propósitos de la justicia res-

taurativa, especialmente frente a la búsqueda de la verdad como medio de transformación y frente al objetivo de consolidación de la paz.

Agrega:

“[N]o hay evidencia empírica, a pesar de los esfuerzos investigativos, que sea la judicialización de la violencia sexual la que la previene en el conflicto armado, y que incluso el examen de lo sucedido en el conflicto armado en el Congo brinda evidencia empírica de su aumento desde que se inició la judicialización de la violencia sexual en el conflicto armado. Esto es alarmante en el contexto del mandato de la JEP de contribuir a la no repetición de la violencia y a la transformación de sus causas estructurales.

Con todo, advierte que esta crítica no puede llevar al inmovilismo de las autoridades ni a renunciar a hacer visibles las violencias sexuales y de género en el conflicto armado, en tanto no deja de ser claro que se trata de crímenes de guerra y de lesa humanidad que, ciertamente, deben ser investigados como parte de ese conflicto.

Siguiendo ese razonamiento, la JEP también hace énfasis en el hecho de que una

⁴⁰ Señala la JEP: “Entre estas críticas ha sido consistente el cuestionamiento a la solución punitiva de los problemas sociales, como lo es el sistema de dominación a la raíz de la violencia de género. Para la crítica, es contradictorio que se privilegie el uso del poder policivo y represor del Estado como la principal herramienta de cambio social. Esta crítica ha surgido desde el interior mismo de los movimientos por los derechos de las mujeres y las minorías sexuales, señalando cómo que el poder del Estado puede utilizarse para, en nombre de una defensa de los derechos, castigar y oprimir a los más pobres, que suelen ser quienes son judicializados sin cambiar las estructuras sociales, la distribución de recursos y la cultura patriarcal que están a la raíz de estos crímenes” [Se hacen en la providencia, las siguientes referencias: “Ver Janet Halley, Prabha Kotiswaran, Hila Shamir & Chantal Thomas, *From the International to the Local in Feminist Legal Responses to Rape, Prostitution/Sex Work and Sex Trafficking: Four Studies in Contemporary Governance Feminism*, 29 Harv. J.L. & Gender 335 (2006). Janet Halley, *Rape at Rome: Feminist Inventions in the Criminalization of Sex-Related Violence in Positive International Criminal Law*, 30 Mich. J. Int’l L. 1 (2009). Fionnuala Ní Aoláin, Dina Francesca Haynes, Naomi Cahn, *Criminal Justice for Gendered Violence and Beyond*, 11 Int’l Crim. L. Rev. 425 (2011). Bernstein, E. *Carceral politics as gender justice? The “traffic in women” and neoliberal circuits of crime, sex, and rights*, Theor Soc 41, 233–259 (2012) Elizabeth Bernstein y Ariadna Molinari Tato *¿Las políticas carcelarias representan la justicia de género? La trata de mujeres y los circuitos neoliberales del crimen, el sexo y los derechos*, Debate Feminista Vol. 50 (octubre 2014), pp. 280–320. Anette Bringedal Houge, Kjersti Lohne *End Impunity! Reducing Conflict-Related Sexual Violence to a Problem of Law and Society* Review 2017 Volume 51 Issue 4 p755–789. Karen Engle *The Grip of Sexual Violence in Conflict* Stanford University Press 2020”].

de las causas que más contribuya a la exacerbación y sistematización del fenómeno sea la impunidad de los perpetradores, cohonestada a su vez por el arraigo de los patrones de discriminación bajo los cuales cometen tales crímenes. A este respecto, la autoridad subraya la necesidad de que “la verdad sobre la impunidad de esta violencia en el conflicto armado, y en particular, la verdad sobre el daño causado a las víctimas contribuya no solo a la reparación, sino también a la prevención de la violencia de género en los conflictos armados, retos que requieren una transformación de los ejércitos”.

Por otro lado, la JEP insiste en que, en el abordaje de la violencia sexual en contextos de guerra, se procure no separar, precisamente, el hecho de la agresión con el escenario de conflicto armado donde fue perpetrada:

“La verdad sobre la impunidad de esta violencia en el conflicto armado, y en particular, la verdad sobre el daño causado a las vícti-

mas contribuya no solo a la reparación, sino también a la prevención de la violencia de género en los conflictos armados, retos que requieren una transformación de los ejércitos el énfasis de violencia sexual en investigaciones criminales puede descontextualizar la experiencia vivida por las víctimas, invisibilizando otras formas de violencia basadas en género y el impacto devastador de la guerra en la vida de las comunidades de las cuales son parte las víctimas de estos crímenes Esta crítica ha señalado que la violencia sexual no siempre ocurre de la misma manera, sino que corresponde a distintos contextos violentos, donde la mayor gravedad de lo sucedido por las personas también varía. La Sala comparte la preocupación porque el hacer visible la violencia sexual no conlleve para la JEP dejar de ver los contextos reales de la guerra tal como ocurrió y tal como fue vivida por los civiles victimizados por la guerra o por las y los integrantes de las filas que sufrieron estas violencias al interior de las mismas”⁴¹.

⁴¹ Párr. 119.

Algunos insumos para una justicia contenciosa reparadora del daño

a) Criterios de la Corte Constitucional

Como se refirió líneas atrás, la justicia colombiana ha dado algunos pasos en materia de visibilidad, investigación y sanción de la violencia sexual perpetrada en el conflicto armado. La Corte Constitucional, en primer lugar, ha dictado providencias que recalcan no solo la ocurrencia del problema sino las obligaciones que le competen al Estado en esa materia. Al respecto es útil destacar el Auto 092 de 2008 -al que antes se hizo ya referencia-, expedido en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, en la cual, a su vez, se dispuso: “[declarar] la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”.

Si bien la indicada sentencia T-025 no contiene una referencia concreta ni un análisis directo del fenómeno de la violencia sexual perpetrada contra víctimas del conflicto, en el Auto de seguimiento 092 de 2008 se visibilizó el fenómeno en forma expresa, al identificarse, entre otros riesgos de género, la ocurrencia de “factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina”, no padecidos por los hombres y consistentes en “violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado”.

Ya con el Auto 009 de 2015 -también proferido para hacer seguimiento a la sentencia

T-025 de 2004-, la Corte se ocupó directamente de las “las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento interno por la violencia”, y advirtió que, si bien el Estado colombiano había procurado cumplir con su deber internacional de “debida diligencia” en la materia expidiendo la Ley 1719 de 2014, ello no era suficiente para abordar íntegra y adecuadamente el problema.

A efectos de exponer las tareas aún pendientes en materia de investigación y juzgamiento de esos hechos, dijo la Corte:

[E]l Estado colombiano (...) ha proferido la Ley 1719 de 2014, por la cual se introducen nuevos tipos penales que buscan alcanzar los estándares internacionales del Estatuto de Roma, que, entre otras conductas relativas a la violencia sexual, comprende: la prostitución forzada, la esclavitud sexual, la trata de personas, el embarazo forzado, el aborto forzado, la esterilización forzada y la desnudez forzada. En este sentido, estas conductas punibles son introducidas al ordenamiento jurídico interno para complementar las ya proscritas en el Título III del Código Penal (...).

De acuerdo con lo anterior, la Ley 1719 de 2014 también introduce tipos penales que reconocen los impactos diferenciados de la violencia sexual con ocasión al conflicto armado en los niños, niñas y adolescentes (...). Asimismo, esta Ley trae consigo una definición amplia de violencia o coacción, que restringe de manera positiva, la posibilidad de considerar o inferir la existencia de consentimiento de las mujeres víctimas respecto de los actos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y, finalmente, esta Ley reconoce que la violen-

cia sexual contra las mujeres, muchas veces no solo está orientada a lesionar los bienes jurídicos de integridad y libertad sexual, sino también a lesionar o restringir el ejercicio de los derechos políticos, en este sentido la Ley contempla un agravante cuando la conducta constitutiva de violencia sexual, se encuentra motivada en el ánimo de reprimir o silenciar a las mujeres lideresas.

Sin embargo, la Sala Especial considera que, aun cuando la Ley 1719 de 2014 representa un avance decisivo en el cumplimiento de esta obligación de debida diligencia, sobre todo si se tiene en cuenta que el Código Penal (Ley 599 de 2000) no abordaba la violencia sexual en todas sus modalidades, dimensiones y móviles; aún restan importantes correctivos a desarrollar en el ordenamiento jurídico vigente, a fin de incorporar los estándares internacionales establecidos por el Estatuto de Roma. De tal modo que, de un lado, es pertinente definir con claridad el crimen de lesa humanidad, y de otro, es necesario suprimir la referencia continua a que la agresión sexual no solo se debe presentar con “ocasión al conflicto armado”, sino también “en desarrollo de este”.

Respecto del primer correctivo, la Ley 1719 de 2014 tan solo hace referencia al crimen de lesa humanidad como verdad judicial, pero no brinda elementos conceptuales que permitan investigar, enjuiciar y sancionar la violencia sexual como crimen de lesa humanidad y respecto del segundo, exigir de manera adicional que los actos de violencia sexual se cometan “en desarrollo al conflicto armado”, puede conllevar a interpretaciones restric-

tivas que solo tipifiquen la violencia sexual como parte del conflicto armado, cuando los actos de violencia sexual concurren con las hostilidades, hipótesis fáctica que en el conflicto armado colombiano es discutible, toda vez que los actos de violencia sexual son también perpetrados por fuera de las hostilidades, sin que esto signifique la ruptura de su nexo próximo y suficiente con el conflicto armado, tal como fue explicado en la Sección II del presente Auto y se presumirá en la Sección VII del mismo. (Énfasis fuera de texto).

En dicha Sección VII del mismo Auto de seguimiento 009 de 2015, la Corte destacó que numerosos actos de violencia sexual referidos en los informes presentados a ese Tribunal ocurrieron en territorios controlados por grupos ileales o actores posdesmovilización, lo que permitía concluir que la violencia sexual cometida en esas zonas estaba estrechamente relacionada con el conflicto armado. Con base en ello concluyó que las “autoridades judiciales y administrativas” estaban obligadas constitucionalmente a “aplicar el principio hermenéutico propersona en caso de dudas respecto de si un hecho victimizante se vincula o no con el conflicto armado”⁴².

Por otro lado, la Corte se ha ocupado en la reparación de las víctimas que hayan sido sometidas a violaciones de derechos humanos mientras eran miembros activos de grupos al margen de la ley. A este respecto, constituye insumo fundamental la Sentencia C-253 de 2012, proferida en el marco de los procesos de Justicia y Paz y en la cual se examinó la exequibilidad de varias normas de la Ley 1448 de 2011, entre estas el artículo

⁴² Agregó: “En este sentido, la Sala Plena de esta Corporación, en la Sentencia C-781 de 2012 por medio de la cual declaró exequible la expresión “ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” del Artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, precisó que la expresión “con ocasión del conflicto armado,” tiene un sentido amplio que cubre múltiples situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. Un concepto estrecho de conflicto armado puede pasar por alto la complejidad de este fenómeno social en desmedro de los derechos de las víctimas a recibir atención, protección, asistencia y reparación por parte del Estado”.

3, parágrafo 2, que excluyó de la categoría de “víctimas”, allí delimitada para los efectos de esa normativa, a las personas que hubieran hecho parte de los grupos ilegales⁴³.

La Corte resolvió ese punto -cuestionado por el demandante- bajo el siguiente problema jurídico:

¿La exclusión de los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, del ámbito de la definición de víctima contenida en la ley, resulta contraria al concepto de universal de víctima; ¿comporta un tratamiento discriminatorio que carece de justificación y está en contravía con mandatos vinculantes de derecho internacional que imponen el deber de brindar protección, en el marco de un conflicto, a los integrantes de los grupos armados que se encuentre fuera de combate?

Expuso que la norma comentada no impli-

caba ni podía entenderse como si, quienes hubieran padecido daño como consecuencia de infracciones al DIH o a las normas internacionales sobre DDHH en circunstancias distintas a las del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, no tuvieran el carácter de víctimas o quedaran privados de la posibilidad de acudir a los distintos mecanismos judiciales y administrativos previstos en la ley para judicializar los delitos, establecer la verdad, sancionar a los responsables y reparar integralmente los daños causados a las víctimas, por lo que era necesario advertir que, “el sentido de la disposición es el de que, en razón de los límites o exclusiones que ella contiene, esas personas no tienen acceso a las medidas especiales de protección que se han adoptado en la ley, en el marco de un proceso de justicia transicional”.

Tras reiterar y enfatizar en ello⁴⁴, así como recalcar nuevamente la existencia de las vías or-

⁴³ “VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno [...]. // PARÁGRAFO 2º. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.

Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos”.

⁴⁴ Agregó la Corte: “[A] partir del contexto de la ley y del mismo artículo donde se inserta la expresión, así como de los antecedentes legislativos, se puede concluir que no se niega la posibilidad de que los integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley puedan, a su vez, en ciertas circunstancias, ser víctimas, y que el sentido del parágrafo demandado es el de contribuir a delimitar el universo de los destinatarios de las medidas especiales de protección contenidas en la ley, en los términos del primer inciso de su artículo 3º. // Así, como se ha dicho, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en el ámbito del derecho penal, tienen el carácter de víctima las personas respecto de las cuales se materializa la conducta típica [...]. // [E]l parágrafo 2º del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, en cuanto dispone que no serán considerados víctimas los integrantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, no es contrario a la Constitución, en la medida en que (i) no implica negar, de manera general, la condición de víctimas que pueden tener los integrantes de esos grupos como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de graves violaciones de las normas internacionales de Derechos Humanos en el marco del conflicto armado interno; por consiguiente, (ii) no los priva de la posibilidad de acceder, con la plenitud de las garantías, a las instancias ordinarias que el ordenamiento jurídico ha previsto para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación; ni, (iii) los sustrae del marco de protección previsto en el DIH y el DIDH y (iv) comporta, únicamente, su exclusión de un conjunto especial de medidas de protección, complementarias y de apoyo, que se han previsto en la ley en beneficio de quienes,

dinarias ofrecidas para que las personas afectadas puedan acceder a la verdad, la justicia y la reparación, señaló que la misma justicia transicional también había adoptado instrumentos orientados a obtener la desmovilización y reinserción de los alzados en armas, que incluían programas de apoyo destinados a “permitir la reconciliación nacional”, entre estos, medidas de reparación a víctimas⁴⁵.

b) Pronunciamientos de la Justicia Penal:

1) Sentencia de casación SP15512-2014 Radicación No. 39392 (Aprobado Acta No. 385) doce (12) de noviembre de dos mil catorce (2014). M.P. Fernando Alberto Castro Caballero. Tema relevante: la relación entre determinados actos de violencia sexual y el conflicto armado

Se procesó y condenó en dicho juicio a los

hermanos César y Clodomiro Niño Balaguera, excombatientes paramilitares, por los delitos de tortura, secuestro y varios de violencia sexual cometidos contra la joven Johana Milena Sandoval Rincón entre 2004 y 2008: se relata que los procesados, en compañía de otros miembros de su familia, irrumpieron en la casa de la víctima y sus padres, mataron a la madre y a la hermana de la joven y se la llevaron secuestrada. La víctima fue trasladada a varias partes del territorio nacional y luego a Venezuela, donde permaneció en cautiverio por varios años, sufriendo constantemente violaciones y otras agresiones por parte de César Niño Balaguera, quien antes había sido su compañero sentimental. Como consecuencia de esa cadena de hechos, la víctima quedó embarazada y tuvo un hijo que fue registrado con nombres de padres falsos, para evitar que

encontrándose dentro de la legalidad han sido víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de graves violaciones de las normas internacionales de Derechos Humanos en el marco del conflicto armado interno”.

⁴⁵ En el caso de los menores de edad integrantes de grupos ilegales, respecto de los cuales también se hicieron distinciones en el demandado artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 -solo considerarlos víctimas si abandonaron las filas antes de la mayoría de edad-, señaló la Corte: [L]a previsión conforme a la cual se reconoce a los menores de edad que hagan parte de organizaciones armadas organizadas al margen de la ley la condición de víctima, se ajusta a los estándares internacionales sobre la materia y constituye un desarrollo de las exigencias del ordenamiento superior en relación con el deber de protección de los menores. La condición para que resulte aplicable el marco de protección que se ha reseñado es precisamente la de ser menores de edad...

Cuando se sobrepase el límite de la minoría de edad, cambian las circunstancias que le imponen al Estado el deber de especial protección y por ello, resulta admisible que la ley de víctimas establezca como límite para acceder a las medidas de protección en ella consagradas el hecho de que la desmovilización haya ocurrido mientras las personas sean menores de edad. Se resalta que ello no quiere decir que a partir de ese momento las personas queden privadas de toda protección, porque, por una parte, en la propia ley se incluye un capítulo donde de manera amplia se consagran los derechos de los menores y, en particular se señala que una vez los niños, niñas y adolescentes cumplan la mayoría de edad, podrán ingresar al proceso de reintegración social y económica que lidera la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas. Por otra parte, al margen de esas previsiones, quienes se vincularon a los grupos armados siendo menores de edad, pueden, cuando sean adultos, acceder a los mecanismos ordinarios de verdad justicia y reparación, así como a los programas especiales de reinserción y de integración social que ha previsto el Estado...

El alcance de la ley es el de que los menores desmovilizados en condición de tales son reconocidos por se cómo víctimas. Cuando la desmovilización sea posterior a la mayoría de edad, no se pierde la condición de víctima, derivada, en primer lugar, de la circunstancia del reclutamiento forzado, pero en ese caso se impone acreditar ese hecho y acceder los programas especiales de desmovilización y de reinserción, en los cuales será preciso que se adelante una política diferencial, que tenga en cuenta la situación de los menores y las limitaciones que tienen para abandonar los grupos a margen de la ley.

las autoridades o la familia pudieran encontrar a la joven víctima y al menor.

En la sentencia penal apelada se desligaron del contexto de conflicto armado las conductas perpetradas por los enjuiciados, lo cual se pidió en la apelación que fuera reevaluado, ya que si bien hubo un historial de relación sentimental entre la víctima y uno de sus victimarios, los crímenes cometidos no podían considerarse simplemente pasionales, sino que fueron cometidos con ocasión del conflicto armado, especialmente por la máxima concreción de los riesgos de vulnerabilidad en que se encontraba la víctima, precisamente por ese contexto de guerra.

La Corte Suprema de Justicia, al analizar el caso, comenzó por reconocer y resaltar, en efecto, la existencia del conflicto armado interno y reseñó las normas que para esos escenarios fueron plasmadas en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y en el Protocolo II adicional a ellos. Se destacan, a partir de ello, las siguientes conclusiones de ese máximo Tribunal (los apartes entre comillas son extractos tomados de la sentencia penal):

-La Corte Constitucional, en sentencia C-291 de 2007, sostuvo entre otras cosas, que “[E]l requisito de que los actos del acusado estén relacionados de cerca con el conflicto armado no se incumple cuando los crímenes son remotos, temporal y geográficamente, de los combates como tales”; y que “las leyes de la guerra [pueden] frecuentemente abarcar actos que, aunque no han sido cometidos en el teatro del conflicto, se encuentran sustancialmente relacionados con este”.

-“En términos temporales, el derecho internacional humanitario se aplica desde la iniciación de tales conflictos armados, y se extiende más allá de la cesación de hostilidades hasta que se haya logrado una conclusión general

de la paz; o en caso de conflictos internos, cuando se logre un arreglo pacífico”.

-“En términos geográficos, el Derecho Internacional Humanitario se aplica tanto a los lugares en los que materialmente se desarrollan los combates u hostilidades armados, como a la totalidad del territorio controlado por el Estado y los grupos armados enfrentados, así como a otros lugares en donde, si bien no ha habido materialmente una confrontación armada, se han dado hechos que se relacionan de cerca con el conflicto armado. Así lo ha explicado el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia al precisar que ‘no existe una correlación necesaria entre el área donde se desarrollan los combates como tales, y el alcance geográfico de las leyes de la guerra’. La jurisprudencia internacional ha aceptado que para efectos de aplicar el Derecho Internacional Humanitario ‘no es necesario establecer la existencia de un conflicto armado dentro de cada municipio implicado. Es suficiente establecer la existencia del conflicto dentro de la región como un todo de la que forman parte dichos municipio’; que ‘no es necesario que un determinado municipio sea presa de la confrontación armada para que se apliquen allí los estándares del Derecho Internacional Humanitario’; que “no es necesario probar que hubo un conflicto armado en todas y cada una de las pulgadas cuadradas del área en general. El estado de conflicto armado no se limita a las áreas de combate militar efectivo, sino que existe a lo ancho de todo el territorio bajo control de las partes en guerra’; y así mismo, que, en el caso específico de los conflictos armados internos, el [DIH] se aplica desde su iniciación hasta el logro de un arreglo pacífico, en ‘todo el territorio bajo el control de una de las partes, sea que allí se desarrollen los combates como tales o no’. De tal manera, cuando se trata de hechos o situaciones que tienen lugar en lugares donde no se desarrollan directamente los combates, para la

aplicación del [DIH] ‘sería suficiente (...) que los crímenes alegados estuviesen relacionados de cerca con las hostilidades desarrolladas en otras partes de los territorios controlados por las partes del conflicto’”.

-“En términos materiales, para que un determinado hecho o situación que ha ocurrido en un lugar donde no se han desarrollado los combates armados quede cubierto bajo el ámbito de aplicación del [DIH], es necesario que tal hecho o situación guarde una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto. Así, no todos los hechos ilícitos que ocurren durante un conflicto armado se someten al derecho internacional humanitario; solo aquellos actos suficientemente relacionados con el desarrollo de las hostilidades están sujetos a la aplicación de este derecho (...). La jurisprudencia internacional ha proporcionado distintos criterios para determinar la existencia de un nexo cercano entre un determinado hecho o situación y el conflicto armado internacional o interno donde ha tenido lugar; así, ha señalado que tal relación cercana existe ‘en la medida en que el crimen sea moldeado por o dependiente del ambiente donde se ha cometido (...)’. Al determinar la existencia de dicha relación las cortes internacionales han tomado en cuenta factores tales como la calidad de combatiente del perpetrador, la calidad de no combatiente de la víctima, el hecho de que la víctima sea miembro del bando opuesto, el hecho de que el acto pueda ser visto como un medio para lograr los fines últimos de una campaña militar, o el hecho de que el acto haya sido cometido como parte de los deberes oficiales del perpetrador, o en el contexto de dichos deberes. También ha precisado la jurisprudencia, en casos de comisión de crímenes de guerra, que es suficiente establecer que ‘el perpetrador actuó en desarrollo o bajo la apariencia del conflicto armado’, y que ‘el conflicto no

debe necesariamente haber sido la causa de la comisión del crimen, sino que la existencia del conflicto debe haber jugado, como mínimo, una parte sustancial en la capacidad del perpetrador para cometerlo, en su decisión de cometerlo, en la manera en que fue cometido o en el objetivo para el que se cometió” (CSJ SP, 23 Mar. 2011, Rad. 35099).

-“Es del caso agregar (...) que es indispensable tener presente, entre otras circunstancias, la relativa a ‘la calidad de no combatiente de la víctima’ (...).

[N]o hay una definición legal expresa sobre lo que debe entenderse por población civil. Por ello, ha sido la jurisprudencia internacional y nacional la que se ha ocupado del punto, tomando como soporte los instrumentos internacionales (...)

La Corte Constitucional colombiana, en la sentencia C-291 de 2007... explicó el concepto partiendo del principio de distinción que opera en los conflictos armados no internacionales:

(Cita textual de la sentencia constitucional, hecha por la Sala Penal): ‘Para los efectos del principio de distinción en su aplicación a los conflictos armados internos, el término ‘civil’ se refiere a las personas que reúnen las dos condiciones de (i) no ser miembros de las fuerzas armadas u organizaciones armadas irregulares enfrentadas y (ii) no tomar parte en las hostilidades, sea de manera individual como “personas civiles” o “individuos civiles”, o de manera colectiva en tanto “población civil”. La definición de “personas civiles” y de “población civil” es similar para los distintos propósitos que tiene en el [DIH] en su aplicación a los conflictos armados internos, por ejemplo, se ha aplicado jurisprudencialmente la misma definición de “civil” para efectos de caracterizar una determinada conducta, en casos concretos, como un crimen de

guerra o como un crimen de lesa humanidad” (fin del extracto de la transcripción).

-“Personas civiles”. Una persona civil, para los efectos del principio de distinción en los conflictos armados no internacionales, es quien llena las dos condiciones de no ser miembro de las Fuerzas Armadas o de los grupos armados irregulares enfrentados y no tomar parte activa en las hostilidades (...).

El Tribunal Penal para la antigua Yugoslavia ha indicado que para efectos de determinar el carácter civil de las personas amparadas por las garantías que se consagran, entre otras, en el Artículo 3 Común –aplicable a los conflictos armados internos-, “es necesario demostrar que las violaciones se cometieron contra personas que no estaban directamente involucradas en las hostilidades”, para lo cual se debe aplicar el criterio establecido en el caso Tadic: “si, al momento de la comisión del hecho aludidamente ilícito, la supuesta víctima de los actos proscritos estaba tomando parte directamente en las hostilidades, hostilidades en el contexto de las cuales se dice haber cometido el hecho supuestamente ilícito. Si la respuesta a esta pregunta es negativa, la víctima goza de la protección de las proscripciones contenidas en el Artículo 3 común”. En consecuencia, la determinación del carácter civil de una persona o de una población depende de un análisis de los hechos específicos frente a los cuales se invoca dicha condición, más que de la mera invocación de su status legal en abstracto y teniendo en cuenta que —según se señaló anteriormente— la noción de “hostilidades”, al igual que la de “conflicto armado”, trasciende el momento y lugar específicos de los combates, para aplicarse según los criterios geográficos y temporales que demarcan la aplicación del Derecho Internacional Humanitario”.

Tras referirse la Corte, además, al concepto de “población civil” y otros enlistados en

las normas internacionales para fijar criterios de identificación de las víctimas como civiles o no combatientes, pasó a mencionar algunas reglas y principios en materia de procedimiento:

“[E]n las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional se prevé:

‘Regla 70. Principios de la prueba en casos de violencia sexual.

En casos de violencia sexual, la Corte se guiará por los siguientes principios y, cuando proceda, los aplicará:

a) El consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando la fuerza, la amenaza de la fuerza, la coacción o el aprovechamiento de un entorno coercitivo hayan disminuido su capacidad para dar un consentimiento voluntario y libre;

b) El consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando esta sea incapaz de dar un consentimiento libre;

c) El consentimiento no podrá inferirse del silencio o de la falta de resistencia de la víctima a la supuesta violencia sexual;

d) La credibilidad, la honorabilidad o la disponibilidad sexual de la víctima o de un testigo no podrán inferirse de la naturaleza sexual del comportamiento anterior o posterior de la víctima o de un testigo”.

La Corte Suprema recordó además los parámetros y presunciones fijados por la Corte Constitucional, a los cuales se hizo referencia anteriormente, y con base en ello, abordó el caso concreto, para lo cual partió de la siguiente base:

[S]i bien Johana Milena Sandoval Rincón hizo alusión a hechos anteriores a esa fecha, valga decir, a unos acaecidos el primero de noviembre de 2002, los cuales reflejan que

ella se fue a vivir con el procesado César Niño Balaguera en contra de la voluntad de sus padres y a su vez que se regresó al lado de su familia porque este la golpeaba, se reitera que el aspecto fáctico que aquí interesa, por ser el analizado en detalle en la acusación, es el desarrollado a partir del 27 de enero de 2004.

Así las cosas, se tiene que Johana Milena relató que, en esta última calenda, tras el asesinato de su madre Ana Rosa Rincón y de su hermana Nancy a manos de César Niño Balaguera y Clodomiro Niño Balaguera, estos se la llevaron por la fuerza (...)

Reseñó el restante relato de la víctima sobre los actos de agresión y crímenes a los que fue sometida durante su secuestro, incluyendo el hecho de haber quedado embarazada de su victimario. A continuación, refirió in extenso los testimonios relacionados con la presencia de grupos armados en la región, para la época de los hechos, y seguidamente, pasó al análisis concreto del caso con las siguientes precisiones y conclusiones:

“[H]asta aquí se tiene que en la Región del Catatumbo, para la época en que tuvieron ocurrencia los hechos que aquí son materia de juzgamiento, en efecto se desarrollaba el conflicto armado interno que aqueja al país, es decir que frente al caso particular, concurren las condiciones de índole “espacial” y “temporal” que de acuerdo con la Sala, acogiendo el criterio de la Corte Constitucional [y de] los Tribunales Internacionales, son necesarias para predicar un nexo causal entre el conflicto y los delitos, en este caso, de acceso carnal violento y tortura, ambos en persona protegida, (...) que le son imputados a los procesados CÉSAR NIÑO BALAGUERA y CLODOMIRO NIÑO BALAGUERA.

De otra parte, en cuanto hace a las condiciones de índole “material”, la primera circunstancia que concurre para predicar su existen-

cia es que la víctima era parte de la población civil, mientras que los procesados fueron señalados de ser integrantes de un grupo armado al margen de la ley.

Adicionalmente, es necesario recordar que como esta Sala ha señalado, con fundamento en la doctrina, en punto de las condiciones de índole material, a efectos de saber si se está ante un delito que atenta contra el derecho internacional humanitario, que (...) la sola constatación de que la conducta se produjo en el seno de un conflicto armado no es suficiente para calificar el delito como violatorio del derecho internacional humanitario, sino que probatoriamente tiene que acreditarse que la misma está vinculada con el conflicto, porque su existencia juega un papel sustancial en la decisión del autor de realizar la conducta prohibida, en su capacidad de llevarla a cabo o en la manera de ejecutarla (...)

Visto el caso particular, se tiene que el hecho de que CÉSAR NIÑO BALAGUERA y CLODOMIRO NIÑO BALAGUERA hicieran parte de un grupo al margen de la ley, fue determinante para que pudieran cometer los delitos de acceso carnal violento y tortura de la forma que lo hicieron, pues gracias al control que ejercían en la región en conflicto donde tuvieron lugar los hechos, lograron, no solo agotar por largo tiempo dichas conductas punibles, sino evitar que las autoridades pudieran conjurar la situación, pues, de una parte, consiguieron que los familiares de JOHANA MILENA SANDOVAL RINCÓN se mantuvieran al margen de lo sucedido, so pena de llevar la misma suerte que la madre y la hermana de la citada, pero además, que le perdieran el rastro, para lo cual incluso le cambiaron su identidad.

Por tanto, le asiste razón a la demandante al afirmar que el conflicto armado fue determinante en la decisión de los procesados CÉSAR NIÑO BALAGUERA y CLODO-

MIRO NIÑO BALGUERA de cometer los delitos de acceso carnal violento y tortura, en tanto controlaban la región donde se desarrollaron los hechos, como también que no era posible concluir que la relación entre CÉSAR y JOHANA MILENA SANDOVAL RINCÓN era consentida por esta, por cuanto fue gracias a las permanentes amenazas de muerte dirigidas a ella y a su familia y los maltratos físicos a que fue sometida, que el primero, prevalido de su pertenencia al grupo armado ilegal, consiguió la sumisión de ella.

Igualmente, la recurrente acertó al afirmar que el conflicto armado fue determinante en la “capacidad”, “decisión” y “forma” de cometer los delitos, pues siempre medió la coacción a través de las armas por parte de los implicados CÉSAR NIÑO BALAGUERA y CLODOMIRO NIÑO BALAGUERA, coacción que se aseguró por pertenecer al grupo armado al margen de la ley que dominaba la región.

Ahora, si bien el Tribunal afirmó que no existía prueba del nexo causal entre los delitos de acceso carnal violento y tortura con el conflicto armado interno, ello obedeció a que dejó de lado, en relación con tales delitos, que los procesados CÉSAR NIÑO BALAGUERA y CLODOMIRO NIÑO BALAGUERA integraban el grupo armado ilegal que ejercía control sobre el lugar donde ocurrieron los hechos, pero además, que gracias a esa circunstancia, consiguieron la impunidad temporal y que los familiares de JOHANA MILENA SANDOVAL RINCÓN no pudieran tener contacto con ella, ni esta con aquellos, pues amenazados como estaban de hacerlo unos y otros, no les quedó alternativa distinta que resignarse por más de tres años a no hacer nada”.

2) Sentencia de casación SP15901-2014 - Radicación 41373 (Aprobado acta 397) del 20 de noviembre de 2014. M.P. José Luis Barceló Camacho

En este caso se trató de las mismas circunstancias de hecho en que resultó víctima la joven Johana Milena Sandoval Rincón, pero aquí fueron procesados la mamá y otros familiares de César Niño Balaguera por varios delitos (secuestro simple, tortura y acceso carnal violento).

Reseñó la Corte Suprema las sentencias de primera y segunda instancia, al señalar que el juzgador de primer grado “admitió la configuración de las conductas comunes de tortura psicológica y acceso carnal en perjuicio de Johana Milena Sandoval Rincón, pero no encontró acreditado su vínculo con el conflicto armado, de modo que no se tipificaron los delitos de tortura en persona protegida ni el acceso carnal en persona protegida. Señaló que para que se configuren dichos delitos el conflicto debe tener un papel relevante en la decisión del autor de realizar las conductas, en el entendido de que no todo crimen contra la población civil se enmarca en el [DIH]”, por lo que concluyó el primer juez de la causa, que lo ocurrido a la familia Sandoval no había tenido nexo con el conflicto, ya que entre víctimas y victimarios no hubo antagonismos armados ni ideológicos.

Continuó la Corte reseñando los fallos de instancia:

Asimismo, tras preguntarse [el juez de primer grado] si acaso la ofendida no huyó de su captor, pudiendo hacerlo, por padecer del síndrome de Estocolmo, reconoció la configuración del delito de secuestro simple, pues debido a las amenazas en su contra y a su personalidad dependiente, probada en un dictamen psiquiátrico, aquella no pudo oponerse al cautiverio. // No obstante lo anterior, el juzgador desestimó la responsabilidad de los procesados en el delito de secuestro: así, apreció que la presencia de Juan Carlos Balaguera y Jesús María Aguilar Parada en el lugar donde se encontraba la víctima fue

apenas circunstancial e irrelevante para tenerlos como cómplices del delito; que no era creíble el relato de Johana Milena Sandoval sobre las amenazas de que supuestamente fue víctima durante su secuestro por parte de Germán Balaguera; y que Rosalía Balaguera actuó bajo una causal excluyente de responsabilidad, particularmente en protección a la vida de su hijo César Niño Balaguera, pues este era víctima de persecución //. Tampoco se configuró el concierto para delinquir agravado, toda vez que alias El Chacal, un reconocido integrante de las autodefensas, negó que los Balaguera pertenecieran a ese grupo, lo cual le permitió calificar de temerarias las imputaciones de la familia Sandoval; así mismo, cuestionó si fuese lógico que los procesados, personas sin ninguna preparación, se asociaran para organizar un grupo armado que le hiciera competencia a la organización armada irregular (...).

[E]l ad quem avaló las consideraciones del aquo [y concluyó que] la joven Johana Milena Sandoval y sus familiares “acudieron a todos los medios para cobrar el daño sufrido a toda la familia Balaguera (...) siendo asesorados por organismos de protección de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, para que calificaran las conductas denunciadas como cometidas contra personas civiles, protegidas como víctimas del enfrentamiento armado vivido en la región y en toda Colombia, así como se siguió sosteniendo por sus apoderadas” (énfasis fuera de texto).

Según lo consignado en la sentencia de la Corte Suprema, el casacionista formuló, entre otros, el cargo de falso raciocinio -cuestionando que los sentenciadores excluyeran los hechos del contexto del conflicto armado pese a haber reconocido la existencia del mismo en la zona en que se perpetraron los crímenes- y el de falso juicio de identidad

-pues para el recurrente, “el ad quem le otorgó un valor distinto a las pruebas que evidencian que los procesados (...) conformaron y participaron en un grupo paramilitar que tenía control sobre el municipio de Sardinata y sus alrededores; como consecuencia de dicho yerro los absolvió por el delito de concierto para delinquir agravado”.

En las consideraciones, la Corte Suprema advirtió que, si bien el recurso de casación no se ajustaba plenamente a los requisitos decantados por la jurisprudencia, evidenciaba que el fallo impugnado era ilegal, porque “el juzgador no advirtió el contexto constitucional protector de los Derechos Humanos, la perspectiva de género con que debe abordarse el asunto, así como los instrumentos internacionales aplicables al caso, yerro que lo condujeron a adoptar la absolución recurrida”:

“Para elaborar el marco jurídico dentro del cual debe abordarse el estudio de los hechos es preciso advertir de antemano que, en la persona de la ofendida, Johana Milena Sandoval Rincón, confluyen de manera simultánea dos categorías inescindibles o, si se quiere, una sola que se compone de dos aristas, cual es la condición de mujer víctima del conflicto, la cual trae consigo la necesidad de relieves la especial situación de vulnerabilidad en que se sitúa frente a los hechos vividos”

En ese contexto reseñó las conclusiones adoptadas por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008 en cuanto a los riesgos de género en el conflicto armado y refirió algunos instrumentos internacionales que le imponían al Estado colombiano obligaciones sobre el particular. Más adelante y luego de cuestionar los limitados imaginarios sociales que han permeado el criterio de los jueces en detrimento de las mujeres, especialmente las víctimas del conflicto armado, recalcó:

“Las falencias reseñadas en precedencia han conducido, a su vez, a un análisis sesgado y parcializado de las situaciones en las que se ven comprometidos los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado, desde la perspectiva de la equidad de género; lo anterior ha generado que en la solución de los casos particulares se adopte un concepto muy restringido de lo que significa ser víctima del conflicto armado, en el entendido de que no solamente lo es quien interviene directamente en él como contendiente, sino quien en el ámbito de su vida cotidiana ve menoscabados sus derechos fundamentales por el clima generalizado e insuperable de coacción que proviene del conflicto armado y la presencia de sus agentes”.

A continuación, reconoció la existencia del conflicto colombiano y describió su contexto en la región de ocurrencia de los hechos, en similares términos a los expuestos en la sentencia anterior y con réplica de algunas exposiciones hechas por la Corte Constitucional en varias providencias. Luego anotó:

[E]s preciso recordar que, frente a la complejidad de determinar cuándo una conducta se halla inserta o tiene vínculos con el conflicto armado, en los términos antes reseñados, la Corte Constitucional (sentencia C-253A de 2012, que trata sobre la constitucionalidad de los artículos 3º y 75 de la Ley 1448 de 2011) ha dicho que: “probada la existencia de una afectación grave de derechos humanos o una infracción de las normas del derecho humanitario, en caso de duda sobre la inserción de la conducta lesiva en el marco del conflicto, deba darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima”, según las características de cada caso en particular. En conclusión, resulta procedente e inevitable el análisis de este caso desde la perspectiva de género por la condición de la ofendida y, a la vez, como mujer víctima del conflicto armado...

Al replicar los criterios expuestos en la sentencia antes analizada, la Corte Suprema cuestionó que el Tribunal de segunda instancia desconociera el impacto diferencial que el conflicto armado supone para la mujer, así como el hecho de que su evidente exposición a la violencia sexual era justamente consecuencia de la presencia de actores armados en la zona. Agregó que, si bien no todos los delitos cometidos por alzados en armas ocurrían con ocasión del conflicto, no era menos verdad que en el caso concreto, la posición dominante de los agresores y su pertenencia al grupo ilegal Águilas Negras fue decisivo para llegar a los abusos sexuales y demás crímenes cometidos contra la joven Johana Sandoval Rincón. Asimismo consideró que, en contrapartida, “la comisión de las conductas en perjuicio de la víctima difícilmente se hubieran concretado si aquella hubiera tenido alguna posibilidad de acudir a su entorno familiar, a la protección de las autoridades o de sobreponerse al ambiente de violencia imperante, lo que evidentemente no pudo hacer porque el conflicto armado, más exactamente la condición de actor del mismo de su compañero y de los demás miembros de la familia Balaguera, y la vulnerabilidad de su propia condición, se lo impidió (sic)”. Con base en ello, concluyó que no existía duda de que todas las conductas allí juzgadas sí guardaron relación estrecha con el conflicto, ya que este proporcionó “el sustrato de coacción, terror e indefensión que las hizo posibles”.

En soporte de sus conclusiones, la Corte discurre en lo siguiente:

“Resulta desenfocado, por decir lo menos, el razonamiento del juzgador encaminado a desestimar la protección que en este caso concreto le concedía a la ofendida Sandoval Rincón el [DIH], por no estar ella o sus familiares directamente involucrados en las hostilidades o en una pugna ideológica, pues, como ya se

ha dejado visto, el DIH también ampara a los civiles que no participan directamente en el conflicto pero, como consecuencia de la presencia de los actores armados en la zona, son también víctimas del mismo (...).

La aparente dificultad para sostener que en este caso se trata de conductas cometidas contra una persona amparada por el DIH, proviene de considerar que la víctima Johana Milena Sandoval hacía vida marital con César Balaguera y, de una u otra manera, hacía vida doméstica también con los parientes de aquel. Se diría, entonces, que esa particular situación desdibujaba la especialidad del delito, de manera tal que las conductas cometidas se quedan en el ámbito del maltrato doméstico o de las diferencias familiares.

Pero la dificultad queda superada si se analizan los hechos en su verdadero contexto y se entroncan en sus antecedentes fácticos: así, se sabe que César Niño Balaguera dio muerte a la hermana y madre de la ofendida Johana Milena Sandoval Rincón y, como consecuencia de ello, huyó llevándola consigo de manera forzada, no obstante que aquella rechazaba la relación sentimental que mantenía con el victimario de sus familiares, debido a los insufribles maltratos a los que la sometía.

De allí en adelante es evidente que la convivencia entre la víctima y su victimario no fue voluntaria, como así lo asegura el ad quem, sino signada por la coacción, el maltrato, la desprotección y el clima de terror generado por la presencia del grupo armado y sus agentes en la zona. Por tanto, resulta del todo desfasado reducir los hechos a simples desavenencias conyugales o domésticas, pues la relación sentimental y la vida doméstica no eran tales, sino apenas una fachada encaminada a aparentar alguna normalidad, a la que subyacía el clima de terror característico del conflicto armado (...).

[E]l conflicto armado y, en particular, los objetivos del grupo ilegal (consistentes en el mantenimiento y expansión de su control territorial a través de atentados contra la población civil y el negocio del narcotráfico) pudo no ser determinante en la decisión de los procesados de cometer los delitos contra Johana Milena Sandoval. Puede aceptarse que el móvil para la realización de dichos delitos fue subjetivo, pero lo cierto es que esto no excluye que su ejecución haya tenido lugar gracias al clima de violencia, sometimiento y coacción que naturalmente generaba la presencia del grupo irregular y la de sus agentes debido al conflicto armado.

Por eso se dice que en este caso los delitos fueron cometidos no en desarrollo del conflicto sino con ocasión del mismo, pues evidentemente los hechos, aun cuando no fueron consecuencia directa del combate, guardan una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto.

Dicho riesgo, en este caso, se concretó con el secuestro, abuso sexual y tortura de Johana Milena Sandoval por parte de César Niño Balaguera, con la decidida y dolosa colaboración de [los allí procesados] Rosalía Balaguera Pérez, Germán Balaguera, Juan Carlos Balaguera Pérez y Jesús María Aguilar Parada” (resaltados fuera de texto).

3) Sentencia de segunda instancia en el marco de la Ley de Justicia y Paz del 5 de diciembre de 2018. Radicación 50236. M.P. Eugenio Fernández Carlier. Temas relevantes: patrones de macrocriminalidad; enfoque diferencial étnico; responsabilidad por esos delitos, en el marco del conflicto, por cadena de mando.

En esta tercera providencia, la Corte Suprema relató los orígenes de los grupos paramilitares en el Chocó, su historia, sus transformaciones, sus distintos bloques y subgrupos, así

como su proceso de desmovilización en 2005. Luego de reseñar, igualmente los antecedentes procesales de la causa, señaló lo acontecido en la audiencia de formulación y aceptación de cargos que ante la Sala de Justicia y Paz se adelantó respecto de los postulados Rodrigo Alberto Zapata Sierra, Luis Omar Marín Londoño, Carlos Mario Montoya Pamplona y otros integrantes del Bloque Pacífico y del frente Suroeste de las AUC del Chocó.

La Corte refirió la multiplicidad de delitos imputados a cada procesado en el marco de la Ley de Justicia y Paz, al tiempo que hizo énfasis en los patrones de criminalidad, empleados durante la recopilación de información propia del proceso investigativo⁴⁶. Posteriormente, y tras examinar otros delitos materia del múltiple juicio en lo relativo a la violencia sexual, suministró y analizó los siguientes datos relevantes (...):

“[L]a Sala mantendrá la sentencia de primera instancia en cuanto identificó un patrón de macrocriminalidad que identificó como “de violencia sexual étnica y de género”.

Véase, en primer lugar, que, de acuerdo con la información provista por la Fiscalía, al 76.3% de los casos de violencia sexual registrados en el entorno nacional en relación con el conflicto les subyace como consideración relevante “el estatus de poder del perpetrador”. La construcción mental y social de dicho estatus debe entenderse, como primera línea de razonamiento, a partir de la existencia de estructuras heteropatriarcales, cuya preservación se sustenta en la construcción de masculinidades hegemónicas, que se identifican por la violencia hacia lo no masculino – lo gay y femenino -.

⁴⁶ “[N]o debe perderse de vista que el establecimiento de un nuevo modelo investigativo con la entrada en vigencia de la ley 1592 de 2012, busca esclarecer la verdad- como uno de los componentes fundamentales de la justicia transicional- a través de la construcción de un patrón de criminalidad que da cuenta del accionar de los grupos organizados al margen de la ley, sus prácticas y modus de actuación desarrollados de manera sistemática en un determinado territorio y de los que se puede develar sus políticas, planes, estrategias y motivos.

Ahora bien, la tarea de identificación de los patrones es designada a la Fiscalía General de la Nación, quien en orden a los parámetros de orden constitucional, legal y los lineamientos administrativos de su Jefatura y de conformidad con una ardua investigación, recoge la información brindada por los postulados en la versión libre como de las víctimas en sus diferentes relatos, así como también se provee de informes de policía judicial en los que se definen los contextos (análisis general del entorno delictivo) y finalmente, los complementa con diversas herramientas investigativas, a fin de conocer la forma en que se materializó y desarrolló el accionar criminal en determinada zona.

Obtenido el compendio investigativo, el Fiscal lo presenta a la Sala de Conocimiento de Justicia y Paz en la audiencia respectiva, quien deberá hacer un control material y participar en su estructuración, para finalmente robustecer la teoría sin apartarse per se de la situación fáctica divulgada en las diligencias, así como también fundamentado en la labor investigativa, que contienen muestras tanto cualitativas como cuantitativas a partir de las cuales se establece que ese conjunto de actividades criminales se desarrolló de manera repetida en el territorio donde operaba el grupo armado ilegal.

Frente a la metodología correcta que debe ser aplicada en la elaboración de un patrón de criminalidad, la Sala ha sostenido que «es un método esencialmente inductivo de construcción de verdad porque determina las políticas, los planes y el modus operandi de la organización criminal...» [...] la Corte Interamericana de Derechos Humanos describe el patrón de macro criminalidad como una serie de delitos de carácter sistemático o generalizado, violatorios de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así lo precisó en el caso Perozo y otros vs Venezuela, donde señaló como se involucran patrones o sistematicidad en la comisión de una conducta ilegal, asociado a «prácticas sistemáticas y masivas», «patrones» o «políticas estatales».

En ese sentido, la investigación empírica ha detectado que la construcción de la identidad paramilitar tuvo por eje resaltar «valores masculinos de honor y valentía, y promovió la venganza como forma de resolución de conflictos» y, en ese contexto, «la hipersexualidad masculina es entonces aceptada como una ley natural en los grupos paramilitares, lo cual implica una visión objetivizante de las mujeres».

Nótese cómo, de acuerdo con lo declarado por D.L.M.U., durante el evento de violencia sexual que sufrió, los agresores – dos hombres – «se reían, se burlaban», y la penetraron (...) con «una botella de vidrio», lo cual denota que su comportamiento no estuvo orientado, al menos únicamente, por la satisfacción delictiva de la pulsión sexual, sino también por el propósito destructivo de la corporalidad femenina. Ello se hace particularmente obvio al constatar que la totalidad de los casos de violencia sexual atribuidos a miembros de la estructura paramilitar comandada por el postulado fueron cometidos contra mujeres, y que en algunos casos se les injuriaba con expresiones típicamente utilizadas por el sistema de pensamiento patriarcal para subordinar, controlar y apropiarse de la sexualidad, como “perra” o “usted es mía” (...).

De otro lado, que esos hechos tienen también un ingrediente de discriminación étnica es algo que la Sala infiere de distintas circunstancias, todas ellas acreditadas en la actuación.

En primer lugar, se tiene que de los treinta casos de violencia sexual auscultados por la Fiscalía y el a quo – veintiséis de ellos no imputados y cuatro imputados y confesados por Zapata Sierra -, todos fueron perpetrados contra mujeres afrodescendientes y, si bien es cierto que la población en la región sobre la cual el Bloque Pacífico ejerció influencia es predominantemente de raza negra, también lo es – como se sigue de los informes de Poli-

cía Judicial allegados al trámite – que en esa región del país existe presencia importante de otros grupos humanos y etnias. En efecto, la población indígena estimada en el Departamento del Chocó para 2011 era de 54 009 individuos y en varios municipios existen grupos de blancos y mestizos significativos e, incluso, en algunos de ellos, «los mestizos descendientes de antioqueños...conforman el grupo más representativo» de las comunidades humanas presentes.

En ese entendido, que el ciento por ciento de los casos de agresión sexual se hayan realizado en perjuicio de mujeres negras sería estadísticamente imposible – o cuando menos altamente improbable – si el factor racial no hubiese sido una consideración relevante en la elección de las víctimas para los perpetradores.

En segundo lugar, la información acopiada indica que el 81.2% de los individuos señalados como responsables de las agresiones sexuales documentadas no eran de raza negra, sino blancos o mestizos (...).

Dicha relación entre las características étnicas de víctimas y victimarios – en la que se reprodujo mayoritariamente el patrón de sometimiento de las mujeres negras a los hombres blancos y mestizos-, hace imposible aprehender el verdadero alcance del patrón de violencia sexual atribuido al Bloque Pacífico sin consideración a las aristas de etnia que tales interacciones criminales envuelven. Téngase presente, a ese efecto, que la gama de imágenes estereotípicas de la mujer negra – lo que involucra una asociación necesaria entre el género y la raza – apareja un alto contenido de cosificación e hipersexualización, cuyo origen puede rastrearse a la época colonial (...)” (énfasis fuera de texto).

En el estudio de legalidad de la imputación de delitos a cada enjuiciado, la Corte se refirió a

la posibilidad de imputar la conducta no solo al autor material sino al facilitador, bien desde la posición de garante o desde la responsabilidad por cadena de mando:

“La Sala, para atribuir la autoría de uno o más delitos a personas distintas de quienes los ejecutan materialmente, ha desarrollado y aplicado la tesis de la responsabilidad por cadena de mando – a la que, en adelante, y para evitar confusiones, se denominará autoría mediata en aparatos organizados de poder por dominio de la voluntad - derivada de los planteamientos que en la doctrina penal alemana y, específicamente, en la obra de Claus Roxin, se han consolidado.

Tal construcción conceptual tiene aplicación a los casos en que las conductas punibles objeto de reproche son cometidas por miembros de una estructura organizada, pero se busca atribuir responsabilidad por las mismas no solo a aquéllos – los autores materiales -, sino también a quienes ejercen control sobre la jerarquía organizacional, así no hayan tenido «injerencia directa sobre aquellos que materializan o ejecutan las acciones ilícitas en el grupo», en cuanto hayan contribuido sustancialmente a la perpetración de los ilícitos”.

Luego dijo que, si bien no podía atribuir al procesado Rodrigo Alberto Zapata ningún delito sexual por autoría directa ni por posición de garante, sí lo haría por cadena de mando. Dijo:

“[L]a definición de ‘violación’ ofrecida en el numeral 1º del precepto recién transcrito [Art. 8 del Estatuto de Roma] coincide sustancialmente con la que del concepto de ‘acceso carnal’ contiene el artículo 212 de la Ley 599 de 2000, según la cual, ‘se entenderá por acceso carnal la penetración del miembro viril por vía anal, vaginal u oral, así como la penetración vaginal o anal de cualquier otra parte del cuerpo humano u otro objeto’; (b) el ele-

mento de violencia definido en el instrumento internacional es consistente con el que, en el derecho colombiano, permite calificar el acceso carnal como violento; (c) los hechos de violencia sexual imputados a ZAPATA SIERRA ocurrieron en el curso de un conflicto armado no internacional, según es ampliamente conocido y reconocido por diferentes estamentos académicos y estatales; (d) resulta imposible que los perpetradores materiales de los accesos carnales violentos, en tanto eran combatientes de una fuerza armada, desconocieran la existencia del conflicto armado (...).

Las pruebas aportadas por la Fiscalía demuestran que ZAPATA SIERRA, además de fungir formalmente como comandante militar del Bloque, ejercía sobre sus fuerzas mando y control efectivo, de modo que contaba con la capacidad material, real y efectiva de haber prevenido, reprimido o castigado los delitos (...).

El Tribunal tuvo por demostrados todos los elementos de la responsabilidad del superior atrás referidos, pero concluyó que el comportamiento omisivo de RODRIGO ALBERTO ZAPATA fue negligente, no doloso, y, como ‘el delito de acceso carnal violento en persona protegida no consagra la modalidad culposa, ni puede sancionarse a título de culpa’, no es posible atribuirle responsabilidad por los hechos imputados.

La Sala estima, en contrario, que en la actuación obra información permisiva de colegir razonablemente que el postulado estaba al tanto de la recurrente ocurrencia de casos de violencia sexual cometidos por miembros del Bloque que comandaba y que, a pesar de ello, resolvió abstenerse de tomar medidas para prevenirlos o reprimirlos, de suerte que su comportamiento cae en el ámbito del dolo.

Dígame, en primer lugar, que si bien a ZAPATA SIERRA solo le fueron imputados

cuatro delitos sexuales (porque solo esos confesaron ‘por línea de mando’), la Fiscalía, en el curso del proceso, presentó un total de 30 casos atribuibles al Bloque Pacífico – Héroes del Chocó, y fue a partir de ese grupo de hechos que, en el caso concreto, el ente acusador elaboró los patrones de macrocriminalidad que fueron objeto de análisis en el fallo de primer grado. En ese orden, aun cuando la posible responsabilidad penal del postulado está circunscrita únicamente a los hechos por los que se le formuló imputación, todo el universo fáctico subyacente al patrón de violencia sexual es susceptible de apreciación a efectos de establecer, inferencial o evidenciarmente, el elemento subjetivo del comportamiento omisivo atribuido a ZAPATA SIERRA”.

4) Sentencia de apelación de Justicia y Paz del 23 de octubre de 2019, exp. N° 53.125. M.P. José Francisco Acuña Vizcaya. Tema relevante: indemnización (en esta sentencia no se indemniza a las víctimas, pero se propone para este análisis porque se deja abierta la puerta para que, en casos similares, la indemnización para víctimas excombatientes de grupos ilegales se dé en esta jurisdicción).

Esta cuarta providencia fue dictada en segunda instancia, en juicio seguido contra Fredy Rendón Herrera y otros 27 postulados más, en aplicación de la Ley 975 de 2005 o de Justicia y Paz. Los enjuiciados eran integrantes del Bloque Élder Cárdenas, de

las AUC. En su decisión, la Corte Suprema reseñó la historia del grupo ilegal mencionado y el proceso de desmovilización de los enjuiciados, así como el hecho de habérseles imputado, en fallo de primer grado, varios crímenes condenados por el derecho internacional humanitario, entre estos el de violencia sexual en persona protegida.

Recalcó igualmente que, pese a esos reconocimientos hechos por el sentenciador de primera instancia, este “denegó la indemnización solicitada a favor de las víctimas LEAS y KJRG por el delito de acceso carnal violento agravado en persona protegida. Sus argumentos se basaron en que las mencionadas habían perdido la posibilidad de ser reconocidas como víctimas directas, toda vez que se desvincularon de la organización al margen de la ley cuando ya eran mayores de edad”.

Según el fallo, la apoderada de tales denunciantes consideró desacertado el fallo de primer grado, porque, si bien se indicó en él que todos los casos de violencia basada en género fueron documentados, se terminó concluyendo que las víctimas en concreto no debían ser indemnizadas por los crímenes sexuales imputados, al no ser consideradas víctimas, en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, por no haberse desvinculado del grupo ilegal después de alcanzar la mayoría de edad, según el párrafo 2 del mismo artículo⁴⁷.

⁴⁷ Indica la norma: “VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (...). // PARÁGRAFO 2º. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.

Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos”.

Consideró la Corte:

“[E]n un conflicto armado como el que ha vivido Colombia, es evidente la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres, especialmente en zonas dominadas por grupos armados ilegales, circunstancia que ha producido graves consecuencias humanitarias debido a los actos desproporcionados cometidos en contra de ellas, como la violencia sexual que se traduce en una práctica que restringe y menoscaba sus libertades y derechos.

La violencia de índole sexual ejercida en contra de la mujer ha sido entendida como una forma de discriminación que en la mayoría de las ocasiones se produce en circunstancias de indefensión....

Lo primero que advierte la Corte es que no se desconoce que KJRG y LEAS tienen la calidad de víctimas del delito de acceso carnal violento agravado en persona protegida.

Sin embargo, atendiendo que las precitadas continuaron vinculadas al grupo armado con posterioridad a que cumplieran la mayoría de edad, concluye la Sala que se trata de militantes que continuaron en su adultez integrando la organización armada, circunstancia que las excluye de indemnización en el marco del proceso de Justicia y Paz, sin que se desconozca que las mismas tienen la calidad de víctimas y que pueden solicitar indemnización administrativa por las vías ordinarias, tal como lo precisó la Corte Constitucional en sentencia C-253 A del 29 de marzo de 2012” (énfasis fuera de texto).

5) sentencia de apelación ley de justicia y paz, dictada el 25 de mayo de 2022, radicación 58238. m.p. Luis Antonio Hernández Barbosa. Tema de interés: patrones de violencia basada en género.

Proceso adelantado contra 30 desmovilizados del Frente Héctor Julio Peinado Becerra de

las AUC, por 482 hechos delictivos.

En lo relativo a los delitos de violencia sexual, la Corte constató que el patrón de violencia basado en género estaba conformado por 23 hechos criminales y comprendía, “un extenso rango de acciones físicas y psicológicas de contenido sexual y no sexual cometido con base en el género de la víctima (...), en las dinámicas violentas que tuvieron lugar en Ocaña, Aguachica y otros municipios controlados por el Frente Héctor Julio Peinado Becerra, con ocasión de las normas de conducta que el grupo quiso imponer a niñas, niños, adolescentes, mujeres y miembros de la población LGBTI en el territorio en que operaba”.

Señaló que las pruebas e informes conocidos durante el juicio evidenciaban que en Ocaña se había desplegado, en forma grave, una oleada de violencia sexual que principalmente se dirigió contra mujeres y niñas, y que comprendió no solo accesos carnales violentos, sino también maternidad forzada, compañía forzada y actos de tortura con connotación sexual. Asimismo, subrayó que las demás conductas asociadas o relacionadas con las de violencia sexual y que hacían parte de la violencia de género, así como también los actos cometidos antes o después de aquella, también permitían observar el ejercicio de poder y dominación sobre la población, especialmente sobre las mujeres.

Agregó que las prácticas propias del patrón criminal de violencia de género consistieron primordialmente en: “i) violencia física, que incluye actos de tortura, lesiones personales, tráfico de personas y violencia doméstica; ii) violencia sexual referida a situaciones de acoso, acceso carnal, explotación sexual, prostitución forzada, entre otras; iii) violencia emocional o psicológica, que alude a las humillaciones y al abuso verbal; iv) violencia socioeconómica, que hace referencia a actos de explotación y de discriminación basados en el

género; v) prácticas tradicionales de violencia de género, tales como la ablación del clítoris o el matrimonio a temprana edad”.

Se resaltan, con respecto a lo anterior y de cara al caso concreto abordado por la Corte, las siguientes conclusiones:

“[T]ratándose de delitos sexuales cometidos en desarrollo del conflicto armado, los comandantes de los grupos organizados al margen de la ley, en los eventos en que no los ejecutaron directamente (como autores o coautores), responden con fundamento en i) la autoría mediata por la línea de mando o, ii) por la responsabilidad del superior por omisión, según las condiciones específicas de cada caso (...).

Para atribuir la autoría de uno o más delitos a personas distintas de quienes los ejecutan materialmente, la jurisprudencia ha desarrollado y aplicado la tesis de la responsabilidad por cadena de mando –autoría mediata en aparatos organizados de poder por dominio de la voluntad, surgida en la doctrina penal alemana a partir de la obra de Claus Roxin.

Esa construcción conceptual aplica a los casos en que las conductas punibles objeto de reproche son cometidas por miembros de una estructura organizada y se orienta a atribuir responsabilidad por las mismas no solo a los autores materiales, sino también a quienes ejercen control sobre la jerarquía organizacional, así no hayan tenido «injerencia directa sobre aquellos que materializan o ejecutan las acciones ilícitas en el grupo», en cuanto hayan contribuido sustancialmente a la perpetración de los ilícitos” (CSJ AP. 3/08/16, rad. 33663).

c) La Jurisdicción Contenciosa

En honor a la verdad, la Sección Tercera del Consejo de Estado solo ha proferido una sentencia en la que expresamente se juzgó un evento de violencia sexual en el contexto del conflicto armado. Ante la fundamental pregunta de por qué estos casos de considerable gravedad no son tan frecuentes en la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, a pesar de un conflicto de más de 70 años de existencia, cabría destacar lo que se ha señalado hasta aquí, esto es, el carácter relativamente reciente de las normas que fijan medidas directas desde el derecho internacional y el DIH, así como el de los pronunciamientos expresos hechos por los tribunales y organismos de derecho internacional, sin desconocer, por supuesto, como lo afirmó la Comisión de Esclarecimiento la Verdad, que el silencio en sede judicial sobre estos hechos está mediado por el miedo ante la sistematicidad y estructuralidad de los abusos de poder por parte de actores armados y el arraigo de los sesgos machistas y patriarcales⁴⁸, que justamente se exacerban y agravan en el conflicto, ocasionando en las víctimas el temor a represalias, el cual también se acentúa al evidenciarse el pobre tratamiento institucional, que igualmente adolece de conductas discriminatorias y de revictimización.

No se deja de subrayar que, sin perjuicio de lo que se acaba de anotar y del hecho de que la situación descrita debe revisarse seriamente en esta jurisdicción, el Consejo de Estado sí se ha pronunciado en relación con la responsabilidad del Estado por hechos de violencia sexual⁴⁹. Mención especial puede ha-

⁴⁸ Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición, Hay futuro si hay verdad – informe final, tomo: Mi cuerpo es la verdad, experiencia de mujeres y personas LGTBTIQ+ en el conflicto armado, Bogotá, julio de 2022, p. 198 a 200.

⁴⁹ Ver, entre otras, la sentencia proferida por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección B, el 13 de diciembre de 2017, expediente 50001-23-31-000-2009-00335-01 [42070]. C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En esta oportunidad se abordó, con perspectiva de género,

cerse de la sentencia de tutela dictada el 16 de noviembre de 2023 por la Sección Cuarta de la Corporación⁵⁰, fallo al que se hará referencia más adelante.

Ahora bien, la sentencia dictada por el Consejo de Estado en torno a la responsabilidad estatal por la violencia sexual en el conflicto armado es del 9 de octubre de 2014, y fue proferida por la Sección Tercera – Subsección B⁵¹. En ella se hicieron algunos análisis que dejan abiertos importantes interrogantes acerca de la impunidad en materia de responsabilidad patrimonial del Estado en este tipo de eventos y sobre la necesidad de aplicar enfoques diferenciales al decidir sobre reparación integral del daño.

En la providencia citada se estableció que, en la noche del 4 de septiembre de 1999, una joven de 18 años se encontraba con otras personas en la plazoleta “Lanceros” del municipio de Tame, Arauca. De regreso a su casa fue abordada por dos sujetos a bordo de una motocicleta, quienes la obligaron a subir en el vehículo, bajo amenaza con arma de fuego. Durante el trayecto se presentó un accidente con el automotor, lo que fue aprovechado por los captores para arrastrar a la joven a un lado de la vía, despojarla de sus ropas y violentarla sexualmente.

Los agresores fueron identificados como suboficiales del Ejército Nacional⁵². Se encontraban en la población recogiendo víveres y aten-

diendo una cita de ortodoncia, por orden de su comandante, pero luego fueron a consumir alcohol, pidieron prestada una motocicleta y regresaron con lesiones aparentemente ocasionadas por el accidente. El arma con la que amenazaron a la víctima era de dotación oficial. El Juzgado Único Promiscuo del Circuito de Saravena condenó a los suboficiales a 15 y 12 años de prisión, al encontrarlos penalmente responsables por los delitos de secuestro agravado y acceso carnal violento.

En el proceso Contencioso, en primera instancia, el Tribunal Administrativo de Arauca negó las pretensiones de la demanda, por considerar que se había configurado la culpa personal de los militares como causal eximente de la responsabilidad del Estado. No obstante, en segunda instancia, el Consejo de Estado determinó la existencia de nexo con el servicio, lo que comprometía la responsabilidad de la entidad pública demandada, dado que el arma empleada en el ilícito era de dotación oficial y había sido asignada a uno de los suboficiales autores del hecho, además de lo cual, la motocicleta estaba al servicio de la estación de policía de Tame y los uniformados se encontraban allí, porque habían recibido una orden por parte de uno de sus superiores, aunque la incumplieron.

Una cuestión relevante de la sentencia de cierre -de cara a la relación entre el hecho y el contexto del conflicto armado- es que dejó

un caso de reparación directa por privación injusta de la libertad, donde obró como demandante un miembro de la Fuerza Pública acusado de haber agredido sexualmente a una menor de edad después de provocarle estado de embriaguez. Si bien el actor demandó en reparación directa porque el proceso penal fue resuelto a su favor bajo el principio de in dubio pro reo, le fueron denegadas las pretensiones de la demanda por determinarse que obró con dolo y culpa grave, al ejecutar efectivamente el hecho por el que fue penalmente procesado. Asimismo, se dispuso la adopción de medidas a favor de la víctima de la agresión sexual y se formularon varias exhortaciones a la Fiscalía General de la Nación, en relación con el acceso a la justicia de las mujeres sometidas a tales ataques.

⁵⁰ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta. Sentencia del 16 de noviembre de 2023, acción de tutela 11001-03-15-000-2023-05139-00. C.P. Wilson Ramos Girón.

⁵¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 9 de octubre de 2014, rad. 29033, C.P. Ramiro de Jesús Pazos. Demandante bajo reserva y demandado: Nación- Ministerio de Defensa, Ejército Nacional.

⁵² En concreto, pertenecientes al Batallón de Ingenieros 18 “General Rafael Navas Pardo”, de contraguerrilla.

establecido que los militares actuaron prevalidos de su condición de autoridad y que una vez la víctima advirtió de su calidad de funcionarios, estos aparentaron ser miembros de la guerrilla. En todo caso, durante la ejecución del delito, el superior amenazó a su inferior para que cometiera el crimen y este informó a la víctima que, de no obedecer, la matarían.

Se precisó que esta era una acción típica de la guerra; el hecho fue cometido en una zona de conflicto armado y con ocasión de este, específicamente cuando la víctima advirtió la condición de uniformados de sus agresores y cuando estos aparentaron ser miembros de la guerrilla. Por ello, la sentencia reconoció que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional e internacional, una circunstancia como esa era suficiente para establecer la relación⁵³, bien porque “se actuó en desarrollo o bajo la apariencia del conflicto armado”⁵⁴, o porque “el conflicto no debe necesariamente haber sido la causa de la comisión del crimen, sino que la existencia del conflicto debe haber jugado, como mínimo, una parte sustancial en la capacidad del perpetrador para cometerlo, en su decisión de cometerlo, en la manera en que fue cometido o en el objetivo para el que se cometió”⁵⁵. En el caso concreto, para la Sala de segunda instancia, tanto la presencia del Ejército Nacional en la zona de ocurrencia del daño como el hecho de que los autores fueran miembros de la contraguerrilla y adujeran después ser parte de

filas ilegales, surgieron por la existencia del conflicto armado en la región, todo lo cual, “influyó de manera sustancial en la manera como fue cometido el delito, dado que sin la situación de conflicto los victimarios no habrían tenido un contendiente a quien culpar de su acción criminal”.

De esa manera, el Consejo de Estado encontró establecido que el Ejército Nacional no cumplió con el deber general de prevención de las violaciones de derechos humanos ni con su obligación particular de control y disciplina sobre los agentes a su cargo, en tanto el comandante perdió contacto con sus subalternos por más de 21 horas y se limitó a hacer llamadas telefónicas sobre su paradero. Por otro lado, recalcó que la agresión sexual cometida contra la víctima hizo parte de un contexto más general de violencia contra la mujer en el marco del conflicto armado interno; en el departamento de Arauca, durante ese año (1999), la violencia sexual había dejado más de treinta víctimas, en su mayoría mujeres, de manera que dicho riesgo general contribuyó, sin duda, a definir las características de previsibilidad y evitabilidad del riesgo particular.

La Sala de cierre subrayó los deberes internacionales que le competen al Estado en materia de respeto y garantía⁵⁶ de los derechos humanos y que estos se tornan en “obligación reforzada” cuando se trata de proteger a la mujer contra cualquier forma de violencia o discriminación en

⁵³ Estos lineamientos fueron recogidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-291 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La traducción es de la Corte.

⁵⁴ Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, Fiscal vs. Dragoljub Kunarac et. al, caso IT-96-23 & IT-96-23/1-A, sentencia de 12 de junio de 2002, Sala de Apelaciones, párr. 58.

⁵⁵ Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, Fiscal vs. Enver Hadžihasanović y Amir Kubura, caso n.º IT-01-47-T, sentencia de 15 de marzo de 2006, párr. 16; Fiscal vs. Sefer Halilović, caso IT-01-48-T, sentencia de 16 de noviembre de 2005, párr. 29.

⁵⁶ Art. 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Deber de respeto en el sentido que ningún agente estatal puede vulnerar directamente alguno de los derechos establecidos en la convención y deber de garantía, en que a pesar de que el autor de la vulneración no sea de carácter oficial, el Estado debe darle un debido tratamiento, en términos de prevención, investigación, sanción y reparación.

su contra, en atención al artículo 7 de la Convención de Belém do Pará⁵⁷.

Finalmente, advirtió y reprochó las irregularidades cometidas en el trámite de la denuncia y en la investigación penal y que evidenciaron la persistente discriminación por género. Así se demostró que la oficina de la Policía Nacional se negó a recibir en un primer momento la denuncia debido a la condición de militares de los perpetradores y adujo además que solo la víctima o su madre podrían denunciar, al tiempo que exigió un examen previo de medicina legal que confirmara la agresión. En punto de ello, recordó que la CIDH ha señalado la necesidad de ir más allá de lo físico y testimonial en casos como el descrito⁵⁸ y que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado esa clase de respuestas como un enfoque limitado, cuestionando además la exigencia de acreditar la resistencia física para establecer la vulneración a la autonomía sexual⁵⁹. En cuanto a la investigación penal, el Consejo de Estado reprochó a la Fiscalía el que indagara sobre la vida privada de la víctima, “situación ajena al hecho investigado”. La Corte Constitucional ha considerado este tipo de intromisiones irrazonables, innecesarias y desproporcionadas de su vida íntima⁶⁰. “Es oportuno agregar que, en el derecho penal internacional, no son admisibles las pruebas del comportamiento sexual anterior o ulterior de la víctima para determinar la existencia de un acceso carnal violento”⁶¹. Desde

el punto de vista de las relaciones de género, este tipo de actitudes reproduce y consolida estereotipos y perjuicios sociales de naturaleza patriarcal y se convierten en una justificación del hecho violento.

En torno a la reparación integral del daño, la Corporación determinó que no era aplicables los parámetros del daño moral por lesiones, porque no era un asunto de pérdida de capacidad laboral sino de “afectación grave de otras esferas del ser humano de igual o incluso de mayor importancia: la autonomía personal y el derecho a un desarrollo sexual y afectivo libre de interferencias violentas”. Por ello concedió los máximos de 100 SMLMV a la víctima y a su madre, y 50 SMLMV a sus hermanos. Por daño a la salud, se concedieron 400 SMLMV, al considerar la experiencia traumática que implica una violación sexual en cuanto a sus consecuencias físicas, emocionales y ultraje deliberado a la dignidad de las personas. Adicionalmente, se ordenaron medidas de rehabilitación consistentes en atención psicológica, psiquiátrica y farmacológica para la víctima.

Por último, como medidas de justicia restaurativa, se ordenó la adopción de un programa de capacitación en género, en especial en conflicto armado, para los miembros del Ejército Nacional en el departamento de Arauca, así como la publicación de la sentencia y conminación a la Policía y a la Fiscalía en cuanto a la investigación

⁵⁷ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras [“Campo Algodonero”] vs. México, cit., párr. 258.

⁵⁸ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, op. cit., párr. 138.

⁵⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Aydin vs. Turquía, demanda 23178/94, sentencia de 25 de septiembre de 1997, párr. 108.

⁶⁰ Corte Constitucional, sentencia T-453 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶¹ Organización de Naciones Unidas. Reglas de procedimiento y prueba para la aplicación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, informe de la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, suscrito en Nueva York el 30 de junio de 2000. U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.1 (2000). Regla 71. Estas Reglas fueron aprobadas en Colombia mediante la Ley 1268 de 2008.

de esta modalidad de delitos, además de vigilancia especial de la Procuraduría para cumplimiento de la sentencia.

Se advierte de esta manera que, si bien la sentencia analizada es el único avance registrado hasta el momento en esta jurisdicción, en materia de responsabilidad estatal por violencia sexual en el conflicto armado, hace uso de los criterios que han sido fijados desde el derecho internacional y desde la Corte Constitucional, para abordar esos hechos en sede judicial.

Son varios los desafíos que en esta materia están trazados para los jueces de lo contencioso administrativo:

- 1) Es necesario visibilizar, dentro de la competencia de la jurisdicción, la violencia sexual en el conflicto armado, enmarcando su carácter complejo que, al abarcar múltiples eventos, puede dar lugar a que se simplifiquen indebidamente sus connotaciones y consecuencias y a que se desligue del contexto de guerra, al contrariar las directrices impartidas por el bloque de constitucionalidad.
- 2) Se evidencia también que el paso del tiempo puede impedir que se demanden y, por tanto, que se reparen e indemnicen los casos de violencia sexual en el conflicto armado, lo que debe llevar a que se considere en la jurisprudencia un tratamiento especial y diferencial en materia de caducidad.

Existen antecedentes de este tipo por otras graves violaciones de derechos humanos y derecho humanitario, como es el caso de la desaparición forzada de personas, tema donde la no caducidad de la acción se estableció inicialmente por vía jurisprudencial y luego

pasó a ser objeto de consagración normativa en el inciso segundo, literal i, del artículo 164 del CPACA. Ahora, respecto de la caducidad frente a hechos de violencia sexual también se pronunció la Sección Tercera, Subsección B, en auto de 24 de noviembre de 2017, en un caso de agresión cometida por miembros de un grupo subversivo en el municipio de Barbosa, Antioquia, hecho que se presentó el 6 de octubre de 1994 mientras que la demanda fue interpuesta el 29 de julio de 2015, cuando se habían superado los dos años establecidos por la ley para ejercer la acción de reparación directa⁶².

En este caso, la Sala determinó que debía acudir a los principios *pro actione* y *pro damno*, por cuanto la gravedad de la violencia basada en género en el contexto del conflicto armado implicaba la responsabilidad penal nacional e internacional de sus perpetradores y su comisión podía dar lugar a un crimen de lesa humanidad. La providencia señaló que esa circunstancia no era una mera especulación sino aterradora realidad, en cuanto a los dos requisitos requeridos de generalidad y sistematicidad:

Con base en esta información, la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, la señora Radhika Coomaraswamy, ha señalado que la violencia sexual perpetrada por grupos armados, “se ha hecho habitual en medio de un conflicto que se degenera paulatinamente”⁶³, en tanto que la Corte Constitucional ha indicado que “la violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto arma-

⁶² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto de 24 de noviembre de 2017, rad. 59648, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁶³ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, señora Radhika Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/49 de la Comisión de Derechos Humanos, misión a Colombia, 1º al 7 de noviembre de 2001, párr. 42.

do colombiano”⁶⁴. Por su parte, algunas organizaciones de mujeres han afirmado como hipótesis que “en Colombia se han cometido crímenes de lesa humanidad de violencia sexual y que la violencia sexual ha sido una forma de tortura dirigida particularmente contra las mujeres por ser mujeres”⁶⁵.

Se podría criticar que esa postura ya fue superada por la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 29 de enero de 2020⁶⁷, en el sentido de que la caducidad en este tipo de crímenes se somete al conteo ordinario de términos. Sin embargo, es claro que, por su gravedad, los eventos de violencia sexual en escenario de guerra ameritan un tratamiento diferenciado al estilo de la desaparición forzada de personas.

Vale la pena referir, en este punto, el reciente pronunciamiento de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que en sentencia del 16 de noviembre de 2023⁶⁸, amparó los derechos fundamentales invocados en demanda de tutela por una mujer víctima de agresión sexual y otros daños perpetrados por delincuentes armados. Así, se trataba de una lideresa social del departamento del Quindío que, después de haber sido amenazada de muerte en varias oportunidades y haber solicitado medidas de protección ante distintos organismos del Estado, fue sometida a desplazamiento forzado en junio de 2014, agredida sexualmente en abril de 2015 y atacada con ácido en febrero de 2016. Si bien interpuso demanda de reparación directa por esa cadena de hechos y le fue resuelta favorablemente en primera ins-

tancia, el Tribunal de segundo grado declaró la ocurrencia de la caducidad frente a los hechos ocurridos en 2015 y 2016, y solo concedió indemnización por el perjuicio moral derivado del desplazamiento forzado. Contra esa decisión, la víctima interpuso acción de tutela resuelta favorablemente por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que reprochó tal declaratoria de caducidad sobre la base de, entre otros, los siguientes planteamientos:

[L]a decisión acusada no tuvo en cuenta los criterios orientadores que se han fijado [en instrumentos internacionales señalados en la misma sentencia] para incluir la perspectiva de género en los asuntos que involucran violencia contra la mujer, tal y como ocurre en este caso. La decisión acusada pasó por alto el entorno social donde se desarrolló la situación expuesta en la demanda de reparación directa (...).

Para la Sala, conforme con los criterios fijados por la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial, en especial, el de ‘Analizar los hechos y los derechos en disputa, el entorno social y cultural donde se desarrollan y la vulneración de los derechos de las mujeres de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad’, la situación fáctica [demostrada en el proceso] permite, en primer lugar, identificar que se trata de un caso donde debió aplicarse un enfoque diferencial y de género, pues gira en torno a una mujer (sujeto de especial protección constitucional) en estado de vulnerabilidad, que acudió ante el Estado en busca de protección a su vida e integridad, pero que no

⁶⁴ Auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, párr. III.1.1.1.

⁶⁵ Luz Piedad Caicedo, Gravedad penal de la violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado colombiano, p. 3 Disponible en http://www.humanas.org.co/archivos/humanas_documento_pon_48Ponencia_Gravedad_penal_de_la_Violencia_Sexual.pdf

⁶⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto de 24 de noviembre de 2017, rad. 59648, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁶⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, Sentencia de unificación de 29 de enero de 2020, rad. 61033, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁶⁸ Radicación 11001-03-15-000-2023-05139-00. C.P. Wilson Ramos Girón.

obtuvo las medidas idóneas que requería, a tal punto que fue accedida carnalmente, atacada con ácido y desplazada de su lugar de origen. Sin duda, el entorno social donde se desarrollaron los hechos demuestra la vulneración de los derechos de una mujer líder social, víctima de violencia sexual a quien la Constitución le otorga una especial protección. En segundo lugar, conforme con el criterio orientador de “ubicar los hechos en el entorno social que corresponde, sin estereotipos discriminatorios y prejuicios sociales” debía incorporarse la perspectiva de género al decidir sobre la caducidad de la acción de reparación directa (...).

Si el tribunal demandado hubiese ubicado los hechos en el entorno social que correspondía, no habría dividido cada hecho dañoso que padeció la actora para efectos de contar la caducidad ni mucho menos sugerir implícitamente que la actora, a pesar de la condición de vulnerabilidad en la que se encontraba, debía presentar diferentes demandas de reparación directa por cada agresión de la que fue objeto (...).

La observación de los hechos y de las pruebas bajo una perspectiva integral resulta esencial en situaciones en las que los perjuicios se derivan de una causa común, como ocurrió en este caso, donde la actora imputó las amenazas, los atentados, las agresiones físicas, verbales y psicológicas, a título de falla del servicio por omisión en el deber de protección. La apreciación conjunta de los hechos y las pruebas permite comprender la conexión intrínseca entre ellos: fueron las amenazas y las agresiones las que obligaron a la demandante (líder social) a desplazarse de su lugar de origen, desplazamiento que como lo reconoció

el propio tribunal aún no ha terminado (...).

Bajo esa línea, la Sección Cuarta del Consejo de Estado accedió al amparo solicitado por la víctima accionante, por lo que dispuso dejar sin efectos la sentencia objeto de tutela y ordenar al Tribunal Administrativo accionado la expedición de un fallo de reemplazo, donde tuviera en cuenta las indicadas consideraciones sobre aplicación del enfoque diferencial de género en materia de caducidad.

3) La protección y el respeto a la intimidad de las víctimas en casos de violencia basada en género debe ser la regla general. En los casos que ha conocido por violación de derechos humanos -incluido el pronunciamiento que se acaba de referir-, el Consejo de Estado ha dispuesto la debida reserva de los nombres de las víctimas y de los demandantes, pues la revelación de sus nombres puede constituir, en la mayoría de los casos, una forma de revictimización⁶⁹.

4) Es imperativo que se reconozca, como punto de partida en cada juicio, que los casos de violencia sexual en contexto de conflicto armado entrañan un abuso de poder por parte de los miembros de la Fuerza Pública involucrados en ellos, de suerte que podría reputarse no admisible cualquier duda de que sean cometidos “con ocasión del servicio” o de que exista nexo causal con este. Así lo razonó el Consejo de Estado en un caso de violación a una mujer por parte de un agente del Ejército Nacional cuando cumplía la labor de centinela; en esa ocasión la entidad demandada adujo la eximente de responsabilidad de culpa personal del agente, frente a lo cual la Corporación aclaró⁷⁰:

⁶⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 9 de julio 2021, rad. 46885, C.P. Martín Bermúdez Muñoz. En el mismo sentido, subsección A, sentencia de 16 de agosto de 2018, rad. 56181, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁷⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 9 de julio 2021, rad. 46885, C.P. Martín Bermúdez Muñoz. En el mismo sentido, Subsección B, sentencia de 9 de octubre de 2014, rad. 40411, C.P.

“[S]e confirmará la sentencia de primera instancia que declaró la responsabilidad del Ejército Nacional porque está demostrado que uno de sus agentes causó el daño antijurídico y que dicho daño le es imputable porque fue causado con ocasión del servicio. La Sala rechazará la excepción de culpa personal de la agente formulada por la parte demandada: el hecho de que el agente obre con dolo y se aparte absolutamente de las reglas legales a las que está sujeto no releva de responsabilidad a la entidad pública que responde por su conducta en los términos del artículo 90 de la C.P. Lo que prevé dicha norma es que en tal caso el agente que causó el daño debe reintegrar lo pagado como consecuencia de la repetición que en su contra debe adelantar la entidad. Esa es la decisión que se adoptó en este mismo proceso mediante llamamiento en garantía, y no fue objeto de recurso.

(...)

De los sistemas anteriores, es claro que el acogido por nuestra Constitución Política fue el de permitir que la víctima de los daños únicamente se dirigiera contra el Estado y que este tuviese la obligación de repetir contra el agente, conforme al artículo 90, cuando este obrara con dolo o culpa grave. Por tal razón la prueba del dolo del agente no exonera de responsabilidad a la administración, sin que en nuestro sistema sea admisible la fórmula según la cual cuando este obra de ese modo, su actuación se desprende del servicio”.

Reparación integral del daño en casos de violencia sexual en conflicto armado.

Resulta evidente en este tipo de casos la necesidad de un trato diferencial en materia de violencia basada en género, que se concreta en una mayor precisión en el tipo de derechos que se quiere indemnizar, en las medidas a tomar dirigidas a recuperar la dignidad de las víctimas, su rehabilitación y la garantía de no repetición de este tipo de graves violaciones a los derechos humanos. Además de reconocimientos por encima de los topes establecidos en materia de daño moral y daño a la salud, la Sala ha ordenado en no pocos casos medidas de justicia restaurativa a través del reconocimiento del daño a bienes constitucional y convencionalmente protegidos, ya sea por vulneración al principio de la dignidad humana o de los derechos sexuales y reproductivos de las víctimas, en no pocos casos esa violencia se dirige contra niñas y niños, sujetos de especial protección constitucional por vía del artículo 44 de la Constitución Política ⁷¹. Así lo ha señalado la Sala en su jurisprudencia más antigua, en un caso de una mujer que fue violada sexualmente por 22 soldados del ejército ⁷²:

Desde el punto de vista filosófico, la Sala se encuentra frente a un verdadero atentado a la dignidad de la persona humana, que degrada nuestra civilización y deshonor más a sus autores que a la víctima misma. Olvidaron los soldados que tan mal procedieron, que ella es intangible, y que todos los poderes del Estado están obligados a respetarla y protegerla... En esta materia vale recordar que tratadistas como Federico de Castro, citado por Jesús González Pérez en su obra

Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

⁷¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 9 de julio de 2021, rad. 46885, C.P. Martín Bermúdez Muñoz. En el mismo sentido, Subsección B, sentencia de 9 de octubre de 2014, rad. 40411, C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero. Subsección C, sentencia de 22 de enero de 2014, rad. 27076, C.P. Olga Melida Valle De la Hoz. Subsección C, sentencia de 26 de febrero de 2015, rad. 30924, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 26 de mayo de 2010, rad. 18195, C.P. Gladys Agudelo Ordóñez.

⁷² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de septiembre de 1990, rad. 1990-N6085, C.P. Julio César Uribe Acosta.

la Dignidad de la Persona, enseñan que no debe dudarse en catalogar entre los principios generales del derecho tradicionales, el de la preeminencia de la dignidad humana, con todas las consecuencias que ello comporta en el ordenamiento jurídico.

El marco de reparación descrito evidencia que la reparación de víctimas de violencia sexual requiere un trato diferencial. Esto se revela en las políticas públicas de reparación administrativa de víctimas del conflicto armado, a partir de la Ley 1448 de 2011, en la que se creó una Unidad y un Fondo Reparaciones destinado a ese propósito. En un informe reciente de Dejusticia⁷³, se establecieron serios obstáculos para la ejecución de esa política, como es el hecho de la continuación del conflicto armado en el país⁷⁴ que da prioridad a la atención de emergencias humanitarias; el que se confunda las medidas de reparación, en especial las de justicia restaurativa, con otro tipo de políticas sociales -como serían las de salud, educación o vivienda-; el subregistro o la dificultad para determinar un universo cierto de víctimas, lo que impide una adecuada planeación de recursos. Por último, la debilidad de las fuentes de financiación de esas reparaciones, como es el caso de los bienes aportados por grupos armados ilegales desmovilizados.

Si bien Colombia ha reconocido a la violencia sexual como grave violación de derechos humanos, ha diseñado políticas públicas de re-

paración y ha establecido en ellas varios componentes diferenciados -como ha sucedido con el Programa de Atención Psicosocial y de Salud Integral para las Víctimas (PAPSIVI)-, lo cierto es que el país no ha desarrollado herramientas específicas para poder analizar la reparación de la violencia sexual, que tomen en cuenta el enorme subregistro y la gran dificultad para que las víctimas denuncien, por lo que resulta necesario hacer un seguimiento que permita desagregar esta violación, para hacer los balances requeridos, hacer un seguimiento de lo realizado y hacer los ajustes necesarios, lo cual puede ayudar a generar mejores insumos de política pública.

En todo caso, la reparación de víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, como se ha reiterado a lo largo de este escrito, pasa por su reconocimiento como violación grave a los derechos humanos, su impacto desproporcionado en las mujeres y el subregistro que la suele acompañar, todo lo cual hace necesario mejorar los sistemas de información y desagregar su manejo en toda política de reparación de víctimas. Ello no resulta muy diferente de las acciones afirmativas, que requieren una adecuada política de igualdad de género que busque la igualdad material de las mujeres y la transformación cultural y social para una convivencia libre de discriminaciones⁷⁵.

Reparación simbólica, avances y tareas pendientes en la jurisdicción contenciosa:

⁷³ Diana Esther Guzmán, et al., *Las reparaciones ¿Es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia*, Dejusticia, Bogotá, 2023, p. 60 a 71.

⁷⁴ En el informe de la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición, *Hay futuro si hay verdad – informe final*, tomo: *Mi cuerpo es la verdad, experiencia de mujeres y personas LGTBTIQ+ en el conflicto armado*, Bogotá, julio de 2022. P. 190, se expresa una especial preocupación por la reacomodación de los grupos armados ilegales en zonas donde las FARC se desmovilizaron, por los acuerdos de 2016, y la persistencia y agravamiento de prácticas de esta índole.

⁷⁵ Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición, *Hay futuro si hay verdad – informe final*, tomo: *Mi cuerpo es la verdad, experiencia de mujeres y personas LGTBTIQ+ en el conflicto armado*, Bogotá, julio de 2022, p. 203 y ss.

En cuanto al papel puntual del juez contencioso administrativo es innegable que debe consolidarse el enfoque de género para juzgar bajo su prisma cada uno de los casos de violencia sexual perpetrada en el conflicto armado. En ese ámbito, y ya en el ejercicio diario de impartición de justicia, el juez debe partir de la probabilidad de que sea alta tanto la insuficiencia probatoria del daño como la insuficiencia en el relato de los hechos, dadas las múltiples dificultades a las que se ve sometida la víctima del ataque, para denunciar el caso y demostrar su ocurrencia, así como la circunstancia de que las víctimas prefieren reservarse los detalles del evento, o expresarlos únicamente en ámbitos altamente privados, como la consulta personal con profesional de la salud. Por ello, le corresponde al juzgador, bajo la perspectiva de género, construir indicios y hacer inferencias a partir del contexto donde haya acontecido el daño, oyendo también a quienes pertenezcan al círculo de la persona afectada, a fin de garantizar una reparación efectiva, la cual también entraña la derrota del silencio al que la víctima ha sido históricamente condenada, a fin de que ella no se derrote a sí misma.

El juez contencioso administrativo debe acudir, entonces, a un sólido ejercicio probatorio que involucre la construcción del indicio, como se anotó, especialmente a la hora de establecer el nexo de causalidad, que de suyo reviste grandes dificultades, particularmente para determinar la falla del servicio, tanto por acción como por omisión. Para el caso de la falla por omisión, un obstáculo evidente es la tradicional exigencia de prueba del aviso previo a las autoridades sobre la posible ocurrencia del daño, lo que en materia de violencia sexual presenta probabilidades casi nulas, dados los riesgos, peligros y los obstáculos que enfrentan las víctimas por el hecho de denunciar. Es pre-

ciso entonces, en aras de establecer ese nexo o relación causal y la falla del servicio, un razonable y profundo examen del contexto, a la luz de las fuentes e insumos jurídicos dados por las normas internacionales que obligan al Estado a implementar medidas para evitar y reparar esos hechos, obligaciones cuyo cumplimiento debe, por consiguiente, verificarse y evaluarse en cada juicio de reparación.

Ahora bien, como se ha visto, la reparación integral del daño en casos de violencia sexual perpetrada en el conflicto armado, si bien debe pasar por las medidas económicas, físicas y psicológicas, especialmente en atención personal a la víctima directa, ha de trascender esos ámbitos, porque el fenómeno debe abordarse, precisamente, desde el ámbito del conflicto y mirando las múltiples variables que asocian el crimen con el contexto de guerra donde fue perpetrado. Si, entonces, la ofensa no puede ser vista de forma limitada ni restringiéndose al ámbito físico de su comisión, tampoco puede reducirse a ello su reparación.

Se reitera la importancia de trascender el marco punitivo del resarcimiento del daño, ante la evidencia de que las medidas de tipo carcelario poco han aportado a reparar a las víctimas y a reducir el fenómeno, mientras que, por el contrario, han acentuado su sistematización. Es preciso entonces, estimar la mayor eficacia que puede derivarse de consolidar y reforzar los mecanismos de condena pecuniaria al Estado y si estos pudieran contribuir a que el aparato público, en todas sus ramas, avance en el convencimiento de que es necesario estructurar políticas públicas para evitar la repetición y perpetuación del fenómeno.

Adicionalmente, y en línea con este análisis, es conveniente acudir a las demás modalidades orientadas a la reparación integral, entre estas, la reconocida categoría de la reparación

simbólica⁷⁶, cuya adopción también es obligación impartida al Estado. Así, aun cuando en el plano nacional, el Consejo de Estado ha sido tradicionalmente firme en la declaratoria de responsabilidad estatal por violaciones a los derechos humanos, con todo, la reparación integral se ha centrado de manera preponderante en el ámbito patrimonial y físico de la víctima y de sus deudos, mientras que el contexto sociopolítico de los hechos solo ha sido tomado para fijar los regímenes de imputación de la responsabilidad, afianzar, aumentar o disminuir el alcance de la responsabilidad estatal, precisar conceptos tales como el de “terrorismo” y establecer la responsabilidad de terceros, pero no para evidenciar la necesidad de restablecer los derechos a la verdad, la memoria y la dignidad, aspectos éstos que solo han comenzado a ubicarse dentro la cobertura de la justicia contenciosa a partir de las primeras décadas del presente siglo. De igual manera, la garantía de no repetición, aunque está orientada al despertar de la conciencia colectiva, suele abordarse en el ámbito judicial como si solo hubiera de centrarse en el concepto de víctima, en su individualidad y en su relación aislada con el ofensor o perpetrador, lo que puede resultar contraproducente en el propósito estatal de la búsqueda de la paz y en la garantía de la no repetición

-que pasa por el redescubrimiento de los actores del conflicto y su relación con la zona de ocurrencia de los hechos, que suele coincidir con la región en que nacieron, crecieron y establecieron sus más profundas raíces personales, familiares y culturales-.

El papel de la jurisprudencia en materia de reparación simbólica no está llamado a ser definitorio de ella. La reparación simbólica, para que sea tal, requiere de múltiples actores y no toma lugar en el estrado, sino en el mismo espacio de ocurrencia de los hechos y en el resto de su entorno⁷⁷. Sin embargo, dado que la jurisprudencia tiene un papel fundamental en la evolución del derecho –es la que va transformando la forma de interpretar y aplicar la norma rígida-, tiene por tanto un rol activo en cuanto a la reparación de las víctimas y del grupo social en donde se han perpetrado violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, la jurisprudencia puede ofrecer pautas para esa reparación, por lo cual debe reevaluarse primero a sí misma y reevaluar la sociedad, los conceptos jurídicos y su concepción de los elementos ajenos a lo jurídico pero relevantes para el proceso de reparación.

En la jurisprudencia colombiana, el conocimiento y la aplicación de las medidas de reparación simbólica son relativamente

⁷⁶ El artículo 69 de la Ley 1448 de 2011 establece la reparación simbólica como una de las modalidades de resarcimiento del daño perpetrado a las víctimas del conflicto. Cabe resaltar lo que al respecto enseña la academia: “Un símbolo es la [r]epresentación sensorialmente perceptible de una realidad, en virtud de rasgos que se asocian con esta por una convención socialmente aceptada” (DRA, 2001:1403), es decir que se trata de la representación de una idea o concepto sin que exista la mediación de la escritura silábica entre emisor y receptor [...]. Las reparaciones simbólicas son medidas específicas de carácter no pecuniario ni indemnizatorio que buscan subvertir las lógicas de olvido e individualidad en las que suelen caer las sociedades en donde se perpetraron violaciones a derechos humanos, ampliando hacia la comunidad el dolor de las víctimas, a través de una mirada crítica de lo pasado que trasciende al futuro. Así, los símbolos reparadores unen a la comunidad con la víctima” (PATIÑO, A. Las reparaciones simbólicas en escenarios de justicia transicional. En: Revista Latinoamericana de Derechos Humanos. Volumen 21 N.º 2. Universidad Nacional de Costa Rica – Instituto de Estudios Latinoamericanos, Costa Rica, 2010. Recuperado del enlace: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/1928>)

⁷⁷ Como lo señala GUILIS [2010:7], “...el acto reparatorio abre un ‘trabajo de simbolización’, entendido como proceso, que en la medida en que es absolutamente íntimo y singular, no dependerá exclusivamente del accionar de la justicia, ni es determinado por ella”.

recientes, a pesar de la antigüedad del conflicto armado y de la penosa tradición que ha caracterizado al país en materia de violación a los derechos humanos. El camino hacia el cambio ha sido trazado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁷⁸, la primera de América en poner de relieve la importancia de la reparación simbólica en la investigación y sanción de tales crímenes, al punto de servir como precedente para la jurisprudencia nacional⁷⁹, la cual ha venido discerniendo, por cuenta de los pronunciamientos del órgano interamericano, que deben ser más amplios los derroteros empleados para fijar con alguna eficacia la reparación integral de las víctimas y, concretamente, la adopción de medidas de reparación simbólica, en especial porque estas últimas han de tener la auténtica virtualidad de reivindicar los derechos que la integran y de garantizar que los hechos victimizantes no se repitan en la sociedad o comunidad donde se produjeron.

Para el caso colombiano son importantes los avances que en este aspecto ha mostrado el Consejo de Estado. De significación es la sentencia del 20 de febrero de 2008 (Exp. 19.996), que recalcó la necesidad de incorporar a la reparación integral “medidas simbólicas y conmemorativas, que propenden por la restitución del núcleo esencial del derecho o derechos infringidos”⁸⁰. Se rescata igualmente este pronunciamiento en cuanto recalca las nuevas facultades que el DIH y el derecho internacional les otorgan a los jueces para fijar las formas de reparación integral, y hace énfasis en la posición dinámica que deben asumir los operadores judiciales frente a la protección de los derechos humanos.

La evolución jurisprudencial del Consejo de Estado en materia de reparación simbólica también se puede ver reflejada en la sentencia del 26 de junio de 2014 (Exp. 26.029), en la cual la corporación reconoció que la muerte del activista –cuyo homicidio dio origen al proceso– no solo

⁷⁸ Se resalta en este punto la sentencia del 26 de agosto de 2021, dictada en el caso “Bedoya Lima y otra Vs. Colombia”, referente a la violencia sexual cometida contra la periodista Jinet Bedoya, y a la inactividad del Estado colombiano frente a lo sucedido. En el fallo, la CIDH resaltó el contexto de conflicto armado donde se cometió la múltiple agresión, los riesgos de género en ese específico conflicto, durante los años 90, particularmente para las mujeres miembros de la prensa, y a título de reparación, ordenó al Estado colombiano no solo adelantar las investigaciones del caso y disponer la protección personal de la víctima, sino también disponer medidas tales como garantizar por cinco años la difusión del programa tras-media “No es hora de callar”, producido por la periodista, crear “el ‘Centro Investigativo No es Hora de Callar’, centro de memoria y dignificación de todas las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y del periodismo investigativo con un reconocimiento específico a la labor de las mujeres periodistas”, crear un fondo de financiación de programas dirigidos a la prevención, protección y asistencia de mujeres periodistas víctimas de violencia basada en el género y diseñar e implementar de manera inmediata “un sistema de recopilación de datos y cifras vinculadas a los casos de violencia contra periodistas, así como de violencia basada en género contra mujeres periodistas”.

⁷⁹ Ello puede obedecer, entre otras cosas, a que la reparación simbólica ha sido asociada de manera prevalente a los procesos de justicia transicional, en los cuales Colombia solo comenzó a adentrarse a partir de la Ley de Justicia y Paz [Ley 975 de 2005].

⁸⁰ Sin embargo, allí también se pretendió asemejar el efecto de la reparación simbólica al objeto de la indemnización y de la restitución, al señalarse que su finalidad era “el restablecimiento del statu quo”. Es necesario modificar esta postura, puesto que la dimensión simbólica de la reparación, si bien propende en efecto por la recomposición del núcleo esencial del derecho lesionado, no está encaminada a que las cosas vuelvan al estado anterior sino que busca precisamente a lo contrario: que cambien los paradigmas que dieron origen al conflicto, que se superen sus causas y que los efectos del episodio victimizante sean redirigidos hacia un cambio positivo en el futuro, brindándole una nueva dimensión al hecho mismo y a la condición personal de los involucrados.

comportó la desaparición de un ser querido de su seno familiar y la pérdida patrimonial padecida por sus deudos, sino que causó un “daño colectivo” a los defensores de derechos humanos y al partido político en el cual militaba la víctima. En un reconocimiento más claro de los derechos a la verdad, la memoria y la dignidad, evidenció la necesidad de involucrar a la población donde ocurrió el crimen, en el conocimiento de los hechos, el aprendizaje de la historia del partido político y la apropiación de todo lo acontecido, junto con sus implicaciones.

En general, puede señalarse que, a partir de que el aparato judicial no es el que determina ni garantiza la efectiva reparación simbólica, pero sí se erige como facilitador y participante de sus dinámicas, los aportes de la jurisprudencia pueden iniciar con una mayor formación y capacitación de los operadores judiciales, a fin de que logren precisar con acierto el contenido de los derechos y garantías de la reparación simbólica, y que sus sentencias guarden coherencia entre la definición general de tales elementos y las medidas concretas frente a cada uno de ellos.



Capítulo 14

EL HECHO EXCLUSIVO Y DETERMINANTE DEL TERCERO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO, A LA LUZ DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

Análisis jurídico de Nicolas Yepes Corrales¹

Tradicionalmente se ha determinado que cuando el hecho lesivo frente al cual se predica la obligación de indemnizar es atribuible exclusiva y determinadamente a la actuación de un tercero, no puede erigirse responsabilidad alguna a la Administración en tanto no fue ella quien lo causó. Sobre este particular, la doctrina ha señalado que por tercero debe entenderse “[...] cualquier persona diferente al deudor o causante del daño y que no tenga dependencia jurídica con el demandado” (Tamayo, s. f., p. 130 – 131).

El hecho de un tercero supone, entonces, la actuación exclusiva y determinante de una persona ajena al juicio de responsabilidad en la realización del injusto sobre el cual se pre-

tende la obligación resarcitoria (Sentencia del 23 de octubre de 2020, Rad. 49574). Sobre este particular, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sido uniforme al señalar que el hecho exclusivo y determinante del tercero se configura siempre y cuando se demuestre que el hecho dañoso se causó por una actuación de un agente externo a la relación que existe entre la víctima o sujeto del daño y aquel a quien pretende atribuírsele. Además, que esa actuación, causa eficiente del hecho lesivo, es completamente ajena al servicio, de modo que el agente estatal no se encuentra vinculado fáctica ni jurídicamente con la afectación cuyo resarcimiento se pretende (Sentencia del 18 de febrero de 2010, Rad. 17179).

¹ Abogado de la Universidad del Rosario. Especialista en Derecho Comercial de la Universidad de los Andes y en Derecho Financiero y Bursátil de la Universidad Externado de Colombia. Se ha desempeñado como abogado de la Subdirección de Derecho Público y Privado del Banco de la República; asistente de la Vicepresidencia Internacional y Subgerente Regional de Bogotá de la Corporación Financiera de Caldas; asesor de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; asesor del Despacho del Viceministro del Ministerio de Justicia y del Derecho; Secretario General y Secretario privado del Ministerio del Interior; abogado independiente de la firma Abogados Yepes Asociados y Cía. S. en C.; abogado asesor del Despacho del Señor Procurador asignado a la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública; Procurador Once Judicial Administrativo II ante la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Procurador Primero delegado ante la Sección Tercera del Consejo de Estado. Actualmente es magistrado de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Es así que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado que para la prosperidad de esta causal de exoneración de responsabilidad, de ruptura del nexo causal o ajenización de la causa, deben confluír tres requisitos, a saber, que el hecho del tercero: i) sea la causa exclusiva y adecuada del daño, motivo por el cual la entidad demandada tiene la carga y el deber procesal de acreditar que no hay ningún vínculo o relación causal entre la conducta del ente demandado y el daño ocasionado; ii) que sea ajeno al servicio, es decir, que el tercero no esté vinculado a la persona de derecho público demandada ni realice actividades vinculadas con el servicio público y iii) que sea imprevisible e irresistible para la entidad a quien se le pretende atestar el daño (Sentencia del 8 de mayo de 2019, Rad.: 46858; Sentencia del 11 de marzo de 2019, Rad.: 43512; Sentencia del 21 de noviembre de 2018, Rad.: 40350; Sentencia del 28 de enero de 2015, Rad.: 32912^a, Sentencia de 13 de febrero de 2013, Rad.: 18148).

En desarrollo de lo anterior, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado que no es determinante ni se requiere que el tercero haya actuado con culpa en razón a que la relación causal es un aspecto de carácter meramente objetivo; además, que para efectos de que opere la exclusión de responsabilidad por una causa extraña, en el caso que nos ocupa, el hecho del tercero, se requiere que dicha conducta sea irresistible, imprevisible y externa, y sea la causa adecuada o determinante del hecho lesivo (Ibídem).

Desde el anterior contexto, tanto la doctrina como la jurisprudencia del Consejo de Estado² han señalado que para efectos de acreditar el hecho exclusivo o determinante de un tercero es necesario que confluyan los

siguientes presupuestos: i) la irresistibilidad del hecho, esto es, que una vez acaecido, el ofensor se encuentre en tal situación que no pueda actuar sino del modo como lo ha hecho; ii) que el hecho sea imprevisible, en tanto el suceso escape de las previsiones normales, es decir, que ante la conducta adoptada por quien lo alega, resultare imposible pronosticarla o predecirla y iii) que el hecho sea exterior, en tanto está dotado de una fuerza destructora abstracta, cuya realización no es determinada, ni aun indirectamente por la actividad del ofensor (Sentencia el 26 de febrero de 2004, Rad.: 13833).

Así, se tiene que la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 31 de julio de 1989 advirtió que el hecho del tercero supone una causal exonerativa de responsabilidad de la Administración, siempre y cuando se acredite que dicho tercero es completamente ajeno al servicio y, que su actuación no vincula de manera alguna a este último, produciéndose claramente la ruptura de la relación causal (Rad. 1989-2852).

En un pronunciamiento posterior, la misma Corporación estimó que para que el hecho del tercero pueda configurarse como una causal eximente de responsabilidad, es indispensable que pueda tenersele como causa exclusiva del daño, producida en tales circunstancias que sea imprevisible e irresistible para que reúna las características de una causa extraña y ajena a la conducta de quien ocasionó el daño. Así, reiteró que el hecho del tercero debe ser imprevisible, puesto que si puede ser prevenido o evitado por el ofensor le debe ser considerado imputable conforme con el principio según el cual “no evitar un resultado que se tiene la obligación

² En esta sentencia se reiteraron los conceptos sobre exterioridad, irresistibilidad e imprevisibilidad que decantó la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 13 de noviembre de 1962; Sentencia

del 19 de octubre de 2011, Rad.: 20135 y Sentencia del 15 de febrero de 2012, Rad.: 21270.

de impedir, equivale a producirlo” y debe ser irresistible; si el causante del daño puede válidamente oponerse a él y evitarlo, luego no puede alegarlo como una causal de exoneración. Finalmente, concluyó que los supuestos de imprevisibilidad e irresistibilidad deben ser suficientemente acreditados por quien alega el hecho del tercero como eximente de responsabilidad (Sentencia del 24 de agosto de 1989, Rad. 1989-5693).

A idéntica conclusión llegó la misma Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia del 31 de agosto de 2006 donde afirmó que, en cuanto la conducta de un tercero siendo exclusiva y determinante en la producción del daño antijurídico, esta rompe el nexo de causalidad, porque tiene entidad suficiente para liberar de responsabilidad a la persona a quien en principio se le imputan los hechos, a cuyo cargo está demostrar esa causa extraña. (Sentencia del 31 de agosto de 2006, Rad. 14868).

Finalmente, frente a los requisitos que deben reunirse para que el hecho del tercero tenga entidad de causal exonerativa de responsabilidad, la Sección Tercera del Consejo de Estado reiteró en la Sentencia del 7 de octubre de 2009 Rad. 18824, que el hecho del tercero será causa extraña que exonere de responsabilidad a la entidad demandada cuando se satisfagan las siguientes condiciones:

- I. Que el hecho del tercero sea la causa exclusiva del daño, porque si tanto el tercero como la entidad estatal concurrieron en la producción del daño existirá solidaridad entre éstos frente al perjudicado, en los términos del artículo 2344³ del Código Civil.
- II. Que el hecho del tercero sea completa-

mente ajeno al servicio, es decir, que ese tercero sea externo a la entidad demandada, de modo que no se encuentre dentro de su esfera jurídica y, además, que la actuación de ese tercero no se encuentre de ninguna manera vinculada con el servicio, porque si el hecho del tercero ha sido provocado por una acción u omisión del agente público, dicha actuación será la verdadera causa del daño y, por ende, el tercero no será ajeno al demandado.

- III. Que la actuación del tercero sea imprevisible e irresistible a la entidad, porque, de lo contrario, el daño le sería imputable a la entidad pública a título de falla del servicio o bajo la óptica de la responsabilidad objetiva en el entendido de que la Administración teniendo el deber legal de hacerlo no previno o resistió el suceso.

En este orden de ideas, se puede concluir que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido uniforme y pacífica al señalar que para que se configure el hecho exclusivo y determinante de un tercero como causal eximente de responsabilidad de la Administración no se requiere que la entidad demandada aparezca plenamente identificada en el proceso ni que hubiere actuado con culpa, por ser la relación causal un aspecto netamente objetivo; lo determinante en todo caso es establecer que el hecho del tercero fue imprevisible e irresistible para la entidad demanda, que su actuación no tuvo un vínculo con el servicio y que fue causa exclusiva o eficiente en la producción del daño (Sentencia del 7 de octubre de 2009, Rad. 18824).

Pues bien, definido el concepto del hecho exclusivo del tercero y sus efectos en el plano de la responsabilidad extracontractual

³ “Si de un delito o culpa ha sido cometido por dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable de todo perjuicio procedente del mismo delito o culpa, salvo las excepciones de los artículos 2350 y 2355”.

del Estado, es menester esbozar algunas conclusiones a las que recientemente ha llegado la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre esta cuestión, particularmente en el marco de la responsabilidad del Estado por actos terroristas y homicidas cometidos por grupos al margen de la ley, así como algunas medidas que ha adoptado con ocasión del “Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz establecida y duradera” suscrito por el Gobierno de Colombia y las Farc.

En tal virtud es menester traer a colación la sentencia del 21 de octubre de 2021, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la que al analizarse la responsabilidad patrimonial del Estado por la detonación de un artefacto explosivo por parte del frente 37 de las Farc, que provocó a la muerte de una civil y la destrucción del inmueble de su propiedad y los bienes y enseres que se encontraban dentro, realizó las siguientes consideraciones:

Frente a la imputación del daño estableció que los medios de prueba obrantes en el proceso permitieron constatar que se acreditó la configuración del hecho exclusivo y determinante de un tercero, que consistió en la detonación de un artefacto explosivo en la vivienda correspondiente al lote 6 de la manzana 60 del barrio El Socorro de la ciudad de Cartagena, el cual tuvo la magnitud suficiente para destruir la casa de habitación de la víctima y aquellas contiguas, localizadas en los lotes 5 y 7 de la misma manzana, así como para cercenar la vida de 6 personas y dejar heridas a 24 personas más; acto este, que resultó atribuido al actuar del frente 37 de las Farc.

De otra parte, evidenció que la actuación del tercero (Farc) como causante del daño, por

sí misma, fue causa eficiente, apta y adecuada para su concreción y en ella no medió intervención alguna de la Administración, ni directa, ni indirecta, ni activa, ni omisiva, por lo que tal hecho devino como ajeno a las entidades demandadas, imprevisible e irresistible, dada la ausencia de conocimiento en cabeza de las autoridades y el elemento sorpresa que caracteriza este tipo de ofensivas (Sentencia del 21 de octubre de 2021, Exp. 42644).

En similar sentido se tiene que la misma Subsección, en sentencia del 13 de diciembre de 2021⁴, cuando examinó la responsabilidad del Estado por la muerte de un edil de la Junta Local de Sumapaz que había recibido amenazas por parte de las Farc, advirtió lo siguiente:

Con fundamento en la institución del hecho del tercero como exclusivo y determinante del daño, determinó que este requería de prueba que permitiera acreditar que fue la causa adecuada del menoscabo sufrido, que no existía vínculo alguno entre la conducta de las entidades demandadas y dicho daño, y que el hecho había sido ajeno al servicio público y que era imprevisible e irresistible para la Administración (Sentencia del 13 de diciembre de 2021, Exp. 46793).

Así determinó que los medios de prueba decretados y practicados en el proceso permitieron reportar como un hecho notorio que la autoría del homicidio del edil Guillermo Alberto Leal Mariño fue públicamente reconocida por las Farc, lo cual sucedió en la instalación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Distrito Capital de Bogotá, llevado a cabo el 27 de agosto de 2020 en la Localidad de Sumapaz, con participación de la Alcaldesa Mayor de Bogotá y de la presidenta de la JEP, en don-

⁴ Esta posición fue reiterada en las sentencias: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias del 25 de mayo de 2022, Exp. 51795 y 11 de julio de 2022, Exp. 54375.

de los excombatientes – hoy senadores de la República – Julián Gallo y Griselda Lobo pidieron perdón a Carmenza Adriana López Ruiz por el asesinato de su esposo y edil de la Localidad- Guillermo Alberto Leal Mariño.

En virtud de en lo anterior, la Corporación concluyó que la actuación del tercero – Farc como causante del daño, por sí misma, fue causa eficiente, apta y adecuada para su concreción y en ella no medió intervención alguna de las entidades demandadas, ni directa, ni indirecta, ni activa, ni omisiva. De manera que tal hecho devino como ajeno a la Administración, imprevisible e irresistible, dado el efecto sorpresivo que traen consigo este tipo de ataques terroristas, máxime, cuando en el asunto objeto de examen se desconoció el *modus operandi* del victimario en la causación del daño y sobre el cual las víctimas reclamaron justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición en marco de lo previsto en el Acuerdo de paz.

En otra oportunidad, la Sección Tercera del Consejo de Estado reiteró en las sentencias del 30 de marzo de 2022, al examinar la responsabilidad del Estado por la detonación de unos explosivos en el municipio de Cali (Valle del Cauca)⁵ y el municipio de Carmen de Bolívar (Bolívar)⁶ por miembros de un grupo subversivo, que los artefactos fueron detonados por terceros y que en esos hechos no intervino la administración por acción u omisión y, por tanto, resultaba imprevisible e irresistible para esta; las autoridades no tenían conocimiento del actuar criminal desplegado por el grupo subversivo, precisamente, porque en este tipo de actos, la insurgencia se vale

del elemento sorpresa o súbito para lograr la consecución de sus ilegales fines.

En consonancia con lo anterior, en un reciente caso en el que el Consejo de Estado⁷ analizó la responsabilidad del Estado por la amputación del miembro inferior de un miembro de la fuerza pública, la cual, según alegaron los demandantes se debió a una omisión en el traslado oportuno del soldado a un centro médico asistencial, la Corporación advirtió que las lesiones físicas sufridas por el uniformado fueron causadas por la activación de una mina antipersona instalada por las Farc y, que, en razón a lo anterior, en dichos hechos no había intervenido la Administración por acción u omisión, y que fue imprevisible e irresistible a esta, dado que las autoridades no tenían conocimiento que el día y en el lugar donde ocurrieron los hechos existía una mina letal instalada por el referido grupo subversivo, pues, justamente, estos actos discriminados y transgresores de derechos humanos e infractores al derecho internacional humanitario traen consigo el elemento sorpresa como mecanismo de zozobra y terrorismo.

A su turno, en otra oportunidad, la Sección Tercera del Consejo de Estado⁸ estudió la responsabilidad de la Administración por la destrucción de un bien inmueble y los bienes y enseres que encontraban al interior de este producto de la detonación de un explosivo durante un enfrentamiento armado entre la fuerza pública y miembros de las Farc en el municipio de Nariño (Antioquia), en donde concluyó que el acto terrorista que ocasionó la destrucción del inmueble de la víctima

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de marzo de 2022, Exp. 48726.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de marzo de 2022, Exp. 54161.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 3 de noviembre de 2022, Exp. 54663.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de noviembre de 2022, Exp. 44042.

fue realizado por terceros y fue imprevisible, irresistible y externo a la entidad demandada, dada la ausencia de conocimiento en cabeza de las autoridades de que se estaba fraguando una incursión guerrillera que hubiera podido ser evitada y dado el elemento sorpresa por medio del cual se realizó la toma armada por parte de las Farc en el municipio de Nariño (Antioquia). Al efecto, advirtió que, si bien existían rumores sobre una posible incursión del grupo armado, la Administración no sabía cuándo ocurriría esta y, sin embargo, a pesar de ello, la Policía Nacional adoptó todos los medios y medidas que estaban a su alcance a fin de preparar a sus agentes para repeler una posible incursión guerrillera en el municipio.

Asimismo, estimó que la destrucción del inmueble de la víctima fue (i) irresistible para la Administración por la imposibilidad objetiva de evitarla; la incursión armada que condujo a la destrucción del inmueble provino de una actuación ilegal y deliberada de un grupo armado ilegal; (ii) imprevisible, porque no fue posible contemplar el hecho con anterioridad a su ocurrencia y (iii) exterior respecto de la entidad demandada, por cuanto la causa adecuada provino de una conducta de un tercero, esto es, el acto terrorista cometido por miembros de un grupo insurgente en contra la población de Nariño (Antioquia).

Finalmente, se tiene un caso en que la Sección Tercera del Consejo de Estado⁹ llegó a idéntica conclusión; al estudiar la responsabilidad patrimonial del Estado por el derribamiento de un helicóptero por parte de un grupo subversivo y la muerte de sus tripulantes, reiteró que la muerte de estos no resultó atribuible a la entidad accionada, ni siquiera bajo un título objetivo de atribución jurídica de responsabilidad; el acto terrorista que ocasionó el

derribamiento de la aeronave y la consecuente muerte de los uniformados fue realizado por terceros y resultó imprevisible, irresistible y externo a la entidad pública, dada la ausencia de conocimiento en cabeza de las autoridades de que se estaba fraguando un atentado de tal naturaleza que hubiera podido ser evitado y habida cuenta el elemento súbito e inesperado por medio del cual se realizó el acto de derribamiento de la aeronave.

Adicionalmente, precisó que la muerte de los uniformados resultó (i) irresistible a la Administración por la imposibilidad objetiva de evitarla; el derribamiento de la aeronave (acto terrorista) que condujo a la muerte de los uniformados provino de una actuación ilegal y deliberada de un grupo insurgente; (ii) imprevisible, porque no fue posible contemplar el hecho con anterioridad a su ocurrencia y (iii) exterior respecto de la entidad demandada, por cuanto la causa adecuada provino de una conducta de un tercero, esto es, el acto terrorista cometido por miembros de un grupo insurgente en contra del helicóptero de la Fuerza Aérea Colombiana.

Según lo expuesto, entonces, se advierte que en la actualidad el hecho exclusivo y determinante de los actores armados no estatales en el marco del conflicto armado interno se ha erigido como una causal exonerativa de responsabilidad, en tanto, dicho hecho generador supone un acto ajeno al servicio y, además, por regla general ha resultado imprevisible, irresistible y externo a la Administración, donde, siendo la conducta de estos exclusiva y determinante en la producción del daño antijurídico cuyo resarcimiento se pretende, rompe el nexo de causalidad, porque tiene entidad suficiente para liberar de responsabilidad a la persona a quien en principio se le

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 5 de diciembre de 2022, Exp. 49072. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 3 de diciembre de 2022, Exp. 50812.

han imputado los hechos dañosos.

Es así que, en ciertos eventos en donde no ha podido predicarse responsabilidad al Estado por aquellos actos terroristas u homicidas cometidos por terceros en el marco del conflicto armado, en tanto se configuró una causal exonerativa o liberativa de la obligación resarcitoria, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha dispuesto que en casos suscitados dentro del marco del conflicto armado interno de conocimiento de la Justicia Especial para la Paz (JEP), les sea remitida una copia de la sentencia para lo de su competencia y en aras de aportar al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición.

Esto, porque en el Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno de la República de Colombia y las Farc, las partes reconocieron la reparación de las víctimas como unos de sus principios angulares de la siguiente

forma: “[...] El reconocimiento de responsabilidad: Cualquier discusión de este punto debe partir del reconocimiento de responsabilidad frente a las víctimas del conflicto. No vamos a intercambiar impunidades”¹⁰.

Así, en armonía con los compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos, el Acuerdo de paz trascendió a los simples efectos políticos y tiene una decidida repercusión jurídica relevante de cara al restablecimiento de los derechos de las víctimas como ciudadanos titulares de derechos, efecto jurídico internacional e interno del que goza el Acuerdo final como lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado (Santofimio, 2017, pp. 166 – 193).

En efecto, la Sentencia C-630 de 2017¹¹ proferida por la Corte Constitucional, que examinó la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017¹², precisó que i) debe existir una conexidad entre las normas y las leyes de

¹⁰ Acuerdo de Paz. Punto 5. “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto”, p. 124. Páginas adelante las partes reiteran ese compromiso al referirse al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, así: “El Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, sobre la premisa de no intercambiar impunidades, teniendo en cuenta además los principios básicos de la Jurisdicción Especial para la Paz, entre los que se contempla que “deberá repararse el daño causado y restaurarse cuando sea posible”. Acuerdo Final, Acápito 5.1 “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, p. 127. Y en desarrollo de tal idea rectora el párrafo segundo del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017 prescribe: “El Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición” [...].

¹¹ A la fecha de esta decisión, la Corte no ha publicado oficialmente el texto íntegro de la Sentencia, por lo que las glosas anotadas se elaboraron con base en el Comunicado de Prensa No. 51 de 11 de octubre de 2017 de esta Corporación.

¹² Acto Legislativo 02 de 11 de mayo de 2017. Artículo 1. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así: Artículo transitorio xx. En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de

implementación con el Acuerdo Final y concordancia con los fines que este persigue; ii) existe la obligación de implementar e incorporar al derecho interno el Acuerdo de Paz, siendo esa una “obligación de medio, esto es, de llevar a cabo los mejores esfuerzos para cumplir con lo establecido en el Acuerdo Final, entendido como política de Estado (...)”, iii) el deber de guardar coherencia implica que el Estado de cumplimiento de buena fe con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, para lo cual “goza de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad” y iv) la incorporación del Acuerdo Final al ordena-

miento jurídico “exige su implementación normativa por los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución para ello”.

En similar sentido, el Consejo de Estado en la providencia de 2 de agosto de 2017 se pronunció la legitimidad del Acuerdo de paz a la luz del derecho internacional y determinó que le correspondía al juez de lo contencioso administrativo como juez de convencionalidad asumir tres ejercicios hermenéuticos en relación con ese Acuerdo: i) Interpretación conforme, ii) Integración normativa y iii) Prevalencia de los principios, estándares y mandatos convencionales¹³.

implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

¹³ “4.3.- De lo expuesto, deviene inexorable considerar los aspectos regulados en el *Acuerdo Final* a la luz de la estructura de derecho internacional que se invoca como fuente de justificación y legitimidad de cuanto se ha pactado allí; esa referencia copiosa, además, opera como parámetro de validez normativa que vincula y se extiende a las autoridades estatales que en el marco de los procedimientos de implementación, interpretación o aplicación del *Acuerdo Final* tengan interacción con alguno de tales tópicos.

4.4.- Expresión concreta, más allá de lo retórico, encuentra en los siguientes criterios: *(i) Interpretación conforme*. Deber de otorgar a las disposiciones del *Acuerdo Final* aquella interpretación que de mejor manera se ajuste a los principios, estándares y mandatos convencionales, lo que, correlativamente, impone ajustar los sentidos interpretativos que pugnan con aquellos, pues la protección jurídica de los derechos y libertades a la luz del *Acuerdo* no puede ser inferior a aquellos; de ser así ese déficit de protección debe ser superado por vía de la interpretación conforme a cargo del operador jurídico, permitiendo que el efecto útil de los principios, estándares y mandatos convencionales opere, como se sigue de las reglas de interpretación dispuestas en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; *(ii) integración normativa*. Asumir como solución a las lagunas que se adviertan en el *Acuerdo Final* la aplicación de los principio, estándares, y mandatos convencionales con el fin de lograr la plena eficacia de los derechos tutelables, la coherencia y solución armónica de las cuestiones abordadas en el mencionado Acuerdo; *(iii) prevalencia de los principios, estándares y mandatos convencionales*. Privilegiar, en situaciones de antinomia entre el texto del *Acuerdo Final* y los principios, estándares y mandatos convencionales, las prescripciones que emanan de este último, en tanto que es precisamente el sistema de referencia sobre el que se ha estructurado el *Acuerdo*, siendo verdad que su pretensión de legitimidad emana más que de las formalidades a las que fue sometido a su capacidad para responder, a la luz de las exigencias convencionales, como herramienta jurídica al servicio de la consolidación de los deberes generales de respeto y garantía de los derechos y libertades, como base razonable para la adopción de disposiciones de derecho interno que hagan efectivo el goce de aquellos y como acuerdo político capaz de establecer cimientos sólidos para la adopción de mecanismos de justicia transicional en el marco de una sociedad que ha sufrido el conflicto y graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Decisión de Ponente de 2 de agosto de 2017, Expediente 25000-23-26-000-2017-00025-01 [Habeas Corpus].

Si, es que dada la naturaleza de las obligaciones estatales de prevención, protección y garantía de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, visto el efecto jurídico del Acuerdo final, el reconocimiento genérico de responsabilidad que en él han realizado los actores del conflicto armado, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo afirmó que en casos por transgresiones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario el pronunciamiento que haga el operador judicial sobre la responsabilidad del Estado debe comprender, al tiempo, la que le corresponda al Grupo Armado Insurgente Farc por la comisión de dichas violaciones.

Se trata de concretar, entonces, en cada caso, el alcance de ese reconocimiento jurídico de responsabilidad por las acciones adelantadas en el marco del conflicto armado interno; las Farc se reconoció como organización o sujeto colectivo, de facto, susceptible de soportar reproche jurídico por los actos violatorios de las normas de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Precisamente, el Acuerdo final reconoció a las Farc como un colectivo u organización que, trascendiendo a la individualidad de sus integrantes, con intereses intersubjetivos compartidos por esa agrupación, respondía a una organización jerárquicamente dispuesta, con cierta permanencia en el tiempo y un considerable tamaño en cuanto hace el número de sus integrantes y presencia territorial; colectivo al que se le han reconocido, por virtud de ese Acuerdo final, ciertos derechos o beneficios dirigidos al cese definitivo del conflicto armado en Colombia.

No obstante, el Acuerdo final tiene un marcado enfoque de protección de los derechos

de las víctimas y esa consideración no puede ser ajena a ninguna de las partes del conflicto. En ese orden de ideas, consecuencia de lo estipulado en el Acuerdo final, se puede pregonar que las Farc, como organización y parte firmante del Acuerdo de paz, es sujeto pasible de imputación de responsabilidad, no solo en términos individuales –cuestión de la que se ocupará la Jurisdicción Especial para la Paz como componente de justicia del SIVJRN creado en el Acuerdo-, sino también como sujeto colectivo que, por la vía de acciones intencionales en el conflicto armado interno, actuó como un aparato organizado de poder irregular e ilegal, puesto que las acciones violentas desplegadas por quienes pertenecían a esa organización no obedecían a un querer *motu proprio* de cada miembro, sino a diversos planes dispuestos o fijados por los mandos o dirigentes medios y altos de esta para el logro de sus cometidos comunes por la vía del alzamiento en armas bajo la instrumentalización de ejecutores materiales, habitualmente fungibles.

Esta postura sustento en el margen de apreciación del que gozan las autoridades¹⁴ respecto de la implementación, interpretación y aplicación del Acuerdo Final, se ajusta al derecho a la verdad que le asiste a todas las víctimas; estas cuentan con el derecho inalienable a conocer, con fuerza de verdad judicial, en la mayor medida de las posibilidades, quiénes fueron los partícipes, cuáles fueron los móviles y los pormenores que rodearon la violación a sus derechos; también se corresponde con el derecho a la justicia, en tanto que por esa vía, la autoridad judicial no solo identifica la totalidad de los actores que, por acción u omisión, intervinieron en la violación de derechos humanos, sino que, aún más importante, declara que son jurídicamente responsables por tales conductas o, lo que es lo

¹⁴ Al que refiere la Corte Constitucional en la Sentencia C-630 de 2017.

mismo, se impone un reproche jurídico a la conducta de los responsables por ser violatorio del orden jurídico convencional, constitucional o legal, integralmente considerado; por contera, lo dicho también se aviene al derecho a obtener justas reparaciones, de cuenta de los responsables.

Una declaración en tal sentido no implica trasgresión alguna de las competencias que corresponden a otras autoridades, por cuanto no pretende tener el efecto ni el alcance propio de un juicio de reproche penal, pues i) no se trata de un pronunciamiento de responsabilidad personal, sino colectivo, ii) no se están empleando, al efecto, las categorías dogmáticas propias del derecho penal, sino que su fundamento normativo se ubica en el derecho internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y iii) naturalmente a la declaración de responsabilidad que se hace no se sigue la imposición de una pena o sanción; el deber de indemnizar que surge con la declaratoria de responsabilidad civil o administrativa no se asemeja a un castigo, sino a la justa expectativa que se desprende de habersele comprobando a un sujeto ser partícipe o causante de los daños inferidos a una persona que fue víctima de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.

Y, si bien la persecución contra la impunidad debe hacerse por “todos los medios legales disponibles”, en palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resulta poco menos que desafortunado considerar que la justiciabilidad de los derechos de las víctimas del conflicto armado se extinga con la muerte de quien (o quienes) se dicen son los presuntos penalmente responsables de tales violaciones. Sobre este punto debe destacarse que si bien la muerte pone fin a la persecución de la responsabilidad penal, lo cierto es que esa situación

no impide que se imparta justicia a la organización dentro de la cual se consintió, planeó y ejecutó el acto transgresor, como testimonio de la necesidad de hacer justicia ante las graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario; no permitir escenarios de estas, asegurar la rendición de cuentas y reafirmar el deber que sigue pesando sobre dicha colectividad a fin de reparar integralmente a las víctimas; se insiste, la gravedad de los actos por los cuales se responsabiliza a esa organización corresponden a acciones ideadas y materializadas en razón a los fines ideológicos, políticos o económicos de la colectividad, a tal punto que a falta de dicha organización, ninguna de tales violaciones resultaría posible de ejecutar e, inclusive, carecería de sentido, siquiera, planear su realización.

Ello es así, adicionalmente, por cuanto la implementación de programas administrativos de reparación de víctimas a cargo del Estado o la declaratoria judicial de responsabilidad patrimonial y administrativa del Estado, en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, tampoco eliminan la obligación jurídica de responder y resarcir a quienes se vieron agraviados con la ejecución de tan viles crímenes, máxime si se considera, como ya se dijo, que esas violaciones han ocurrido dentro de un contexto de conflicto armado interno no siendo actos anecdóticos o accidentales.

Debido a su importancia conviene subrayar que si bien el Estado adquiere obligaciones especiales para con las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracción al Derecho Internacional Humanitario, a las que bajo ninguna consideración puede renunciar, dichos deberes de ningún modo pueden sustituir aquellos que pesan sobre el agente violador o infractor de derechos humanos respecto de su víctima; como conforme se previó en el Acuerdo final: “En el mar-

co del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición todos quienes hayan causado daños con ocasión del conflicto deben contribuirlo a repararlos”¹⁵, de ahí que compete a cada responsable asumir las consecuencias por sus actos violatorios, bien sea a nivel colectivo o personal¹⁶.

En virtud de lo anterior, la reparación a las víctimas resulta trascendental no solo por las ya resaltadas finalidades que pretende el Acuerdo final, sino también por la suerte de convalidación, por parte del Estado, respecto de los actos desplegados por las Farc, al haber acordado por la vía de la negociación, la transformación de esa organización de una agrupación insurgente a una organización política ubicada en el marco de legalidad.

Lo dicho anteriormente no supone, entonces, que con ese acto el Estado deba asumir la responsabilidad que le puede corresponder a esa organización por la comisión de sus actos transgresores, pero sí que ello le involucra jurídicamente en lo que atañe a asegurar a las víctimas su plena reparación, en el marco de ese régimen jurídico de transición, mediante instrumentos legales conducentes a exigir de las Farc su responsabilidad y la consiguiente reparación de los reprochables daños causados por ella, como organización.

Dicho de otro modo, el paso a la luz de la legalidad de las Farc no la desvincula jurídicamente, en manera alguna, de sus actos pasados y el conjunto de violaciones a las víctimas;

bajo ninguna consideración el Acuerdo final puede ser considerado como un “reparto de impunidades”, como bien lo consignaron las partes en el punto quinto del acuerdo (Sentencia del 7 de mayo de 2018, Rad. 33948).

- Justamente, por lo anterior, en aquellos casos en que no se ha predicado la responsabilidad del Estado, precisamente por tratarse de actos terroristas y homicidas perpetrados por las Farc o flagrantes violaciones a derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidos por esta y cuando los medios de convicción decretados y practicados en el proceso han permitido evidenciar que los hechos debatidos en dichos procesos contenciosos corresponden a aquellos suscitados dentro del marco del conflicto armado interno de reconocimiento de la Jurisdicción Especializada para la Paz (JEP), la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo ha ordenado remitir copia de seis de sus providencias¹⁷ al mencionado Tribunal para lo de su competencia, en aras de aportar al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición.

Sí, es que debe recordarse que el Acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera carece de valor normativo en sí mismo, en los estrictos términos que fijó la Corte Constitucional en la sentencia C-332 de 2017, pero su carácter vinculante y sus

¹⁵ Acuerdo Final. Punto 5.1.3.2. “Acciones concretas de contribución a la reparación”, pág. 178.

¹⁶ “la impunidad debe ser erradicada mediante la determinación de las responsabilidades tanto generales –del Estado- como individuales – penales y de otra índole de sus agentes o de particulares-. En cumplimiento de esta obligación, el Estado debe remover todos los obstáculos, de facto y de jure, que mantengan la impunidad”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Anzualdo Castro Vs Perú, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, párr. 125. En el mismo sentido Caso Radilla Pacheco Vs México, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 212.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias del 21 de octubre de 2021, Exp. 42644, Sentencia del 13 de diciembre de 2021, Exp. 46793, Sentencia del 14 de septiembre de 2022, Exp. 63989, Sentencia del 3 de noviembre de 2022, Exp. 54663, Sentencia del 30 de noviembre de 2022, Exp. 44042, y Sentencia del 31 de noviembre de 2022, Exp. 50812.

efectos jurídicos no dependen exclusivamente de su implementación normativa frente a las partes que lo suscribieron.

No en vano el Acuerdo final para la paz se suscribió “[...] por el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP), como Acuerdo especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, para efectos de su vigencia internacional”.

Además, el mismo Acuerdo señala que las partes que lo suscribieron:

Se han ceñido al espíritu y alcances de las normas de la Constitución Nacional, de los principios del Derecho Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario (Convenios y Protocolos), de lo mandado por el Estatuto de Roma (Derecho Internacional Penal), de los fallos proferidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativos a los conflictos y su terminación, y demás sentencias de competencias reconocidas universalmente y pronunciamientos de autoridad relativos a los temas suscritos.

En otras palabras, el Acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera tiene efectos jurídicos y resulta vinculante para las partes que lo suscribieron y, por lo tanto, es posible hacerlo exigible frente a ellas, en los mismos términos en los que se firmó.

Por todo lo anterior, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en su rol de juez de convencionalidad y como operador judicial garante de la plena reparación de las víctimas, a la fecha ha ordenado remitir copias de seis

providencias¹⁸ a la JEP, para que de con su competencia se logre aportar al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, una vez acreditados las posibles conductas violatorias de los derechos humanos atribuibles a las Farc, en tanto en los procesos de reparación directa adelantados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo exclusivamente se examinó la responsabilidad del Estado derivada de los hechos lesivos atribuidos a la Administración, pero escapa al enjuiciamiento para reclamar la responsabilidad que asiste por la comisión de delitos violatorios a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario que pudo cometer el directo perpetrador de los actos terroristas y homicidas.

En síntesis, debe resaltarse que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido uniforme y pacífica al considerar que el hecho del tercero supone una causal liberatoria de responsabilidad del Estado, siempre y cuando se pruebe que dicho tercero es completamente ajeno al servicio y que su actuación no vincula de manera alguna a este último, produciéndose claramente la ruptura de la relación causal; además, que en este hecho deben confluír los elementos de imprevisibilidad, irresistibilidad y exterioridad, a fin que de pueda considerársele como una causa extraña que excluya de responsabilidad a la Administración.

A su turno, resulta importante colegir que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha determinado que en aquellos eventos de responsabilidad del Estado por actos terroristas y homicidas cometidos por grupos al margen de la ley, no puede atribuirse responsabilidad alguna a la entidad pública demandada en tanto los hechos generadores

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias del 21 de octubre de 2021, Exp. 42644, Sentencia del 13 de diciembre de 2021, Exp. 46793, Sentencia del 14 de septiembre de 2022, Exp. 63989, Sentencia del 3 de noviembre de 2022, Exp. 54663, Sentencia del 30 de noviembre de 2022, Exp. 44042, y Sentencia del 31 de noviembre de 2022, Exp. 50812.

del daño obedecieron a un actuar ilegal y deliberado de los grupos subversivos y, por tanto, ajenos a la Administración, aunado a que fueron imprevisibles, irresistibles y externos a ella, configurando así la causal exonerativa de responsabilidad del hecho exclusivo y determinante del tercero.

Finalmente, debe concluirse que en marco de lo establecido en el Acuerdo de paz para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y las Farc, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha dispuesto en aquellos casos en que no se ha configurado la responsabilidad del Estado, justamente por tratarse de actos terroristas y homicidas perpetrados por las Farc o flagrantes violaciones a derechos humanos e infracciones al Dere-

cho Internacional Humanitario cometidos por esta, remitir copia de sus providencias¹⁹ a la Jurisdicción Especial para la Paz para lo de su competencia, en aras de aportar al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, en tanto en los procesos de reparación directa tramitados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo exclusivamente se examina la responsabilidad del Estado derivada de los hechos lesivos atribuidos a la Administración, pero escapa al enjuiciamiento para reclamar la responsabilidad que asiste por la comisión de delitos violatorios a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario que pudo cometer el directo perpetrador de estos actos.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias del 21 de octubre de 2021, Exp. 42644, Sentencia del 13 de diciembre de 2021, Exp. 46793, Sentencia del 14 de septiembre de 2022, Exp. 63989, Sentencia del 3 de noviembre de 2022, Exp. 54663, Sentencia del 30 de noviembre de 2022, Exp. 44042, y Sentencia del 31 de noviembre de 2022, Exp. 50812.

REFERENCIAS

- ACNUR. [2009]. *Violencia de género y mujeres desplazadas*. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Violencia_de_genero_y_mujeres_desplazadas.pdf?view=1
- ACNUR [s. f]. *Exilio y destierro, ¿qué significan?* <https://eacnur.org/es/exilio-y-destierro-que-significan#:~:text=El%20exilio%20es%20la%20separaci%C3%B3n,la%20expatriaci%C3%B3n%20por%20motivos%20pol%C3%ADticos>.
- Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 5.1.3.2. “Acciones concretas de contribución a la reparación”, p. 178.
- Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 5. “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto”, p. 124.
- Agencia de Prensa Rural [2014]. 570 *víctimas de “falsos positivos” en Huila y Caquetá durante los últimos 10 años*. 14 de febrero de 2014. <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article13365>
- Alston, P [2010]. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. 14 periodo de sesiones. Tema 3 de la agenda. https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/a.hrc.14.24.add.2_sp.pdf
- Alianza Cinco Claves [s. f.]. *Un caso nacional de violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes. Motivados en la sexualidad de la víctima. Una medida necesaria y urgente*. <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/09/Caso-Nacional-2.pdf>
- Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (ILGA Mundo) y Colombia Diversa [2022]. *Derechos LGBT y el conflicto armado en Colombia. Reporte para el Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/sexualorientation/cfi-report-ga77/ngos/2022-11-10/ILGA%20World-Colombia-Diversa-and%20the-Center-of_Reproductive-Rights.pdf
- Caracol Radio [2005]. *Combates en el Meta han dejado más de 70 muertos. Los enfrentamientos completan 20 días*. 19 de febrero de 2005. https://caracol.com.co/radio/2005/02/19/judicial/1108799280_145039.html
- Caso Radilla Pacheco Vs México, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 212.
- Centro de Investigación y Educación Popular [2011]. *Noche y Niebla. Deuda contra la humanidad. 23 años de falsos positivos: 1988 a 2011*. https://www.nocheyniebla.org/wp-content/uploads/u1/casotipo/deuda2/DEUDA2_web.pdf
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2020]. *Anexo N° 03. Diccionario general de las bases de datos observatorio de memoria y conflicto*.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2014]. *Desaparición forzada tomo IV: Balance de la acción del Estado colombiano frente a la desaparición forzada de personas*. Bogotá: Imprenta Nacional
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2013]. *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2020]. *Anexo N° 03. Diccionario general de las bases de datos observatorio de memoria y conflicto*.

- Centro Nacional de Memoria Histórica [2013]. *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá, Julio 2013.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2021]. *Estudio de Violencia Sexual en Colombia*. <https://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/wpcontent/uploads/2022/03/Estudio-VS-OMC-20211209-v2.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2020]. *Anexo N° 03. Diccionario general de las bases de datos observatorio de memoria y conflicto*.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2017]. *La guerra inscrita en el cuerpo: informe nacional sobre violencia sexual en el conflicto armado*.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [2013]. *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá.
- CIDH, Sentencia del 15 de septiembre de 2005.
- CODHES [1996]. *Sistema de información de hogares desplazados por la violencia* Sis-des, Bogotá.
- Colombia Diversa [2020]. *Los órdenes del prejuicio: Los crímenes cometidos sistemáticamente contra personas LGBT en el conflicto armado colombiano*. <https://colombiadiversa.org/colombiadiversa2016/wp-content/uploads/2020/07/LI-BRO-WEB-1.pdf>
- Colombia Diversa, Caribe Afirmativo y Santa María Fundación [2015]. *Cuerpos excluidos rostros de impunidad. Informe de violencia hacia las personas LGTB en Colombia*. <https://colombiadiversa.org/ddhh-lgbt/Informe-Violencia-LGBT-Colombia-DD-HH-2015.pdf>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. *Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas*. Tomo 4.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. *Mi cuerpo es la Verdad. Experiencias de mujeres y personas LGBTIQ+ en el conflicto armado*. Tomo 7.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. *Anexo estadístico Mi Cuerpo Es La Verdad mujeres LGTBIQ+*. <https://www.comisiondelaverdad.co/anexo-estadistico-mi-cuerpo-es-la-verdad-mujeres-lgbtq>
- Comisión de la verdad [2022]. *Caso Violencias sexuales y reproductivas intrafilas. En la guerrilla de las FARC-EP*. Capítulo de Mujeres y personas LGBTIQ. <https://www.comisiondelaverdad.co/caso-violencias-sexuales-intrafilas-farc>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. *Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas*, tomo 4, agosto de 2022.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. *La Colombia fuera de Colombia las verdades del exilio*, tomo 10, agosto de 2022.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [2022]. *Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas*, tomo 4.
- Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario [2009]. *Observatorio de Derechos Humanos. Dinámica Reciente de la violencia reciente en la Costa Pacífica Nariñense y Caucana y su incidencia sobre las Comunidades Afrocolombianas*. <https://derechoshumanos.gov.co/Observatorio/SNIDH/Publicaciones/Paginas/Biblioteca.aspx>
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 23 de octubre de 2020, Rad. 49574.

- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 18 de febrero de 2010, Rad. 17179.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 8 de mayo de 2019, Rad.: 46858
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 11 de marzo de 2019, Rad.: 43512.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 21 de noviembre de 2018, Rad.: 40350
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 28 de enero de 2015, Rad.: 32912^a
- Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección A. Sentencia de 13 de febrero de 2013, Rad.: 18148.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia el 26 de febrero de 2004, Rad.: 13833;
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 19 de octubre de 2011, Rad.: 20135
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 15 de febrero de 2012, Rad.: 21270.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 31 de julio de 1989, Rad. 1989-2852.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 24 de agosto de 1989, Rad. 1989-5693.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2006, Rad. 14868.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 7 de octubre de 2009, Rad. 18824.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 21 de octubre de 2021, Exp. 42644.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 13 de diciembre de 2021, Exp. 46793.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias del 25 de mayo de 2022, Exp. 51795 y 11 de julio de 2022, Exp. 54375.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de marzo de 2022, Exp. 48726.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de marzo de 2022, Exp. 54161.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 3 de noviembre de 2022, Exp. 54663.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de noviembre de 2022, Exp. 44042.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 5 de diciembre de 2022, Exp. 49072.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 3 de diciembre de 2022, Exp. 50812.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Acto Legislativo 02 de 11 de mayo de 2017. Artículo 1. Decisión de Ponente de 2 de agosto de 2017, Expediente 25000-23-26-000-2017-00025-01 [Habeas Corpus].
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 7 de mayo de 2018, Rad. 33948.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 21 de octubre de 2021, Exp. 42644.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 13 de diciembre de 2021, Exp. 46793
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 14 de septiembre de 2022, Exp. 63989

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 3 de noviembre de 2022, Exp. 54663
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de noviembre de 2022, Exp. 44042
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 31 de noviembre de 2022, Exp. 50812.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 11 de septiembre de 2013, Exp. 20601.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 22 de febrero de 2019, Exp. 40256.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 9 de diciembre de 2021, Exp. 45843.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad.: 36.386.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 4 de marzo de 2019, Exp. 49878.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 4 de marzo de 2019, Exp. 49878.
- Consejo de estado, Sección Tercera, Sentencia de unificación de 19 de abril de 2012, Exp. 21515.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 20 de febrero de 1989 y de 13 de julio de 1993, Exp. 8.163.
- Consejo de Estado, sentencia de 30 de marzo de 1990, Exp. 3510.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 19 de julio de 2022, Exp. 53938.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 5 de diciembre de 2022, Exp. 56466.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 29 de julio de 2022, Exp. 50924.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 14 de diciembre de 2022, Exp. 54873.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 14 de septiembre de 2022, Exp. 55685.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia 19 de noviembre de 2021, Exp. 54097.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 28 de febrero de 2023, Exp. 62882.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Exp. 32988.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 13 de agosto de 2008, Exp. 16533.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 29 de octubre de 2012, Exp. 19062.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de mayo de 2016, Exp. 38757.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 21 de noviembre de 2022, Exp. 57738.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 10 de marzo de 2005, Exp. 27946.
- Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de 30 de enero de 1998, Exp. 8661.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencias de 21 de noviembre de 2022, Exp. 57738, Exp. 5168.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 26 de enero de 2006, expediente. AG 00213-01.
- Consejo de Estado, Sentencia de 27 de enero de 2016. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, expediente: 43957.
- Consejo de Estado, Sentencia de 18 de febrero de 2010. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Exp. 18.436; Sección Tercera, sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, Exp. 61.033.
- Consejo de Estado, Sentencia del 21 de noviembre de 2022 Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, expediente: 57738.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945
- Consejo de Estado, Sentencia del 11 de noviembre de 1999. Sección Tercera., Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867.
- Consejo de Estado, Sentencia de 18 de mayo de 2017. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección C. Rad.: 36.386.
- Consejo de Estado, Sentencia de 17 de julio de 2022. Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera, Subsección C, expediente: 44839 [A]
- Consejo de Estado, Sentencia de 29 de julio de 2022, expediente: 50924
- Consejo de Estado, Sentencia de 3 de noviembre de 2022, expediente: 45681.
- Consejo de Estado, sentencia de 29 de julio de 2022, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, expediente: 50924
- Consejo de Estado, Sentencia de 3 de noviembre de 2022, expediente: 45681
- Consejo de Estado, Sentencia de 26 de julio de 2021, expediente: 53441
- Consejo de Estado, Sentencia de 13 de agosto de 2021, expediente: 49571.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 19 de abril de 2012, rad.: 21515,
- Consejo de Estado, Sentencia de 23 de agosto de 2012, rad.: 23219.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 13 de julio de 1993, Rad.: 8163
- Consejo de Estado. Sentencia del 10 de marzo del 2011, Rad: 17.738; Subsección A,
- Consejo de Estado. Sentencia del 25 de julio de 2019, Rad.: 50315.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 8 de abril de 1998, Rad.: 11837.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 11 de septiembre de 2011, Rad.: 22745.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 3 de febrero de 2000, Rad.: No. 14787.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 11 de septiembre de 2011, Rad.: 22745.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 26 de enero de 2006. Exp. 25000-23-26-000-2001-00213-01[AG]B.
- Consejo de Redacción [2023]. *Kankuamo, el pueblo indígena de la Sierra Nevada al que señalaron de ser guerrillero*. <https://consejoderedaccion.org/sello-cdr/investigacion/kankuamo-el-pueblo-indigena-de-la-sierra-nevada-al-que-senaloron-de-ser-guerrillero>
- Córdoba Triviño, Jaime. [1994]. *El Defensor del Pueblo y la desaparición forzada*, en Su Defensor, No. 16, noviembre.
- Córdoba, J. [1995]. *Un hecho injusto y conmovedor*. Su Defensor, No. 21, abril de 1995.
- Corte Constitucional [2015]. *Sentencia en materia de desplazamiento forzado*, Auto 009/15.

- Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017. Comunicado de Prensa No. 51 de 11 de octubre de 2017. <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2051%20comunicado%2011%20de%20octubre%20de%202017.pdf>
- Corte Constitucional, Sentencia C-254 de 2003.
- Corte Constitucional, Sentencia C-285 de 2002.
- Corte Constitucional, Sentencia C-022 de 23 de enero de 1996.
- Corte Constitucional, Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004.
- Corte Constitucional, Sentencia C-225 de 1995.
- Corte Constitucional, Sentencia T-630 de 15 de agosto de 2007
- Sentencia C-372 de 2009.
- Corte Constitucional, sentencia T-268 de 27 de marzo de 2003.
- Corte Constitucional, sentencia T-630 de 2007.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 1º de julio de 2006.
- Serie C. 148:
- Cosso, B. [2009] *Responsabilità della Pubblica Amministrazione*, en obra colectiva *Responsabilità Civile*, a cargo de Pasquale Fava, p. 2407, Giuffrè Editore, 2009, Milán, Italia.
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Entre enero de 2022 y julio de 2023, la Defensoría del Pueblo recibió 370 declaraciones sobre desaparición forzada de 423 personas*. <https://www.defensoria.gov.co/-/entre-enero-de-2022-y-julio-de-2023-la-defensor%C3%ADa-del-pueblo-recibi%C3%B3-370-declaraciones-sobre-desapari%C3%B3n-forzada-de-423-personas>
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Informe Analítico 2022*. Rendición de Cuentas.
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Informe Defensorial Violencia sexual contra niñas y niños, adolescentes en Colombia. Análisis de la respuesta estatal*.
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Informe Analítico 2022*. Rendición de Cuentas.
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Informe de Riesgo N° 008-03 sobre Putumayo-Sibundoy y otros*. 31 de enero de 2023. <http://www.sindhep.org/informes-sat/>
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Informe sobre movilidad humana forzada en Colombia*. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Defensoría Delegada para Derechos de la Población en Movilidad Humana, funciones*. <https://www.defensoria.gov.co/derechos-de-la-poblaci%C3%B3n-en-movilidad-humana>
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Alarmantes cifras de desplazamiento forzado: más de 15.000 personas afectadas en los primeros cinco meses del 2023, según Defensoría*, 31 de mayo de 2023.
- Defensoría del Pueblo [2023]. *Informe Analítico 2022*. Rendición de cuentas.
- Defensoría del Pueblo [2022]. *Boletín primer semestre de 2022*, Observatorio de Derechos Humanos.
- Defensoría del Pueblo [2022]. *Boletín primer semestre de 2022*, Observatorio de Derechos Humanos.
- Defensoría del Pueblo [2021]. *Vigésimo octavo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, informe de gestión 2020*.
- Defensoría del Pueblo [2021]. *Vigésimo octavo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, informe de gestión 2020*.
- Defensoría del Pueblo [2021]. *Vigésimo octavo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, informe de gestión 2020*.

- Defensoría del Pueblo [2021]. *Horizonte de justicia para las víctimas: informe del estado de cumplimiento de las sentencias de la corte interamericana de derechos humanos contra Colombia 2020*.
- Defensoría del Pueblo [2021]. *Defensoría del Pueblo impulsará los 16 principios para la búsqueda de personas desaparecidas de la ONU*.
- Defensoría del Pueblo [2021]. *Informe Defensorial MBU y EJPD*.
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Informe Defensorial. El posacuerdo en los territorios étnicos: Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Un encuentro con el Pueblo 2016-2020*.
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Protocolo de recolección de información preliminar para la ubicación de posibles lugares de inhumación clandestina de cadáveres*.
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Informe Defensorial. El posacuerdo en los territorios étnicos: Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Un encuentro con el pueblo. Carlos Alfonso Negret Mosquera-Defensor del Pueblo 2016-2020*.
- Defensoría del Pueblo [2020]. *Un encuentro con el pueblo. Carlos Alfonso Negret Mosquera-Defensor del Pueblo 2016-2020*.
- Defensoría del Pueblo [2019]. *Guía defensorial para la atención integral a mujeres sobrevivientes de violencia sexual*. Organización internacional para las migraciones [OIM] y agencia de estados unidos para el desarrollo internacional [USAID].
- Defensoría del Pueblo [2018]. *Informe Defensorial “Violencias Basadas en Género y Discriminación”*.
- Defensoría del Pueblo [2018]. *Alerta Temprana No. 062-18 sobre Soacha (Cundinamarca)*.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Vigésimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Grupos Armados Ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Grupos_Armados_ilegales_y_nuevos_escenarios_de_riesgo_en_el_posacuerdo.pdf; p. 168.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Vigésimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Grupos Armados Ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Grupos_Armados_ilegales_y_nuevos_escenarios_de_riesgo_en_el_posacuerdo.pdf. p. 168.
- Defensoría del Pueblo-Contraloría General de la República-Procuraduría General de la Nación y Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas [2017]. Cuarto informe al Congreso de la República - 2016-2017. Resumen ejecutivo. Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011.
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo*, Bogotá, julio de 2017,
- Defensoría del Pueblo [2017]. *Vigésimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá, diciembre de 2017.

- Defensoría del Pueblo [2017]. *Grupos armados ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo* https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Grupos_Armados_ilegales_y_nuevos_escenarios_de_riesgo_en_el_posacuerdo.pdf; p. 168.
- Defensoría del Pueblo [2016]. *Vigésimo tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2016]. *Vigésimo tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2016]. *Vigésimo tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2015]. *Voces Ignoradas: La situación de personas con orientación sexual e identidad de género diversa en el conflicto armado colombiano*. Documento elaborado por Magda Cárdenas y Carolina Tejada. <http://www.colombia-diversa.org/2015/11/voces-ignoradas-la-situacion-de.html>
- Defensoría del Pueblo [2014]. *El Conflicto armado y el riesgo para la mujer rural. Sistema de Alertas Tempranas -SAT. Estudios de caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Santander y Caquetá*. Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/El_conflicto_armado_y_el_riesgo_para_la_mujer_rural.pdf
- Defensoría del Pueblo [2014]. *Los riesgos de reclamar la tierra: vulneración y amenazas a los derechos humanos de personas y comunidades. Estudios de caso de los Municipios de Tumaco (Nariño); Montería, Valencia, San Pedro de Urabá y Arboletes (Urabá Cordobés); Tibú (Norte de Santander), y Vistahermosa (Meta)*. Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH. Sistema de Alertas Tempranas [SAT]. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Los_riesgos_de_reclamar_la_tierra_vulneracion_y_amenazas_a_los_derechos_humanos_de_personas_y_comunidades.pdf
- Defensoría del Pueblo [2012]. *Decimonoveno informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2012]. *Decimonoveno informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2012]. *Defensor pide agilizar investigaciones y sancionar a los responsables*. 07 de abril de 2012. <https://defensoria.gov.co/-/defensor-pide-agilizar-investigaciones-y-sancionar-a-los-responsables>
- Defensoría del Pueblo [2012]. *Defensor pide agilizar investigaciones y sancionar a los responsables*. <https://defensoria.gov.co/-/defensor-pide-agilizar-investigaciones-y-sancionar-a-los-responsables-1>
- Defensoría del Pueblo [2011]. *Decimoctavo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*,
- Defensoría del Pueblo [2011]. *Situación de riesgo e impacto diferencial del conflicto armado*. Informe temático. Defensoría delegada para la evaluación del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado. Sistema de Alertas Tempranas [SAT]. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Situacion_de_riesgo_e_impacto_diferencial_del_conflicto_armado_en_las_mujeres_del_distrito_de_Cartagena.pdf
- Defensoría del Pueblo [2011] *Violencia contra las mujeres en el Distrito de Buenaventura*. Informe temático. Defensoría delegada para la evaluación del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado, Sistema de Alertas Tempranas [SAT]. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Violencia_contra_las_mujeres_en_el_Distrito_de_Buenaventura.pdf

- Defensoría del Pueblo [2011]. *Violencia sexual contra las mujeres en Nariño y la situación de derechos de las mujeres víctimas en Pasto*. Informe temático. Defensoría delegada para la evaluación del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado Sistema de Alertas Tempranas (SAT). https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Violencia_sexual_contra_las_mujeres_en_Narino_y_la_situacion_de_derechos_de_las_mujeres_victimas_en_Pasto.pdf
- Defensoría del Pueblo [2011]. *Decimotavo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo y ACNUDH [2010]. *Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, Volumen I y II, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo y ACNUDH [2010]. *Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, Volumen I y II, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo y ACNUDH [2010]. *Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, Volumen I y II, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2009]. *Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2009]. *Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2009]. *Desaparición forzada ¿qué es y qué hacer?*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2009]. *Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2008]. *Informe de Riesgo N° 032-08* del 24 de diciembre de 2008.
- Defensoría del Pueblo [2008]. *Decimoquinto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2008]. *Informe de Riesgo 021 de 2008*, Sistema de Alertas Tempranas.
- Defensoría del Pueblo [2008]. *Decimoquinto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2007]. *Decimocuarto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2007]. *Decimocuarto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2007]. Porque el conflicto golpea... pero golpea distinto. Herramientas para la apropiación de los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para el monitoreo del conflicto armado. [https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Porque_el_conflicto_golpea..._pero_golpea_distinto_\[1\].pdf](https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Porque_el_conflicto_golpea..._pero_golpea_distinto_[1].pdf)
- Defensoría del Pueblo [2007]. *Decimocuarto Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2006]. *Décimo Tercer Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/1394391/13_informe_al_congreso.pdf/6a114bb4-6da0-ab89-24f8-2653b1aa496b?t=1650925818713
- Defensoría del Pueblo [2006]. *Décimo Tercer Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/1394391/13_informe_al_congreso.pdf/6a114bb4-6da0-ab89-24f8-2653b1aa496b?t=1650925818713

- Defensoría del Pueblo [2006]. *Décimo Tercer Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*. https://www.defensoria.gov.co/documentos/20123/1394391/13_informe_al_congreso.pdf/6a114bb4-6da0-ab89-24f8-2653b1aa496b?t=1650925818713
- Defensoría del Pueblo [2005]. *Duodécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2005]. *Duodécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2005]. *Duodécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [2004]. *Undécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 2003*.
- Defensoría del Pueblo [2004]. *Undécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 2003*.
- Defensoría del Pueblo. [2004]. *Undécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia. 2003*.
- Defensoría del Pueblo. [2003]. *Resolución Defensorial No. 027* Sobre la Problemática de la Desaparición Forzada en Colombia.
- Defensoría del Pueblo. [2003]. *Décimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2003]. *Décimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2003]. *Décimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2002]. *Noveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 2000*
- Defensoría del Pueblo [2002]. *Alerta Temprana No. 37*, 19 de abril del 2002.
- Defensoría del Pueblo [2002]. *Noveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo. [2002]. *Noveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 2000*
- Defensoría del Pueblo [2001]. *Octavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [2001]. *Octavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 2000*
- Defensoría del Pueblo. [2001]. *Octavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia 2000*
- Defensoría del Pueblo. [2000]. *Séptimo Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1999-2000*.
- Defensoría del Pueblo [2000]. *Séptimo Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1999-2000*.
- Defensoría del Pueblo. [2000]. *Séptimo Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1999-2000*.
- Defensoría del Pueblo. [1999]. *Sexto Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1998*.
- Defensoría del Pueblo. [1999]. *Sexto Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1998*.
- Defensoría del Pueblo. [1999]. *Sexto Informe anual del ciudadano Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1998*.
- Defensoría del Pueblo [1998]. *Derechos humanos para vivir en paz. Informe presentado al Congreso de la República sobre la situación de Derechos Humanos en los cinco años de la Defensoría del Pueblo*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo [1998]. *Derechos humanos para vivir en paz*. Informe presentado al Congreso de la República sobre la situación de Derechos Humanos en los cinco años de la Defensoría del Pueblo. Bogotá, agosto de 1998.

- Defensoría del Pueblo [1998]. *Derechos humanos para vivir en paz. Informe presentado al Congreso de la República sobre la situación de Derechos Humanos en los cinco años de la Defensoría del Pueblo*. Bogotá, agosto de 1998.
- Defensoría del Pueblo [1997]. *Cuarto Informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [1997]. *Cuarto Informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo. [1997]. *Cuarto Informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [1996]. *Tercer Informe anual del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [1996]. *Tercer Informe anual del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo. [1996]. *Tercer Informe anual del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo [1994]. *Primer informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Serie de Documentos 7, Bogotá, marzo de 2014, pág. 23.
- Defensoría del Pueblo [1994]. *Primer informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Serie de Documentos 7, Bogotá, marzo de 2014, p. 23.
- Defensoría del Pueblo [1994]. *Primer informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia*, Serie de Documentos 7, Bogotá, marzo de 2014, p. 23.
- Defensoría del Pueblo. [1992]. *Informe del Defensor del Pueblo para el Gobierno, el Congreso y el Procurador General de la Nación*. Estudio de casos de homicidios de miembros de la Unión Patriótica y Esperanza Paz y Libertad.
- Departamento Nacional de Planeación [1995]. *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*.
- De Cupis, A [1975]. *Teoría General de la Responsabilidad*. Traducido por Ángel Martínez Sarrión. 2ª ed. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A.1975, p. 90.
- El Colombiano [2012]. *La guerra que desangró a Medellín*. https://www.elcolombiano.com/historico/la_guerra_que_desangro_a_medellin-DFec_201277
- Fundación Ideas para la Paz [2014]. *La crisis de Buenaventura la vive todo el Pacífico*. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2014-05/no-70-la-crisis-de-buenaventura-la-vive-todo-el-pacifico>
- Gómez, M. [2000]. *La Inactividad de la Administración*, Aranzadi editorial, Madrid, p,58.
- Heyns, C [2012]. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. 20 periodo de sesiones. Tema 3 de la agenda. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9692.pdf>
- Hinestrosa, F. [2017]. *Devenir del derecho de daños*. Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 32, enero-junio de 2017, 5-26, p. 6.
- Jurisdicción Especial para la Paz [2023]. *Comunicado 112. La JEP abre macrocaso 11, Violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano*. 27 de septiembre de 2023. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-la-jep-abre-macrocaso-11-que-investiga-la-violencia-basada-en-genero-incluyendo-violencia-sexual-y-reproductiva-y-crímenes.aspx>

- Jurisdicción Especial para la Paz [2023]. *Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas, auto Subcaso Antioquia – 062*, Bogotá, 30 de agosto de 2023. Caso 03 Asesinatos y desapariciones forzadas ilegítimamente presentados como bajas en combate por agentes del Estado – Subcaso Antioquia I. <https://www.jep.gov.co/Notificaciones/Estado%20No.1014.2023%20SRVR%20Caso%2003%20Auto%20SUB%20D-SUBCASO%20ANTIOQUIA-062%20de%202023.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz [2023]. *Infografía Macrocaso 03. Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado*. <https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso03.html>
- Jurisdicción Especial para la Paz [2023]. *Víctimas de ‘falsos positivos’ en Valledupar relatan a la JEP los duelos inacabados, las rupturas familiares y los daños intergeneracionales causados por los crímenes*. 10 de marzo de 2023. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/v%C3%ADctimas-de-%E2%80%99falsos-positivos%E2%80%99-en-valledupar-relatan-a-la-jep-los-duelos-inacabados-las-rupturas-familiares-y-los-da%C3%B1os-in.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [2023]. *Tribunal para la Paz asume competencia para iniciar juicio por “falsos positivos” cometidos en Norte de Santander*. 9 de febrero de 2023. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/tribunal-para-la-paz-asume-competencia-para-iniciar--juicio-por-%E2%80%99falsos-positivos%E2%80%99-cometidos-en-norte-de-santander.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [2021]. *Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas*. Auto No. 033 de 2021. Bogotá, 12 de febrero de 2021. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-hace-p%C3%ABlica-la-es-trategia-de-priorizaci%C3%B3n-dentro-del-Caso-03,-conocido-como-el-de-falsos-positivos.aspx>
- La Prueba, 2008, capítulo V. *La adopción de la decisión final*, Num. 98, p. 141. Madrid.
- López Martínez, M. [2000]. *Responsabilidad del Estado frente al desplazamiento forzado una exploración conceptual para consolidar el vínculo entre jueces y académicos*. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2015, p. 63.
- Naciones Unidas [2013]. Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2012. Sexagésimo séptimo periodo de sesiones. <https://www.acnur.org/file-admin/Documentos/BDL/2015/9827.pdf>
- Organización de Naciones Unidas [2002]. *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*. Comisión de Derechos Humanos. Adición, Misión a Colombia [1º al 7 de noviembre de 2001], marzo de 2002.
- Presidencia de la República. Ley 1448 de 2011.
- Presidencia de la República. Ley 171 de 1994.
- Presidencia de la República. **Ley 589 de 2000**.
- Presidencia de la República. **Decreto 2667 de 2001**.
- Ramírez, C.J. [2017]. *Desplazamiento Forzado en el Departamento del Magdalena*. Universidad del Magdalena, <https://core.ac.uk/download/pdf/270124057.pdf>
- Ramírez, C.C [2008]. *Arañando la Justicia – Violencia sexual e impunidad en el conflicto armado en Colombia*. Ponencia presentada en el seminario “Mujeres en situaciones de conflicto”, organizado por Hegoa y ACSUR-Las Segovias en Bilbao y Barcelona. Corporación Sisma Mujer. Febrero de 2008. https://www.bantaba.ehu.es/obs/files/view/Ponencia_definitiva_Claudia_.pdf?revision_id=71270&package_id=71230
- Santofimio, J. [2017]. *El concepto de convencionalidad*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 166-193.
- Santos Calderón, J.M. [2021] *Presentación del Expresidente de la República, Juan Manuel Santos, ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*.

- Sánchez Gómez, O.A. [2011]. Campaña – *Violaciones y otras violencias: saquen mi cuerpo de la guerra*. Violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano, 2001 – 2009. Primera Encuesta de Prevalencia, Resumen ejecutivo. Bogotá, [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/2011-03-23-Report-Espanol%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/2011-03-23-Report-Espanol%20(1).pdf)
- Tamayo, J. [s. f.]. *Tratado de la Responsabilidad Civil*. Tomo II. Editorial Legis, pp. 130 y 131.
- Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas [2022]. *Plan Nacional de Búsqueda, Priorización estratégica y territorial*, Bogotá.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas [2023]. *Registro Único de Víctimas*.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas [2023]. *Base de datos de víctimas en el exterior por hecho victimizante*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/transparencia-y-acceso-la-informacion-publica/publicacion-de-datos-abiertos/161>
- Unidad de Víctimas [2011]. *Informe global sobre desplazamiento*. www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-y-gestion-de-informacion/las-cifras-que-presenta-el-informe-global-sobre-desplazamiento#:~:text=La%20cifra%20reportada%20por%20el,31%20de%20diciembre%20de%202021.

ANEXOS



Repositorio general de sentencias
ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO
DEL CONFLICTO ARMADO EN
COLOMBIA.

El libro **“Análisis contextualizado del conflicto armado en Colombia”**, realizado con fundamento en la alianza entre el *Consejo de Estado* y la *Defensoría del Pueblo* tiene como objetivo principal presentar de manera inédita los principales resultados de la documentación, investigación y observación de los hechos, consecuencias y juzgamiento acontecidos en el conflicto armado colombiano.

Se presenta un examen histórico de los orígenes y la evolución del conflicto, la precisión del contexto en el que se incubaron y desarrollaron los principales acontecimientos que lo han comprendido, las acciones encausadas, así como un análisis de la jurisprudencia producida por el *Consejo de Estado*, en lo que ha sido el juzgamiento de dicho conflicto.

El aporte más valioso de la obra está constituido en la posibilidad de brindarle al lector la comprensión de los principales motivos, efectos e impactos del conflicto armado, como también las acciones más relevantes emprendidas por la *Defensoría del Pueblo* y la *Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo* ante las violaciones surgidas de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. También comprende el estudio de las circunstancias que han impedido a las víctimas del conflicto el acceso a la justicia.

Todo este tratado, constituye la herramienta más significativa para extraer las lecciones aprendidas y generar conocimiento y comprensión de lo que, debe conducir a la prevención de las causas del conflicto, pero también sugiere la forma como afrontar las nuevas formas de violencia, la identidad de las víctimas, su situación actual, sus derechos y la medida en que sus derechos han sido o no protegidos.



www.consejodeestado.gov.co



www.defensoria.gov.co