

**ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / LESIONES Y DESPLAZAMIENTO DE LÍDER SOCIAL - Éxodo campesino del Magdalena medio / VIOLENCIA CONTRA DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y LÍDERES SOCIALES POR MOTIVOS IDEOLÓGICOS Y POLÍTICOS / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTOS VIOLENTOS DE TERCEROS / FALLA DEL SERVICIO POR OMISIÓN / DEBER DE PROTECCIÓN REFORZADO – Omisión / PRINCIPIO DE REPARACIÓN INTEGRAL / GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN - Exhortos para implementación de mecanismos de garantías de seguridad previstos en Acuerdo de Paz a favor de líderes sociales y defensores de derechos humanos**

El 24 de septiembre de 1998, el señor Muñetón Valencia fue, (...) uno de los líderes del éxodo campesino que tuvo lugar en la zona geográfica del sur de Bolívar y Magdalena Medio, que se desplazó en dicha época hacia la ciudad de Barrancabermeja para elevar reclamaciones ante el gobierno (...) El 10 de octubre de 1999, el señor Eofran Muñetón Valencia fue víctima de un atentado contra su integridad física en el municipio de San Pablo, Bolívar, por motivos de índole ideológico y político en el contexto del conflicto armado interno (...) [L]e dejaron como secuelas de carácter permanente, perturbación funcional del “órgano del sostén” por limitación para los movimientos del cuello y perturbación funcional del miembro superior izquierdo por disminución de la fuerza muscular (...) Para la Sala resulta demostrada la condición de desplazado con la incorporación en el Registro Único de Desplazamiento, pues se trata de un instrumento técnico e idóneo para acreditar dicha calidad, máxime cuando cada situación es evaluada por las autoridades competentes, según los criterios establecidos en el Decreto 2569 del 2000, de las declaraciones que sobre dicha condición realicen los ciudadanos (...) [E]stá probado que para 1998, como consecuencia del éxodo campesino surgido en aquella época a causa de la práctica criminal de grupos paramilitares o Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) de torturar, asesinar, individual o masivamente, campesinos, agricultores, líderes cívicos, etc, se elaboró un documento suscrito en San Pablo, Bolívar, denominado “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Mesa Regional del Magdalena Medio de Trabajo Permanente por la Paz” y uno de los puntos resolutivos consistió en que el Estado se comprometía, a través del Programa de Protección de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, a proteger no solo a la población civil de los ataques de los grupos paramilitares y garantizar el retorno a su territorio, sino también a brindar seguridad a los líderes de dicho movimiento campesino (...) Para la Sala, es claro que las autoridades tenían conocimiento de la situación de vulnerabilidad del señor Eofran Muñetón Valencia, líder del éxodo campesino, frente a actores de grupos armados irregulares, en razón de los hostigamientos y numerosas muertes ocurridas en dicha zona a manos de grupos paramilitares, así como del riesgo en que se encontraba la población civil. No obstante, la protección anunciada por el Estado en el Acuerdo concluido fue omitida (...) Es cierto que el señor Muñetón Valencia no aportó ningún medio de prueba al proceso que demuestre que hubiera denunciado ante el Ejército o la Policía Nacional amenazas o intimidaciones concretas por parte de grupos paramilitares contra su vida o integridad física y la de su familia (...) No obstante, dicha petición de protección es irrelevante a efectos de exonerar de responsabilidad a las entidades demandadas, en la medida que sí existía un deber de protección reforzado, si se tiene en cuenta que se trataba de un líder del éxodo campesino, en quien evidentemente iban a recaer represalias por parte de grupos al margen de la ley después de que cesaran las conversaciones con el Gobierno Nacional (...) Con fundamento en lo expuesto, la Sala concluye que los daños sufridos por los demandantes en octubre de 1999 a manos de grupos ilegales son imputables a la Nación - Ministerio de Defensa

Nacional - Policía Nacional - Ejército Nacional a título de falla del servicio, toda vez que se evidenció que el Estado faltó a su deber de proteger y brindar seguridad al señor Muñetón Valencia, líder campesino, y a su núcleo familiar (...) [L]a Sala, (...) ordenará también las siguientes medidas tendientes a la no repetición de los hechos que en esta oportunidad fueron objeto de análisis: (...) exhortar al señor Presidente de la República, quien preside la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, para que se adopte con carácter urgente e imperioso el plan de acción (...) todo esto de cara a implementar de modo eficaz e integral lo previsto en el Acuerdo de Paz suscrito con las FARC (...) [E]xhorta[r] al señor Presidente de la República para que dentro del marco de sus competencias y en coordinación con el Defensor del Pueblo y el Director de la Unidad Especial de Investigación reglamente con carácter urgente e imperioso, a través de los criterios que juzgue técnicamente conducentes y pertinentes, un nuevo Sistema de Prevención y Alertas Tempranas (...) [E]xhorta[r] al señor Director de la Unidad Nacional de Protección para que de manera urgente adopte, ajuste y materialice medidas especiales de prevención y protección con enfoque colectivo de cara a garantizar, en atención a los niveles de riesgo presentados, la seguridad de las organizaciones defensoras de derechos humanos, de acuerdo con las previsiones normativas del Decreto 4912 del 2011.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2569 DEL 2000 / DECRETO 4912 DEL 2011.

### **GRAVES VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS / SISTEMATICIDAD DEL FENÓMENO DE VIOLENCIA CONTRA LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y LÍDERES SOCIALES**

La violencia en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos ha sido una constante en sociedades como la colombiana que han padecido los efectos nefastos de la guerra civil o de un conflicto armado interno y cuyas garantías de protección estatal no han sido plenamente efectivas. De modo que muchos defensores de derechos humanos y líderes sociales han sido objeto de amenaza, tortura, intimidación y, finalmente, asesinato, la forma más común y vil de violencia. El ejercicio de la defensa de los derechos humanos en cabeza de líderes sociales se torna, entonces, en una actividad que implica la asunción de graves riesgos, máxime si se ejerce en un país como Colombia que ha padecido altos niveles de descomposición en su tejido social y degradación del conflicto armado, lo que significa que los líderes sociales son considerados sujetos de especial vulnerabilidad, razón por la cual se incrementa correlativamente el deber de protección reforzado en cabeza del Estado (...) Este panorama de violaciones a los derechos humanos de líderes sociales, campesinos, y defensores de derechos humanos es preocupante y ha sido en especial ampliamente documentado por distintas entidades de orden público y privado. Los responsables de estos actos de violencia en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos son, en su mayoría, los grupos paramilitares y, en ocasiones puntuales, agentes estatales. Sobre la participación de los primeros, el Centro Nacional de Memoria Histórica ha precisado que estos grupos han hecho incursiones temporales o expedicionarias en razón de la imposibilidad de mantener un control territorial duradero y han utilizado la modalidad de tierra arrasada o exterminio, consistente en el ejercicio de la violencia que no solo aniquila a las personas sino que destruye el entorno material y simbólico de las víctimas.

**DERECHO FUNDAMENTAL A LA INTEGRIDAD FÍSICA Y SEGURIDAD PERSONAL - Obligaciones estatales / DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL - Escala de riesgos / RIESGO EXTRAORDINARIO O EXTREMO - Medidas de protección**

El derecho fundamental a la seguridad personal tiene una efectividad sustancial traducida en un sistema de deberes y vínculos positivos dirigidos a todo el poder público; así lo ha entendido la Corte Constitucional al considerar que comprende un coto irreductible a favor de las personas que sufren ciertos riesgos o peligros que *“no resultan legítimos ni soportables dentro de la convivencia en sociedad, de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales”*, ya que *“se trata de riesgos extraordinarios cuya imposición misma lesiona la igualdad en la que deben estar las personas frente a la carga de vivir en sociedad”*. Con el propósito de garantizar este mandato de hacer, la jurisprudencia de la Corte Constitucional estableció una escala de riesgos, tomando principalmente dos variables: *i)* los niveles de tolerabilidad jurídica del riesgo por los ciudadanos en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas; y *ii)* los títulos jurídicos con los que se puede invocar la intervención protectora de las autoridades. Bajo tales parámetros estableció cinco niveles de riesgo: *a)* un nivel de riesgo mínimo; *b)* un nivel de riesgo ordinario, soportado en condiciones de igualdad por quienes viven en sociedad; *c)* un nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar; *d)* un nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal; y, *e)* un nivel de riesgo consumado. A partir de tal caracterización, estimó la Corte que el derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas de los riesgos que se ubican en el nivel de extraordinarios, los cuales el individuo no tiene el deber jurídico de soportar y que alteran otro sinnúmero de derechos (...). A partir de tal caracterización, estimó la Corte que el derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas de los riesgos que se ubican en el nivel de extraordinarios, los cuales el individuo no tiene el deber jurídico de soportar y que alteran otro sinnúmero de derechos (...). A título ilustrativo, si un riesgo tiene la entidad suficiente para acceder a medidas de protección, por encontrarse tipificado como extraordinario o extremo, siguiendo lo dicho por la Corte Constitucional, con base en el Decreto 4912 de 2011, deberá comportar los siguientes elementos: *i)* que sea específico e individualizable; *ii)* que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas; *iii)* que sea presente, no remoto ni eventual; *iv)* que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes jurídicos protegidos; *v)* que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso; *vi)* que sea claro y discernible; *vii)* que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos; y *viii)* que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el tema, cita sentencias de la Corte Constitucional T-719 de agosto 20 de 2003, T-496 de 16 de mayo de 2008 y T-1254 de 12 de diciembre de 2008.

#### **DESPLAZAMIENTO FORZADO - Obligaciones estatales / CONDICIÓN DE DESPLAZADO / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DESPLAZAMIENTO FORZADO - Presupuestos**

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. En lo concerniente al contenido obligacional, el artículo 24 de la Constitución, que erigió como derecho

fundamental a la locomoción, fue desarrollado por la Ley 387 de 1997, la cual introdujo dos obligaciones básicas en relación con el Estado: una, de orden negativo o de no hacer -el deber de no violar el derecho a “no ser desplazado forzadamente” (artículo 2º)-; otra, de orden positivo o de hacer -“formular políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socio económica de los desplazados internos por la violencia” (artículo 3º)-. A nivel internacional, las obligaciones no solo incluyen deberes de abstención, con los cuales los Estados están obligados a respetar tales garantías -obligación de no hacer-, en los términos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sino además, les corresponden deberes de intervención sobre la conducta de terceros -obligación de hacer-, en tanto y en cuanto les es exigible la adopción de las medidas a su alcance para garantizarlos (...) *Los Principios Rectores de los Desplazamientos* recogen tanto la obligación de respeto -obligación de no hacer- como de garantía -obligación de hacer- en cuatro obligaciones básicas estatales: i) la obligación de prevenir el desplazamiento; ii) la obligación de proteger a los desplazados durante el desplazamiento; iii) la obligación de prestar y facilitar la asistencia humanitaria; y iv) la obligación de facilitar el retorno, reasentamiento y reubicación de los desplazados (...) [A] la Sala no le cabe duda que cuando se producen daños consistentes en desplazamiento forzado imputable a las autoridades públicas porque infringen su contenido obligacional se debe declarar la responsabilidad del Estado, siempre y cuando se demuestre previamente: i) la coacción física o psicológica traducida en la obligación de desplazarse del lugar que eligió libremente como su lugar de residencia habitual o asiento de desarrollo de su actividad económica; ii) la existencia de amenazas extraordinarias -siguiendo lo dicho por la Corte Constitucional- o la vulneración de los derechos fundamentales -vida, integridad física, seguridad y libertad personal-; y iii) la existencia de hechos determinantes -conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores; violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos; infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (...) Estima la Sala que sí es posible que se configure la responsabilidad del Estado en aquellos eventos en que el daño lo ha causado un tercero, casos en los que aquello que permite imputarle responsabilidad es el incumplimiento de sus deberes competenciales, esto es, aunque no exista un vínculo causal de la administración con el daño, es viable plantear el juicio de imputación en términos estrictamente jurídicos en razón de una omisión, que precisamente es el fundamento de las pretensiones del *sub lite*.

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTOS VIOLENTOS DE TERCEROS - Incumplimiento de deberes competenciales / IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD AL ESTADO POR OMISIÓN / CARGA PROBATORIA – Acreditación de incumplimiento de carga obligacional del Estado**

Estima la Sala que sí es posible que se configure la responsabilidad del Estado en aquellos eventos en que el daño lo ha causado un tercero, casos en los que aquello que permite imputarle responsabilidad es el incumplimiento de sus deberes competenciales, esto es, aunque no exista un vínculo causal de la administración con el daño, es viable plantear el juicio de imputación en términos estrictamente jurídicos en razón de una omisión, que precisamente es el fundamento de las pretensiones del *sub lite* (...) [P]ara superar el dilema de la causalidad entre la omisión y el daño, la doctrina ha propuesto la adopción de criterios normativos de atribución que, desde una perspectiva del deber ser, explican conceptualmente la posibilidad de atribuir responsabilidad por un daño en cuya producción fáctica no tuvo participación el Estado, juicio que implica

establecer en términos de imputabilidad jurídica y no de causalidad fenomenológica, si es posible imputar a la falla probada en el proceso o no. Desde esta perspectiva, lo que permite definir congruentemente porqué un determinado resultado dañoso, como el que se presenta en este caso, debe ser atribuido a persona distinta de la que lo ha causado fácticamente, tiene que ver con la verificación por parte del juez de la reparación, del ejercicio adecuado de sus obligaciones, su cumplimiento o incumplimiento, esto permitirá determinar si, en un caso concreto, hay razones suficientes para atribuir responsabilidad a la demandada por un hecho en el que fácticamente no participó (...) En ese orden, el actor no está exonerado de su carga probatoria, sino que debe acreditar que en la producción del daño, pese a que la demandada no participó fácticamente, sí infringió deberes competenciales de naturaleza positiva, que fueron relevantes en relación con el daño cuya indemnización reclama. **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el tema, cita sentencia de 29 de agosto de 2013, exp. 29133.

#### **INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS / TASACIÓN DEL PERJUICIO MORAL EN CASOS DE DESPLAZAMIENTO / DAÑO MATERIAL - Lucro cesante y daño emergente derivado de incapacidad física / DAÑO A LA SALUD**

Para la Sala es evidente que debe indemnizarse el daño moral padecido a quienes probaron haber sido desplazados violentamente, en razón de la situación de vulnerabilidad y desarraigo que los condujo a la necesidad de abandonar su lugar habitual de residencia. En efecto, el desplazamiento genera a quien lo sufre una pérdida indigna de sus condiciones de vida, sus costumbres, su identidad, su entorno social, familiar y laboral, situación de extrema gravedad que determina, sin duda, una afectación emocional compatible con la definición de daño moral que la jurisprudencia de esta jurisdicción ha estructurado y que deviene en la afectación de diversas garantías fundamentales constitucionalmente amparadas (...) Para la tasación del perjuicio moral en casos de desplazamiento, la Sala ha hecho la siguiente precisión en reciente sentencia: “por comparación con casos similares, es procedente otorgar una indemnización equivalente a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada una de las víctimas, bajo el presupuesto de que el aludido tipo de menoscabo se presume por el solo hecho del desplazamiento forzado (...) Al revisar el daño emergente, encuentra la Sala que con base en el documento suscrito por la Subdirectora Científica de la E.S.E. Hospital San Rafael de Barrancabermeja, Rosibel Florez, el señor Eofran Muñetón Valencia pagó la suma de setecientos mil pesos (\$ 700.000) por concepto de atención médica el 10 de octubre de 1999, suma que, por estar directamente relacionada con la situación dañosa discutida en el presente proceso, será reconocida por concepto de reparación con aplicación de la fórmula de actualización (...) En lo que tiene que ver con el lucro cesante. La Sala observa que el señor Eofrán Muñetón Valencia no demostró que desarrollaba una actividad productiva relacionada con labores agrícolas y acuíferas durante los años 1998 y 1999, tal como lo informa en la demanda, ni está acreditado en el proceso los ingresos que dicho señor percibía mensualmente. No obstante, dado que se desconoce el monto de sus ingresos, se debe acudir al criterio jurisprudencial vigente según el cual, ante la ausencia de un medio de prueba que acredite lo percibido por una persona en edad productiva, se presume que esta devengaba al menos un salario mínimo (...) [T]eniendo en consideración que en la demanda solo se solicitó perjuicios morales y materiales –daño emergente y lucro cesante-, los límites competenciales del juez de segundo grado están definidos a lo peticionado dentro del litigio, so pena de incurrir en una violación al debido proceso, razón por la cual si bien se considera que habría lugar a reconocer la indemnización por daño a la salud, dicho perjuicio no fue solicitado en la demanda, por lo que deberá ser negado. **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el tema de daño

moral por desplazamiento forzado, cita sentencias de 26 de enero de 2006, exp. AG-00213-01, de 15 de agosto de 2007, exp. AG-00385-01 y de 18 de febrero de 2010, exp. 18436. En relación con la tasación del perjuicio moral en casos de desplazamiento cita sentencia de 3 de mayo de 2013, exp. 32274, reiterada en sentencia de 1º de agosto de 2016, exp. 36080.

**PRINCIPIO DE REPARACIÓN INTEGRAL / REPARACIONES POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS / GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN / ACUERDO DE PAZ FIRMADO CON LAS FARC - Mecanismos de garantías de seguridad / COMISIÓN NACIONAL DE GARANTÍAS DE SEGURIDAD - Competencias respecto de defensores de derechos humanos. Exhorto para implementación / SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS A EFECTOS DE PREVENIR LA ACTIVIDAD DELICTIVA DE ORGANIZACIONES CRIMINALES - Exhorto para implementación / MECANISMOS COLECTIVOS DE PROTECCIÓN - Unidad Nacional de Protección**

El punto 3 del *“Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”* incluye lo atinente a las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra: *i)* defensores y defensoras de derechos humanos; *ii)* movimientos sociales o movimientos políticos, o *iii)* que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo (...) [E]s indispensable exhortar al señor Presidente de la República, quien preside la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, para que se adopte con carácter urgente e imperioso el plan de acción, los recursos humanos, financieros y logísticos suficientes a efectos de evitar, prevenir, mitigar y disminuir el riesgo de afectación del derecho fundamental a la seguridad personal y, por ende, a la vida de quienes se consagran a la promoción y defensa de los derechos humanos, todo esto de cara a implementar de modo eficaz e integral lo previsto en el Acuerdo de Paz suscrito con las FARC (...) En el Acuerdo para la Paz en el punto 2.1.2.1, literal b, se previó que en la Defensoría del Pueblo, de manera coordinada con el Gobierno Nacional y la Unidad Especial de Investigación, se creará un nuevo Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales. Según el Acuerdo, el sistema combinaría actividades permanentes de monitoreo y capacidad de alerta temprana para el despliegue de reacción rápida en el terreno y actuará en coordinación con las organizaciones de defensa de los derechos humanos y las comunidades. Igualmente, se precisó en el Acuerdo que el Sistema de Alertas Tempranas deberá tener enfoque territorial, diferencial y de género, y un despliegue preventivo de seguridad, sin detrimento de su despliegue nacional y su capacidad de reacción (...) En atención a la urgencia, importancia y necesidad que reviste la adopción de un nuevo Sistema de Prevención y Alertas Tempranas previsto en el Acuerdo para la Paz y en el Decreto-Ley 895 del 2017, la Sala exhortará al señor Presidente de la República para que dentro del marco de sus competencias y en coordinación con el Defensor del Pueblo y el Director de la Unidad Especial de Investigación reglamente con carácter urgente e imperioso, a través de los criterios que juzgue técnicamente conducentes y pertinentes, un nuevo Sistema de Prevención y Alertas Tempranas (...) [L]a Sala exhortará al señor Director de la Unidad Nacional de Protección para que de manera urgente adopte, ajuste y materialice medidas especiales de prevención y protección con enfoque colectivo de cara a garantizar, en atención a los niveles de riesgo presentados, la seguridad de las organizaciones defensoras de derechos humanos, de acuerdo con las previsiones normativas del Decreto 4912 del 2011.

**VALIDEZ DE LOS MEDIOS DE PRUEBA - Copias simples, actuaciones adelantadas ante diversas entidades públicas / VALORACIÓN DE LOS MEDIOS PROBATORIOS FRENTE A GRAVES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS - Flexibilidad**

En virtud del principio de lealtad procesal, se valorarán las copias simples aportadas al expediente por el actor, toda vez que según la sentencia de unificación jurisprudencial proferida sobre el particular por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, “en tanto no sean tachadas de falsas por la contraparte, tienen valor probatorio, lo que deviene en una especie de “autenticidad tácita” que no es otra cosa que la materialización del principio de buena fe constitucional” (...) [E]n graves violaciones de derechos humanos, se rompe el principio de la dogmática jurídico procesal tradicional según el cual las partes acceden al proceso en igualdad de condiciones y armas, pues en estos eventos las víctimas quedan en una relación diametralmente asimétrica de cara a la prueba; estas circunstancias imponen al juez de daños la necesidad de ponderar la situación fáctica concreta y flexibilizar los estándares probatorios (...) Por otro lado, es importante señalar que el Código de Procedimiento Civil en su artículo 175, permite que *“cualesquiera otros medios de prueba que sean útiles para el convencimiento del juez”* tengan la capacidad de acreditar los hechos objeto del proceso y, por lo tanto, el juez sin tener una tarifa legal podrá acudir a los medios de prueba que crea pertinentes para establecer los hechos de relevancia jurídica del proceso (...) En lo concerniente a las actuaciones adelantadas por los demandantes ante diversos organismos oficiales, a fin de que se investigara y se sancionara a los responsables, la Sala conferirá valor probatorio a estas actuaciones, las cuales, si bien, en lo respectivo a las manifestaciones allí consignadas, no constituyen una declaración de parte ni reúnen las condiciones de un testimonio bajo las exigencias del Código de Procedimiento Civil, serán tenidas en consideración como elementos probatorios documentales y declarativos, que deberán ser contrastados con el conjunto de pruebas que obren en el proceso.

**FUENTE FORMAL: CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 175**

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 13001-23-31-000-2001-01492-01(41187)**

**Actor: EOFRAN MUÑETÓN VALENCIA Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL –  
POLICÍA NACIONAL**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 25 de marzo de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de las demanda. La providencia apelada será revocada.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

A mediados del año 1998, en el sur del departamento de Bolívar y el Magdalena Medio, se llevó a cabo un éxodo masivo hacia la ciudad de Barrancabermeja, surgido por la queja de muchos campesinos de ser torturados, asesinados y masacrados por grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Se constituyó, entonces, la *Mesa Regional de Trabajo por la Paz del Magdalena medio* y, como fruto del diálogo y la concertación, se celebró entre el gobierno nacional de la época y los campesinos un acuerdo el 4 de octubre de 1998 sobre las condiciones de seguridad y prevención del desplazamiento forzado. Un año después, el señor Eofran Muñetón Valencia, uno de los líderes del éxodo campesino, fue víctima de un atentado contra su integridad física en el municipio de San Pablo, Bolívar que le dejó graves secuelas corporales. Aunado a lo anterior, la familia Muñetón Valencia fue víctima de desplazamiento forzado, razón por la que desde el 2 de marzo del año 2000 se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada.

### **ANTECEDENTES**

#### **A. Lo que se demanda**

1. Mediante escrito presentado el 5 de octubre de 2001, ante el Tribunal Administrativo de Bolívar (fl. 3 a 32, c.1), el señor Eofran Muñetón Valencia, en nombre propio y representación de su hija menor Luisa Fernanda Muñetón Sosa y, la señora Dany Sosa Rodríguez compañera permanente, mediante apoderado debidamente constituido (fl. 1 a 2, c.1), en ejercicio de la acción de reparación

directa consagrada en el artículo 86 del C.C.A., formularon demanda contra la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional - Policía Nacional<sup>1</sup>, por los daños y perjuicios derivados de la violación a los derechos humanos, la retención ilegal, el intento de homicidio, la desaparición forzada y el desplazamiento interno forzado de que fue víctima el señor Eofrán Muñetón Valencia, en hechos ocurridos entre el 8 y el 10 de octubre de 1999, en el municipio de San Pablo – Bolívar.

1.1. Como consecuencia de lo anterior, solicitaron se hagan las siguientes **declaraciones y condenas:**

*1.1. Que la Nación Colombiana Presidencia de la República – Ministerio del Interior – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional, son responsables administrativa y comercialmente de todos los daños y perjuicios tanto morales como materiales ocasionados a **EOFRAN MUÑETÓN VALENCIA**, en su condición de víctima directa actuando en nombre propio y en nombre y representación de su menor hija **LUISA FERNANDA MUÑETÓN**, y a **DANIT (sic) SOSSA (sic) RODRIGUEZ SOSSA (sic)**, en su condición de compañera permanente, por la retención ilegal, el intento de homicidio, la desaparición forzada y el desplazamiento interno forzado de que fue víctima **EOFRAN MUÑETÓN VALENCIA** en los hechos ocurridos entre el 8 y el 10 de octubre de 1999, en el municipio de San Pablo, Departamento de Bolívar.*

*1.2. Como consecuencia de la declaración anterior, condénese a la Nación Colombiana Presidencia de la República – Ministerio del Interior – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional, a pagarle a los demandantes, por concepto de daños morales subjetivos la cuantía que resulte demostrada en el curso del proceso, reajustada en la fecha de ejecutoria de la providencia que la imponga. Igual principio operará en tratándose de los materiales (...).*

---

<sup>1</sup> El Tribunal Administrativo de Bolívar al examinar los poderes conferidos al profesional del derecho se percató que fueron otorgados para demandar a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional - Policía Nacional; sin embargo, confrontados con la demanda, se observa que se dirige en contra de las anteriores entidades de derecho público y agrega a la Presidencia de la República y Ministerio del Interior, por lo que el *aquo* concluyó que el apoderado de la parte demandante excedió el uso de las facultades otorgadas en los poderes, ya que está accionando en contra de varias entidades que no están contempladas en el mismo. En consecuencia, el juez de primer grado estimó que al existir incongruencia en lo relacionado con las partes se debía inadmitir la demanda contra dichas entidades, por lo que el apoderado del actor desistió de demandar a dichas entidades y fue aceptada mediante proveído del 18 de febrero del 2002 (fl. 96, c.1).

### 5.1. Daño o perjuicio material

(...) calculamos los ingresos económicos dejados de percibir por EOFRAN MUÑETÓN VALENCIA, en lo mínimo que recibe de ingreso un colombiano, señalando que apelamos al mínimo (sic) del SALARIO MINIMO MENSUAL VIGENTE que a la fecha es de DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL PESOS MCTE (\$286.000.) por la imposibilidad de demostrar su abundante riqueza.

<b>INGRESO MENSUAL</b>	<b>INDICE FINAL</b>	<b>INDICE INICIAL</b>	<b>RA</b>
286.000	120	769,57	34.931.067

<b>Renta actualizada</b>	<b>Interés</b>	<b>número meses</b>	<b>Total</b>
34.931.067	0,004867	41,5	<b>8.869.849</b>

### 5.2. Daño Emergente:

En este acápite totalizamos el valor de los servicios médicos que EOFRAN MUÑETÓN ha tenido que cancelar para sostener sus dificultades de salud causadas por las heridas de muerte que le profirieron entre el 9 y 10 de octubre de 1999 y pago de honorarios de abogado. Lo estimamos en QUINCE MILLONES DE PESOS MCTE (\$15.000.000)

### 5.3. Daño o perjuicio moral:

(...)

A EOFRAN MUÑETÓN VALENCIA 4.000 GRAMOS ORO PURO  
A SU COMPAÑERA PERMANENTE DANYT (sic) SOSSA (sic) RODRIGUEZ el total de 2.000 GRAMOS ORO PURO.  
A SU HIJA LUISA FERNANDA MUÑETÓN SOSSA (sic) el total de 2.000 GRAMOS ORO PURO.

1.2. En respaldo de sus pretensiones, la parte actora adujo, los siguientes **hechos** que se resumen a continuación:

1.2.1. El señor Eofran Muñetón Valencia se dedicaba a la agricultura y a la actividad maderera en su finca de aproximadamente 70 hectáreas ubicada en Simití (Bolívar). Participó activamente como vocero en los acuerdos firmados el 4 de octubre de 1998 entre el gobierno nacional y los campesinos del sur de Bolívar y Magdalena medio que dieron fin al éxodo forzado de campesinos en la región.

1.2.3. El 9 de octubre de 1999, el señor Eofran Muñetón se dirigió al lugar donde habitaban y se refugiaban unos miembros de grupos paramilitares dentro del casco urbano de San Pablo, Bolívar, a fin de solicitarles la devolución de una motocicleta de su propiedad que le había sido hurtada por estos sujetos el día anterior. Una vez ingresó a dicho inmueble fue retenido junto con el señor Gildardo Fuentes quien lo acompañaba y hacia la media noche los trasladaron en un vehículo en dirección del río Magdalena donde pretendían asesinarlos. Luego de haber recibido varias heridas con arma corto-contundente y corto-punzante a nivel de la cabeza y cuello, el señor Eofran Muñetón aprovechó un descuido de los homicidas y logró huir sorpresivamente.

1.2.4. El 10 de octubre de 1999 salió a buscar protección y asistencia médica en el casco urbano del municipio de San Pablo. El centro hospitalario local le prestó auxilio médico; no obstante, como requería una atención especializada fue remitido al Hospital San Rafael de Barrancabermeja, pero antes se dirigió a la Estación de Policía de San Pablo para solicitar protección y acompañamiento para su traslado, asistencia que le fue negada por los uniformados que se encontraban allí aprestados.

12.5. Desde ese entonces el señor Eofran Muñetón se encuentra, en razón del atentado y el acecho criminal padecido, desplazado junto con su núcleo familiar, en la ciudad de Bogotá.

## **B. Trámite procesal**

2. En el escrito de **contestación de la demanda** radicado el 14 de octubre de 2003, la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional - Policía Nacional se opuso a las pretensiones con base en los siguientes argumentos: *i)* la ausencia de participación de las entidades accionadas en los hechos que originaron la demanda y, por ende, la configuración de la causal eximente de responsabilidad del hecho de un tercero, pues fue el grupo paramilitar el que

infligió las lesiones al señor Muñetón Valencia; *ii*) la falta de prueba sobre alguna solicitud de protección que hubiera realizado el actor a la fuerza pública con anterioridad a los hechos de la demanda o sobre la comisión del hurto de la motocicleta de su propiedad; *iii*) indicó que este tipo de acciones terroristas revisten el carácter de imprevisibles e irresistibles, lo cual configura un caso de fuerza mayor o caso fortuito, constitutivo de una causal eximente de responsabilidad estatal; *iv*) anotó que no existe prueba de la actividad económica de la víctima antes de los hechos de la demanda para acceder al débito resarcitorio reclamado ni la acreditación de la propiedad o la posesión de la parcela de 70 hectáreas que supuestamente usufructuaba con productos de pancoger, ganadería y madera (fl. 106 a 112, c.1).

3. Dentro del término para presentar **alegatos de conclusión de primera instancia**, las partes se manifestaron, así:

3.1. La Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional - Policía Nacional reiteró lo dicho en la contestación de la demanda y además argumentó que: *i*) se encuentra configurada la causal eximente de responsabilidad del Estado de culpa exclusiva y determinante de la víctima, toda vez que el actor se expuso imprudentemente al peligro, cuando se presentó ante sus agresores, reconocidos por él como paramilitares, a reclamarles por el hurto de una motocicleta de su propiedad, sin poner de ante mano en conocimiento de las autoridades este ilícito; *ii*) las pruebas arrimadas al expediente demuestran que los uniformados de la Policía Nacional tan pronto como tuvieron conocimiento del atentado en contra del actor, pusieron a disposición de este, las medidas de seguridad que tenían fácticamente a su alcance, a fin de preservar su integridad personal, lo cual no permite asegurar alguna falla del servicio (fl. 262 a 265 c.1).

3.2. El demandante señaló que: *i*) se encuentra acreditada la falla del servicio de las demandadas por la conducta omisiva en la que incurrieron, al no contrarrestar de manera efectiva el actuar delictivo de los grupos paramilitares que operaban en la zona, lo cual era un hecho notorio, ya que continuaban las actividades criminales y la violación flagrante de los derechos fundamentales sobre la población campesina; *ii*) la fuerza pública al no cumplir con los deberes legales y constitucionales de adoptar y poner en práctica los mecanismos idóneos para brindar protección efectiva a él y su familia, ocasionaron los daños de orden

material e inmaterial demandados, al igual que el desplazamiento forzado del cual fueron víctimas (fl. 268 a 272, c.1).

3.3. El Ministerio Público solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda por considerar que los hechos allí narrados no se encuentran probados y, aunque así se aceptaran, tampoco podrían generar responsabilidad en cabeza del Estado, teniendo en cuenta que, el demandante actuó de manera imprudente al enfrentarse con miembros del paramilitarismo sin dar previo aviso a las autoridades ni solicitar protección de la fuerza pública, por lo que se expuso al daño por él padecido. Por lo anterior, se configuró la causal eximente de responsabilidad estatal consistente en la culpa exclusiva y determinante de la víctima (fl. 273 a 279, c.1).

4. Surtido el trámite de rigor y practicadas las pruebas decretadas, el Tribunal Administrativo de Bolívar profirió **sentencia de primer grado** el 25 de marzo de 2011, mediante la cual denegó las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos: *i)* no se acreditó que el actor hubiera solicitado en forma expresa una protección especial a las autoridades competentes por haber recibido amenazas en contra de su vida; *ii)* no se demostró la existencia de serios indicios de amenaza contra el actor, ni que de estos tuviera conocimiento la Policía o el Ejército Nacional; *iii)* no existió prueba de las circunstancias especiales que revestían al demandante para que las autoridades demandadas oficiosamente desplegaran una actividad especial de protección; y, *iv)* no se acreditó la configuración de alguno de los elementos de la responsabilidad del Estado por omisión (fl. 281 a 294, c.p.).

5. Contra la anterior decisión, el demandante interpuso **recurso de apelación**, el 4 de abril de 2011, a fin de que se revocara y, en su lugar, se profiera fallo favorable a las súplicas de la demanda con base en los siguientes argumentos: *i)* la existencia de la obligación del Estado de proteger de manera especial a la población del sur del departamento de Bolívar y el Magdalena medio del ataque paramilitar, según lo acredita el acuerdo del 4 de octubre de 1998 firmado por el gobierno del expresidente Andrés Pastrana Arango, pues era de pleno conocimiento de las autoridades de policía y militares, el actuar delictivo del referido grupo criminal contra la población civil; *ii)* el actuar omisivo de la fuerza pública, acreditado con el hecho de que un año después de la celebración del referido acuerdo, todavía persistía la obligación estatal no solo de combatir dicha

organización criminal sino también de proteger a los líderes del Éxodo campesino; *iii*) la capacidad y las condiciones fácticas que tenían los uniformados para proteger la vida e integridad personal de la víctima en el mismo casco urbano, ya que a pocos metros de su domicilio se encontraba la estación de policía, por lo que no se puede decir que es culpa exclusiva de la víctima el hecho de reivindicar sus derechos frente al paramilitarismo; *iv*) la validez de las pruebas documentales aportadas en copia simple, las cuales no fueron tachadas de falsas en el término procesal dispuesto para ello y, por tal razón, como lo dispone la norma, se presumen auténticas y deben ser valoradas en el presente litigio (fl. 296 a 302, c.p.).

6. Dentro del término para presentar alegatos de conclusión en segunda instancia, las partes intervinieron, así:

6.1. La demandante reiteró los argumentos expuestos en anteriores oportunidades procesales y en el recurso de alzada (fl. 328 a 337, c.p.).

6.2. La Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, reiteró los argumentos expuestos y, adicionalmente, argumentó que no se probó que la entidad haya incurrido en arbitrariedad alguna que pueda configurar su responsabilidad frente a los hechos que se le imputan (fl. 338 a 340, c.p.).

6.3. El Ministerio Público solicitó la confirmación de la sentencia de primera instancia por estimar que no es posible la configuración de la responsabilidad en cabeza de las entidades demandadas comoquiera que el actor no solicitó alguna protección especial del Estado. Adujo que aún si se hubiera demostrado que el demandante efectivamente se encontraba en una situación de amenaza conocida por la administración al momento de los hechos, la causal de exoneración de responsabilidad del Estado de la culpa exclusiva y determinante de la víctima estaría llamada a prosperar, pues el señor Eofran Muñetón Valencia había obrado imprudentemente, al tratar de recuperar por sus propios medios la motocicleta de su propiedad -lo que tampoco se acreditó- en lugar de poner en conocimiento y presentar la denuncia correspondiente ante las autoridades competentes (fl. 348 a 358, c.p.).

## **CONSIDERACIONES**

7. Previo a analizar el fondo del presente asunto, resulta pertinente pronunciarse sobre la jurisdicción y competencia de esta Corporación, la legitimación en la causa, la procedencia y caducidad de la acción.

### **A. Presupuestos formales de la acción**

7.1. Por ser la demandada una entidad estatal, el asunto es de conocimiento de esta jurisdicción (art. 82 C.C.A). Además, el Consejo de Estado es competente para conocer del caso de autos, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, el 25 de marzo de 2011, en un proceso con vocación de segunda instancia, en los términos de la Ley 1395 de 2010, teniendo en consideración que la cuantía de la demanda, determinada por la sumatoria de las pretensiones, supera la exigida por la norma para tal efecto<sup>2</sup>.

7.2. Considera la Sala que la acción de reparación directa instaurada (art. 86, C.C.A.) es la procedente, toda vez que por esta vía se pretende el resarcimiento patrimonial del presunto daño irrogado a la parte actora, consistente en el desplazamiento forzado y las lesiones físicas, ocurrido el 10 de octubre de 1999 en el municipio San Pablo, Bolívar, el cual se le imputa a las entidades demandadas.

7.3. La legitimación en la causa por activa aparece demostrada en el plenario por los señores Eofran Muñetón Valencia, Dany Sosa Rodríguez y Luisa Fernanda Muñetón Sosa, a quienes les fueron afectados sus derechos a la integridad física, seguridad personal, locomoción y elección libre de domicilio.

7.4. El ordenamiento jurídico consagra la figura de la caducidad como una sanción por el no ejercicio oportuno de las acciones judiciales, para lo cual la ley establece taxativamente unos términos dentro de los cuales el interesado tendrá la carga de

---

<sup>2</sup> Las pretensiones se estimaron en \$191.000.000, monto que supera la cuantía requerida por el artículo 3° de la Ley 1395 de 2010 para que un proceso adelantado en acción de reparación directa fuera considerado como de doble instancia ante esta Corporación -500 smlmv al momento de la presentación de la demanda. Este monto, según dicha disposición, se establece por la sumatoria total de las pretensiones contenidas en el libelo demandatorio. Lo anterior por cuanto para 1999, año de presentación de la demanda, el salario mínimo mensual vigente era de \$236.460, lo que multiplicado por 500 arroja un total de \$118.230.000.

promover el litigio a través de demanda. Si el recurso judicial se ejerce por fuera de este lapso temporal, aquel perderá la posibilidad de hacer efectivo el derecho sustancial que intenta deprecar ante la administración de justicia. En ese orden de ideas, el numeral 8º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en lo relativo a la acción de reparación directa, instituye un término de dos años para que sea impetrada, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia del daño (hecho, omisión, operación administrativa u ocupación temporal o permanente), vencido el cual ya no será posible solicitar que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado.

7.4.1. Así pues, en el presente caso los hechos que dieron lugar a la presente acción datan del 10 de octubre de 1999 y la demanda se presentó el 5 de octubre de 2001, razón por la que se concluye que no operó el fenómeno de la caducidad.

## **B. Sobre la validez de los medios de prueba**

8. En relación con algunos medios de prueba que se relacionarán en el acápite de hechos probados, la Sala los valorará conforme a las siguientes consideraciones: primero, se referirá a las pruebas documentales aportadas en copia simple; segundo, a los criterios de valoración probatoria cuando se trata de graves violaciones a los derechos humanos; y finalmente, el valor probatorio de las actuaciones adelantadas por los demandantes ante diversas entidades públicas.

8.1. En virtud del principio de lealtad procesal, se valorarán las **copias simples** aportadas al expediente por el actor, toda vez que según la sentencia de unificación jurisprudencial proferida sobre el particular por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, “en tanto no sean tachadas de falsas por la contraparte, tienen valor probatorio, lo que deviene en una especie de “autenticidad tácita” que no es otra cosa que la materialización del principio de buena fe constitucional”<sup>3</sup>.

**8.2. Flexibilidad en la apreciación y valoración de los medios probatorios frente a graves violaciones de derechos humanos.** En la gran mayoría de casos, las graves violaciones de derechos humanos, cometidas en el marco del

---

<sup>3</sup> Sentencia del 30 de septiembre de 2014, rad. 11001-03-15-000-2007-01081-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro. El pleno de la Sección Tercera había unificado su jurisprudencia en el mismo sentido en sentencia de 28 de agosto de 2013, rad. 25022, M.P. Enrique Gil Botero.

conflicto armado interno, han acaecido en zonas alejadas de los grandes centros urbanos y en contextos de impunidad<sup>4</sup>. Lo anterior ha producido que las víctimas, como sujetos de debilidad manifiesta, queden en muchos casos en la imposibilidad fáctica de acreditar estas afrentas a su dignidad humana. Más aun, cuando no se ha llevado una investigación seria por parte de las autoridades competentes, como en este caso, lo cual se traduce en una expresa denegación de justicia.

8.2.1. Por tal razón, el juez administrativo, consciente de esa inexorable realidad, deberá acudir a criterios flexibles, privilegiando la valoración de medios de prueba indirectos e inferencias lógicas guiadas por las máximas de la experiencia, a efectos de reconstruir la verdad histórica de los hechos y lograr garantizar los derechos fundamentales a la verdad, justicia y reparación de las personas afectadas.

8.2.2. Lo anterior, resulta razonable y justificado, ya que en graves violaciones de derechos humanos, se rompe el principio de la dogmática jurídico procesal tradicional según el cual las partes acceden al proceso en igualdad de condiciones y armas, pues en estos eventos las víctimas quedan en una relación diametralmente asimétrica de cara a la prueba; estas circunstancias imponen al juez de daños la necesidad de ponderar la situación fáctica concreta y flexibilizar los estándares probatorios<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> En Colombia la violencia desencadenada por el conflicto armado interno se ha concentrado históricamente en las zonas rurales. Ver: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Colombia Rural, razones para la esperanza*, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Bogotá, INDH-PNUD, 2011, p. 231; Centro Nacional de Memoria Histórica, *Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, 2013, p. 323 y s; BERRY, Albert, "Aspectos jurídicos, políticos y económicos de la tragedia de la Colombia rural de las últimas décadas: hipótesis para el análisis", en *Tierra, Guerra y Estado*, Revista Estudios Socio-Jurídicos, n.º 1, volumen 16, junio del 2014, Universidad del Rosario, Bogotá, pp. 7-23.

<sup>5</sup> La Subsección B de la Sección Tercera en sentencia del 27 de septiembre del 2013, rad. 19939, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo, al resolver un caso de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario acudió a la flexibilización de los estándares probatorios en materia de prueba documental: "*Puestas las cosas en los términos anteriormente señalados y tratándose, como en el presente caso, del deber de reparar integralmente a víctimas de graves vulneraciones de derechos humanos y/o del derecho internacional humanitario, sean directas o indirectas, resulta indispensable aplicar el principio de equidad y, en consecuencia, flexibilizar el estándar probatorio. Es que las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, en un caso como el presente –en el que, además, como lo revelan los hechos y lo reconoce la sentencia de primera instancia, las autoridades en lugar de facilitar la búsqueda del desaparecido entorpecieron las labores de su madre y hermanos–, ocupan el lado más débil de la balanza así que, de conformidad con lo ordenado por el artículo 13 superior, requieren mayor soporte y protección. Se reitera en este lugar lo ya afirmado arriba y es que en estos casos los principios de verdad, de justicia y de reparación integral han sido catalogados como derechos fundamentales que rigen en virtud*

8.2.3. Esta postura resulta acorde con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos, que al respecto ha señalado que en casos de responsabilidad por violación de derechos humanos, el juez goza de una amplia flexibilidad en la valoración de la prueba:

*[L]os tribunales internacionales tienen la potestad de apreciar y valorar las pruebas según las reglas de la sana crítica, [y] han evitado siempre adoptar una rígida determinación del quantum de la prueba necesaria para fundar un fallo. Este criterio es especialmente válido en relación con los tribunales internacionales de derechos humanos, los cuales disponen, para efectos de la determinación de la responsabilidad internacional de un Estado por violación de derechos de la persona, de una amplia flexibilidad en la valoración de la prueba rendida ante ellos sobre los hechos pertinentes, de acuerdo con las reglas de la lógica y con base en la experiencia<sup>6</sup>.*

8.2.4. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que en casos de violaciones a derechos humanos es el Estado quien tiene el control de los medios para desvirtuar una situación fáctica: *“a diferencia del derecho penal interno en los procesos sobre violaciones de derechos humanos la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegar pruebas, cuando es el Estado quien tiene el control de los medios para aclarar hechos ocurridos dentro de su territorio”<sup>7</sup>.*

8.2.5. Bajo esos mismos presupuestos, en tratándose de casos de atentados a la integridad física y desplazamiento forzado, comprendidos como violaciones a los

---

*del ius cogens, por lo que no cabe alegar obstáculos de orden normativo interno para efectos de dificultar su realización”.*

<sup>6</sup> Esta postura de flexibilización de los medios de prueba ante graves violaciones a los derechos humanos fue adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las siguientes sentencias: 15 de septiembre del 2005, caso Mapiripán vs. Colombia, párr. 73; sentencia del 24 de junio del 2005, caso Acosta Calderón vs. Ecuador, párr. 41; sentencia del 23 de junio del 2005, caso Yatama vs. Nicaragua, párr. 108; sentencia del 20 de junio del 2005, caso Fermín Ramírez vs. Guatemala, párr. 45; sentencia del 2 de julio del 2004, caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, párr. 57.

<sup>7</sup> Se remite a los siguientes pronunciamientos jurisprudenciales: sentencia del 6 de julio del 2009, caso Escher y otros vs. Brasil, párr. 127; sentencia del 29 de julio de 1988, caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, párr. 135; sentencia del 28 de enero del 2009, caso Ríos y otros vs. Venezuela, párr. 98; sentencia del 3 de abril del 2009, caso Kawas Fernández vs. Honduras, párr. 95.

derechos humanos, la Corte Interamericana ha manifestado que por el hecho de que el Estado haya consentido tales eventos, el estándar probatorio le es más exigente, y por ello, le asiste una carga probatoria mayor: *“La Corte no puede ignorar la gravedad especial que tiene la atribución a un Estado Parte en la Convención del cargo de haber ejecutado o tolerado en su territorio una práctica de desapariciones. Ello obliga a la Corte a aplicar una valoración de la prueba que tenga en cuenta este extremo y que, sin perjuicio de lo ya dicho, sea capaz de crear la convicción de la verdad de los hechos alegados”*<sup>8</sup>.

8.2.6. Por otro lado, es importante señalar que el Código de Procedimiento Civil en su artículo 175, permite que *“cualesquiera otros medios de prueba que sean útiles para el convencimiento del juez”* tengan la capacidad de acreditar los hechos objeto del proceso y, por lo tanto, el juez sin tener una tarifa legal<sup>9</sup> podrá acudir a los medios de prueba que crea pertinentes para establecer los hechos de relevancia jurídica del proceso.

8.2.7. Así las cosas, el informe presentado el 5 de octubre de 1998 por la Comisión de verificación de las condiciones de seguridad para el retorno de los campesinos del sur de Bolívar y del Magdalena Medio creada a instancias de la Mesa Regional Permanente de Trabajo para la Paz del Magdalena Medio, precedida por la Procuraduría General de la Nación y acompañada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- y Brigadas Internacionales de Paz, permite acreditar el contexto de violencia que padecía la zona sur del departamento de Bolívar y del Magdalena Medio para el momento en que el señor Muñetón Valencia sufrió ataques en su integridad física y, por lo anterior, es un soporte probatorio de la condena o la absolución de las entidades demandadas<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Sentencia del 29 de julio de 1988, caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, párr. 135.

<sup>9</sup> Según Taruffo *“El juzgador ya no está obligado a seguir reglas abstractas: tiene que determinar el valor de cada medio de prueba específico mediante una valoración libre y discrecional. Esa valoración tiene que hacerse caso por caso, conforme a estándares flexibles y criterios razonables. La idea básica es que esta clase de valoración debe conducir al juzgador a descubrir la verdad empírica de los hechos objeto del litigio sobre la única base del apoyo cognitivo y racional que ofrecen los medios de prueba disponibles”*. TARUFFO, Michele, *La prueba*. Ed. Marcial Pons, Madrid, p. 135.

<sup>10</sup> Al respecto, véase, entre muchas otras, sentencia de la Sección Tercera, Subsección B, 25 de marzo de 2016, rad. 35874, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

8.2.8. En consideración a los criterios de valoración expuestos, la Sala, teniendo en cuenta que el caso presente trata de graves violaciones a los derechos humanos, adecuará los criterios de valoración probatoria a los estándares establecidos por los instrumentos internacionales en aras de garantizar una justicia efectiva.

**8.3. En lo concerniente a las actuaciones adelantadas por los demandantes ante diversos organismos oficiales,** a fin de que se investigara y se sancionara a los responsables, la Sala conferirá valor probatorio a estas actuaciones, las cuales, si bien, en lo respectivo a las manifestaciones allí consignadas, no constituyen una declaración de parte ni reúnen las condiciones de un testimonio bajo las exigencias del Código de Procedimiento Civil, serán tenidas en consideración como elementos probatorios documentales y declarativos, que deberán ser contrastados con el conjunto de pruebas que obren en el proceso.

### **C. Los hechos probados**

9. Con base en las pruebas recaudadas válidamente en el proceso contencioso administrativo y una vez valoradas en su conjunto, se tienen como ciertas las siguientes circunstancias fácticas relevantes:

9.1. El señor Eofran Muñetón Valencia -lesionado- nació el 24 de diciembre de 1974 en el municipio de Toledo, Antioquia, es hijo de María Cecilia Valencia y Joaquín Guillermo Muñetón<sup>11</sup>; también es padre de Luisa Fernanda Muñetón Sosa, nacida en San Pablo, Bolívar, el 22 de octubre de 1999<sup>12</sup>, quien fue concebida dentro de la unión marital de hecho con Dany Sosa Rodríguez<sup>13</sup>. Las personas que obran como demandantes dentro del presente litigio, acreditaron que, para el año 1999, tenían su domicilio en el municipio de San Pablo -Bolívar-<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Así consta en el registro civil de nacimiento tomo n.º 13, serial: 5972933, que obra a folio 36 del cuaderno 1.

<sup>12</sup> Así consta en el registro civil de nacimiento n.º 29586426, que obra a folio 33 del cuaderno 1.

<sup>13</sup> Véase el registro civil de nacimiento serial: n.º 2958 de la niña Luisa Fernanda Muñetón Sosa que obra a folio 33 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>14</sup> En el proceso obra copia de la autorización por medio de la cual el Personero municipal de San Pablo Bolívar, Elvis Giraldo Escudero, la Alcaldesa, Martha Isabel Carreña, y el integrante del Comité Municipal de Desplazados, Marco Tulio Torres Mejía, comisionaron al señor

9.2. El 24 de septiembre de 1998, el señor Muñetón Valencia fue, en virtud de la autorización concedida por la alcaldesa de San Pablo, Bolívar, la personería municipal y el Comité municipal de desplazados, uno de los líderes del éxodo campesino que tuvo lugar en la zona geográfica del sur de Bolívar y Magdalena Medio, que se desplazó en dicha época hacia la ciudad de Barrancabermeja para elevar reclamaciones ante el gobierno del expresidente Andrés Pastrana Arango por la violación masiva y sistemática a los derechos humanos de la población civil de dicha región por parte de grupos paramilitares, quienes cometían secuestros, desapariciones y homicidios<sup>15</sup>.

9.3. El 10 de octubre de 1999, el señor Eofran Muñetón Valencia fue víctima de un atentado contra su integridad física en el municipio de San Pablo, Bolívar, por motivos de índole ideológico y político en el contexto del conflicto armado interno. Así lo confirmó el Personero de San Pablo, Bolívar, Elvis Giraldo Escudero<sup>16</sup> y el Comandante de la Estación de Policía del municipio de San Pablo, Bolívar, quien consignó en la minuta de guardia y de servicios que: i) a las 12:45 horas del 10 de octubre de 1999, los agentes Robles y los patrulleros Blanco y Orduz custodiaron a un herido que fue conducido al hospital local de San Pablo desde una casa

---

Muñetón para gestionar la alimentación de los campesinos del éxodo. Asimismo, se le autorizó desplazarse en la motocicleta perteneciente al municipio de San Pablo, placas GKB 87<sup>a</sup>, marca Yamaha, color negro. Esta prueba conduce a la Sala a identificar al municipio de San Pablo, Bolívar, como el lugar donde el señor Muñetón vivía de forma ininterrumpida y mantenía sus principales vínculos económicos y familiares (fl. 39, c.1).

<sup>15</sup> La calidad de integrante del éxodo campesino está probada con la constancia expedida por las autoridades locales del municipio de San Pablo, Bolívar: “En el municipio de San Pablo, Sur de Bolívar, a los veinticuatro (24) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), se reunieron el personero municipal Dr. Elvis Giraldo Escudero; la Alcaldesa Municipal (e) Dra. Martha Isabel Carreño y el integrante del Comité Municipal de Desplazados señor Marco Tulio Torres Mejía con el objeto de analizar se requiere gestionar la alimentación del Éxodo Campesino; para tal efecto se comisiona al señor Eofran Muñetón quien es integrante del Éxodo y se le autoriza desplazarse en la motocicleta de la alcaldía municipal de San Pablo GKB87A marca YAMAHA DT 125 color negro. // Esta autorización tiene su límite hasta el día que lo determinen los firmante” -fl. 39, c.1. Esta prueba coincide con el oficio remitido por el señor Muñetón Valencia a la Directora General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior donde se consignó la siguiente información: “[Y]o fui integrante del Éxodo Campesino del Magdalena Medio en el año 1998 y desempeñé labores de solidaridad autorizado por la alcaldía de San Pablo Bolívar y la personería y el Comité Municipal de Desplazados” -fl. 38, c.1-.

<sup>16</sup> Copia de la certificación expedida el 7 de abril de 2000 por el Personero de San Pablo, Bolívar, remitida al Tribunal Administrativo de Bolívar por el personero municipal (fl. 40, c1): “El señor EOFRAN MUÑETÓN VALENCIA identificado con la cédula de ciudadanía número 13.872.112 expedida en Bucaramanga, Santander fue víctima de un atentado el 10 de octubre de 1999 a las 12:30 de la madrugada en el municipio de San Pablo, Bolívar, por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno”.

abandonada ubicada en el barrio El Grueso; ii) a las 3:45 horas del siguiente día los uniformados informaron que el señor Eofran Muñetón se embarcó, con la ayuda del señor Víctor Rodríguez, en una chalupa perteneciente a la empresa de transportes de San Pablo en dirección a la ciudad de Barrancabermeja y consignaron estos últimos en el libro de guardia que: “manifestaron pasarle constante revista al señor [Muñetón] antes mencionado ya que sufrió un atentado contra su vida del cual ya tiene conocimiento el comando especial”<sup>17</sup>.

9.4. El 10 de octubre de 1999, el señor Eofran Muñetón Valencia ingresó, procedente del municipio de San Pablo, Bolívar, al Hospital San Rafael de Barrancabermeja, por heridas múltiples propinadas con arma corto contundente y corto punzante infligidas a nivel de la cabeza – cuello y se le practicaron varios procedimientos de lavado bajo anestesia por parte del cirujano de turno<sup>18</sup>. En razón de la gravedad de las heridas, Muñetón Valencia fue remitido al Hospital Ramón González Valencia de Bucaramanga para ser tratado por Neurocirujano. El 11 de octubre de 1999 a la 1:49 a.m., Muñetón Valencia fue atendido en dicho centro hospitalario y se le encontró herida propinada por arma de fuego corto contundente en cabeza y cuero cabelludo, con 27 horas de evolución. El diagnóstico fue trauma craneoencefálico de naturaleza no específica sin herida intracraneal. El día 18 de ese mismo mes y año se le autorizó salida del referido centro de salud<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Copia de los folios n.º 592 a 599 de la minuta de guardia y de los folios n.º 235 a 238 de la minuta de servicios de los días 9 y 10 de octubre de 1999, remitidos al Tribunal por el Comandante de la Estación de Policía de San Pablo, Bolívar (fls. 166 a 177, c.1).

<sup>18</sup> Copia simple del oficio SUB-CIE-062 de fecha 26 de abril de 2000 suscrito por la Subdirectora Científica de la E.S.E. Hospital San Rafael de Barrancabermeja y dirigido a la Red de Solidaridad Social, Unidad Territorial Magdalena Medio (fl. 46): “Averiguando los instrumentos públicos de la empresa, confirmamos que el señor EOFRAN MUÑETÓN VALENCIA procedente de San Pablo fue atendido en esta empresa el día 10 de octubre del 99, por heridas múltiples por arma cortoconduncentes (sic) y cortopunzantes a nivel de cabeza – cuello de aproximadamente 16 horas de evolución motivo por el cual se le hicieron varios procedimientos de lavado bajo anestesia por cirujano de turno. Por la gravedad de sus heridas fue enviado al Hospital Ramón González Valencia para manejo por Neorocirujano (sic). El paciente entro (sic) como paciente particular sin SISBEN y sin ninguna afiliación a ningún ramo de la seguridad social, se le facturó procedimientos por el valor de \$854.970.00 del cual el paciente canceló \$700.000 como consta en el recibo #20655”.

<sup>19</sup> Copia autentica de la historia clínica n.º 591394 del Hospital Universitario Ramón González Valencia de Bucaramanga, según la cual el señor Eofran Muñetón ingresó el día 11 de octubre de 1999 a la 1:49 horas, remitido del Hospital de Barrancabermeja por “herida por arma de fuego corto contundente en cabeza y cuero cabelludo y faz de base de cráneo de 27 de horas de evolución, a quien se le diagnosticó un trauma craneoencefálico de naturaleza no específica sin herida intracraneal, y se le da salida el día 18 de ese mismo mes y año” (fls. 228 a 229, c.1).

9.6. El señor Muñetón Valencia fue valorado por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Regional Noroccidente, Medellín. En el acta del examen físico que le fue practicado se dejó constancia de lo siguiente<sup>20</sup>:

*El 10 de abril del dos mil a las 14:00 horas, el suscrito médico legista, bajo la gravedad de juramento prestado, expone: En la fecha fue reconocido por primera vez EOFRAN MUÑETÓN VALENCIA quien refiere ´unos paramilitares me hirieron con arma blanca´. Presenta cicatrices queloides múltiples localizadas en región occipital, suboccipital y cervical superior, con longitudes que varían de 8 a 15 cms (#8) y cicatriz de 7cms en el cuello, lado izquierdo, poco visible a 3 metros de distancia con buena luz. Hay franca limitación para los movimientos del cuello y disminución moderada de la fuerza muscular en miembro superior izquierdo (diestro). Manifiesta cefalea intensa y niega cambios auditivos. Según nota del universitario de Bucaramanga presentó trauma craneoencefálico, fractura temporal derecho. Hemotímpano bilateral y anemia aguda. Lesiones producidas por arma corto contundente que pusieron en grave peligro la vida del lesionado. La incapacidad médico legal definitiva conceptúa en 60 días, quedan como secuelas de carácter permanente: 1. Perturbación funcional del órgano del sostén por franca limitación para los movimientos del cuello; 2. Perturbación funcional del miembro superior izquierdo por disminución de la fuerza muscular.*

9.6. Desde el 2 de marzo del año 2000, el señor Eofran Muñetón Valencia se encuentra inscrito en el Registro Único de Población Desplazada, como consta en el certificado de la Oficina Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República<sup>21</sup>. Los hechos sucedidos el 10 de octubre de 1999 fueron puestos en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, el 25 de enero de 2001. Adicionalmente el señor Muñetón puso en conocimiento de dichas autoridades, las amenazas recibidas durante los años 2000 y 2001 en la ciudad de Bogotá. Lo anterior, según consta en la copia de la

---

<sup>20</sup> Copia simple del reconocimiento n.º RL.00-03714 realizado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Regional Noroccidente Medellín al señor Eofran Muñetón Valencia (fl. 45, c.1).

<sup>21</sup> Oficio del 14 de julio de 2004 de la Red de Solidaridad social remitido al Tribunal Administrativo de Bolívar por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Acción Social de la Presidencia de la República, según el cual el “señor EOFRAN MUÑETÓN VALENCIA identificado con la cédula de ciudadanía n.º 13.872.112 se encuentra inscrito en el Registro Único de Población Desplazada, desde el día 2 de marzo de 2000, con el número de declaración 21.312. Dentro del núcleo familiar del señor EOFRAN MUÑETÓN VALENCIA aparece la señora Dany Sosa Rodríguez, identificada con la cédula de ciudadanía n.º 32.007.807” -fl. 129, c.1-.

queja disciplinaria y la denuncia penal aportada al presente proceso, la cual tiene los sellos de recepción<sup>22</sup>:

1. Soy desplazado del sur de Bolívar, luego de que fuera víctima de un atentado contra mi vida por parte de paramilitares del cual salí lesionado pero salvando milagrosamente mi vida. Sobre todos estos hechos rendí declaración ante la Defensoría de la ciudad de Medellín en el mes de mayo del año 2000.

2. Sobre los hechos rendí declaración y denuncia ante la Unidad Nacional de Derechos Humanos en el mismo mes de mayo del año 2000, hecho evidentemente acrecentó la persecución en mi contra.

3. Como hechos nuevos y no conocidos por las autoridades, debo decir que después de ser perseguido en varias partes del país opté por radicarme en la ciudad de Bogotá. Allí empecé a trabajar en un restaurante, sin embargo fui nuevamente localizado y el 21 de noviembre del año 2000 a la entrada del restaurante un hombre armado con arma de fuego me cerró el paso y me protegí en un poste de la luz (de cemento) me resguardé para evitar el ataque y hui del lugar.

4. A comienzos del mes de enero (3 o 4) del año 2001 cuando salí del restaurante como a las 7 p.m con la intención de tomar el bus para mi casa, tres hombres vestidos de chaqueta me rodearon, por fortuna reaccioné a tiempo y logré huir hacia la carrera 30. Allí tomé un bus apresuradamente, el cual también fue abordado por los mismos hombres. Posteriormente abandoné el bus y los hombres continuaron en el mismo.

5. El viernes 19 de enero de 2001 cuando salí del restaurante donde laboré, ubicado en la calle 12 A n.º 28-08 de esta ciudad, un hombre en una moto YAMAHA de color blanca y de placas LIE 08 A sacó un arma de fuego y la dirigió hacia mi humanidad y nuevamente me refugié en el poste de cemento y penetré luego al restaurante. El hombre de la moto se retiró temporalmente y regresó con otros hombres que ocupaban otras dos motos. Una de placas NFT68 marca

---

<sup>22</sup> Copia de la queja disciplinaria y de la denuncia penal radicadas por el señor Eofran Muñetón Valencia el 25 de enero de 2001 ante la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación donde se manifiesta que es desplazado del sur de Bolívar por haber sido víctima de un atentado contra su vida por parte de paramilitares y haber sufrido ataques por hombres armados en Bogotá el 21 de noviembre de 2000 y durante el mes de enero de 2001 en dos oportunidades (fl. 41 a 44, c.1).

*Susuki de color negro y una tercera de placas OQN91 A (esta con parrillero o pasajero). Desde el interior del restaurante llamé a la policía infructuosamente y tuve que llamar al ministerio del interior para que la policía acudiera a mi llamado. La policía llegó allí y pude abandonar el restaurante, escapando nuevamente de otro ataque contra mi vida. Los hombres vestían de color azul y botas estilo militar. Es importante verificar si las placas reseñadas corresponden a entidades del Estado.*

*Ante esta nueva situación a través de la Vicepresidencia de la República me ofrecieron refugio temporal en un hotel de la capital.*

*Estos nuevos hechos constituyen tentativa de homicidio (...).*

#### **D. Problema jurídico: violencia contra defensores de derechos humanos y líderes sociales**

10. Corresponde a la Sala establecer, si hay lugar a declarar la responsabilidad extracontractual de la demandada por el daño a la integridad física y el desplazamiento forzado del señor Eofran Muñetón Valencia, en hechos ocurridos el 10 de octubre de 1999, en el municipio de San Pablo, Bolívar, o si, por el contrario, se encuentran configurados los elementos para que opere la causal eximente de responsabilidad del hecho exclusivo y determinante de un tercero o de la víctima.

10.1. Dado que en el *subjudice* la Sala estudia un caso de afectación a la integridad física de líderes sociales y defensores de derechos humanos, considera necesario hacer un análisis de contexto de las graves violaciones de los derechos humanos en contra de este segmento poblacional y, en concreto, de la correlación que surge de este panorama y los deberes exigibles a las autoridades estatales.

10.2. La violencia en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos ha sido una constante en sociedades como la colombiana que han padecido los efectos nefastos de la guerra civil o de un conflicto armado interno y cuyas garantías de protección estatal no han sido plenamente efectivas. De modo que muchos defensores de derechos humanos y líderes sociales han sido objeto de amenaza, tortura, intimidación y, finalmente, asesinato, la forma más común y vil de violencia. El ejercicio de la defensa de los derechos humanos en cabeza de

líderes sociales se torna, entonces, en una actividad que implica la asunción de graves riesgos, máxime si se ejerce en un país como Colombia que ha padecido altos niveles de descomposición en su tejido social y degradación del conflicto armado, lo que significa que los líderes sociales son considerados sujetos de especial vulnerabilidad, razón por la cual se incrementa correlativamente el deber de protección reforzado en cabeza del Estado.

10.3. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia T-590 de 1998, luego de poner en contexto el ataque sistemático, estructural y generalizado en contra de defensores de derechos humanos, dado el clima de intolerancia y de violencia por dedicarse a la promoción y defensa de las garantías fundamentales del ser humano, declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional por la falta de protección efectiva de los defensores de derechos humanos y, en consecuencia, ordenó “HACER UN LLAMADO A PREVENCIÓN a todas las autoridades de la República para que cese tal situación, y, solicitar al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo que dentro de la obligación constitucional de guardar, proteger y promover los derechos humanos se le dé un especial favorecimiento a la protección de la vida de los defensores de los derechos humanos. Y HACER UN LLAMADO a todas las personas que habitan en Colombia para que cumplan con el mandato del artículo 95 de la Constitución que los obliga a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica.” En aquella oportunidad, la Corte sostuvo:

*En este tema no se puede estar con ambigüedades. La comunidad internacional es particularmente sensible y esa sensibilidad se requiere indispensablemente en Colombia, debiéndose construir un avanzado sistema de protección jurídica y real para los defensores de los derechos humanos. Máxime cuando la actitud de los defensores de los derechos humanos es un componente básico de la vida política de una nación.*

(...)

*Pero la verdad es que, pese a las circulares presidenciales, el ataque a los defensores de derechos humanos ha continuado (...) y hay conductas omisivas del Estado en cuanto a su protección, máxime cuando se ha puesto en conocimiento de éste el clima de amenazas contra dichos activistas. Esta es una*

*situación abiertamente inconstitucional, a la cual el juez constitucional no puede ser indiferente.*

10.4. En sentido similar, la sentencia T-1191 de 2004 consideró que en razón de los especiales riesgos extraordinarios a los que están expuestos los defensores de derechos humanos, se les debe conferir la calidad de sujetos de especial protección constitucional, lo cual se traduce en “la prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente amparo a los afectados”. Por lo tanto, agregó que “el Estado está obligado a otorgar y desplegar acciones positivas para asegurar esta protección especial, más aún está obligado a evitar cualquier tipo de actividad que pueda ampliar el grado de exposición a riesgos extraordinarios de estas personas”<sup>23</sup>.

10.5. Es relevante destacar el rol de los defensores de derechos humanos en la búsqueda y consolidación de una sociedad más democrática y justa, en tanto, como lo recuerda la sentencia T-124 de 2015, “su interlocución entre la sociedad civil y las autoridades del Estado coadyuva enormemente a la estructuración y consolidación de políticas públicas de derechos humanos que contribuyen al fortalecimiento de una mejor convivencia y de los derechos y libertades fundamentales”<sup>24</sup>.

10.6. No obstante, en Colombia, los líderes sociales, en especial campesinos, y los defensores de derechos humanos han sido víctimas de múltiples, atroces y sistemáticos crímenes. Las estadísticas oficiales son alarmantes: de acuerdo con el informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Colombia de la Organización de Naciones Unidas<sup>25</sup> -ONU-, en 2016, 59 líderes sociales fueron víctimas de asesinato; 44 de ataques; 210 de amenazas (69 colectivas); 72 de violaciones a los derechos a la privacidad y la propiedad; 3 desapariciones

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1191 del 25 de noviembre de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia T-124 del 26 de marzo de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>25</sup> Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, *Documento A/HRC/34/3/Add.3*, marzo de 2017, p. 10, párr. 54.

Cfr. <http://colombia2020.elespectador.com/pais/aguzate-siquen-matando-defensores-de-derechos-humanos-28/08/17>.

forzadas; y 1 caso de violencia sexual. El informe destaca que en 43 (73%) de los casos de asesinatos, las víctimas desarrollaban su labor en zonas rurales y de estos, 25 ocurrieron en zonas con presencia histórica de las FARC-EP. El informe llama la atención sobre el notable aumento de asesinatos en las áreas rurales frente al 2015, cuando la ONU registró 25 víctimas (60%), cuya explicación está dada, así:

*[E]sto está relacionado con los vacíos de poder que han dejado las FARC-EP; la escasa o débil presencia del Estado; la percepción de los actores criminales que los defensores de derechos humanos afectan sus intereses; la persistente estigmatización de los defensores de derechos humanos; el uso de la violencia para resolver disputas en las comunidades; la competencia entre grupos criminales por el control de actividades económicas ilegales; y el limitado acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.*

10.7. Según el registro realizado por el Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH del Programa No Gubernamental de Protección a defensores y defensoras de derechos humanos - Somos Defensores, durante los primeros seis meses del 2017, 335 defensores fueron víctimas de algún tipo de agresión que puso en riesgo su vida e integridad física. Precisa el informe que “desde finales de 2015 se incrementaron las agresiones a líderes sociales, pero destaca que a partir del 26 de agosto de 2016, cuando se dio a conocer el Acuerdo Final, en distintas regiones del territorio nacional arreciaron las amenazas y atentados en contra de líderes sociales y comunitarios, especialmente aquellos que desarrollan actividades asociadas a la defensa de sus territorios, de oposición a proyectos extractivos y particularmente, en relación con aquellos dedicados a hacer pedagogía para la paz y a apostar por la construcción de la paz territorial”.

*En el primer semestre de 2017, se registra un incremento aproximado del 6% en las agresiones individuales contra defensores(as) en relación con el mismo periodo en 2016. Entre enero y junio de 2016 el SIADDHH reportó 314 defensores agredidos; en 2017 en el mismo periodo, fueron 335 los casos. Al referirnos a la ocurrencia de estas agresiones por mes, vemos que el mayor número de casos registrados se presentaron en marzo de 2017 con 85 agresiones, seguido de enero con 75 agresiones, junio con 52, febrero con 50 y finalmente abril y mayo con 11 agresiones cada mes (...) De los 51 asesinatos, el 86% correspondieron a*

*hombres (44 casos) y el 14% a mujeres (7 mujeres); hay que señalar el incremento del homicidio de mujeres defensoras que pasó de 3 casos registrados en 2016 a 7 en 2017 en el mismo periodo (enero – junio). Cauca y Valle del Cauca son los departamentos que registran mayor número de defensores asesinados con 8 líderes cada uno. Le sigue Antioquia con 7 casos; Cesar con 5 casos, Nariño con 3 casos; Chocó, Córdoba, Meta y Norte de Santander con 2 cada uno y finaliza con Arauca, Atlántico, Bogotá, Caldas, Caquetá, Casanare, Huila, La Guajira, Putumayo, Risaralda y Tolima con un caso respectivamente. De estos 51 homicidios, en 7 de ellos las fuentes consultadas confirman que, los defensores habían denunciado amenazas antes su asesinato; en los restantes 44 casos no se había denunciado amenazas o no se tiene información sobre las mismas (...).*

*Aparte de las cifras, un tema a destacar en cuanto a amenazas se refiere, es la primera condena por este delito que ha logrado el Estado colombiano y que se presentó en mayo de 2017. “El juzgado 45 Penal de Circuito de Conocimiento de Bogotá condenó a 4 años y 2 meses de prisión a Diego Alexander Céspedes Moreno por amenazar, mediante medios electrónicos, a 18 líderes sociales y defensores de derechos humanos en 2014... El caso se remonta a febrero de 2014, cuando el (sic) Jaime Caicedo Turriago, líder político y defensor de Derechos Humanos, denunció amenazas de muerte provenientes de una cuenta de correo electrónico con mensajes intimidantes allegados a su buzón personal. En los correos se adjuntaba un panfleto amenazante firmado por ‘Los Rastrojos Comandos Urbanos’ en el cual se ofrecía una recompensa de hasta 50 millones de pesos al miembro de la organización que lograra atentar contra la vida de alguno de los 18 líderes políticos y defensores de Derechos Humanos del Movimiento Político Marcha Patriótica y del Partido Político Unión Patriótica mencionados en el comunicado, como Aida Avella Esquivel, Piedad Esneda Córdoba Ruiz, Rigoberto De Jesús Jiménez, Jaime Caicedo Turriago, entre otros.” (...)*

*Sobre los posibles responsables o perpetradores de las 335 agresiones que se presentaron entre enero y junio de 2017, el SIADDHH registra como presuntos autores, en la mayoría de los casos a Paramilitares con 197 casos, mientras en 107 casos corresponde a Desconocidos. Los miembros de fuerzas de seguridad del Estado (Ejército Nacional, Policía, SIJIN, Fiscalía entre otros) aparecen registrados en 30 casos con presunta responsabilidad en las agresiones. Las guerrillas aparecen en 1 caso con responsabilidad en las agresiones. Es importante mencionar que todos los presuntos responsables disminuyeron en sus*

porcentajes de participación, menos los desconocidos, los cuales pasaron de 67 casos en el mismo periodo en 2016 a 107 casos en 2017 lo que significaría un incremento del 37%<sup>26</sup>.

10.8. En sentido similar, en el sistema regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe 2016 sobre Colombia destacó la sistematicidad y dimensión del fenómeno de la violencia contra los defensores de derechos humanos<sup>27</sup>. En cuanto a las cifras, la Comisión, con base en información aportada por diferentes instituciones estatales, reportó:

*111. [A] lo largo del 2016 la CIDH ha observado con preocupación la situación de personas defensoras de los derechos humanos en Colombia. El 25 de febrero de 2016 la Comisión condenó el asesinato de cinco defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia, así como el contexto generalizado de represalias, hostigamiento y amenazas contra personas que ejercen esta labor en el país. El 2 de noviembre de 2016, lamentó el aumento de asesinatos de defensoras y defensores de derechos humanos en los últimos meses y notó con preocupación la mayor vulnerabilidad a esta violencia de líderes campesinos, indígenas y afrocolombianos. La CIDH notó que si bien las denuncias de amenazas, atentados, detenciones arbitrarias y hostigamientos contra defensoras y defensores de derechos humanos disminuyeron significativamente respecto del 2015, los asesinatos aumentaron en los últimos meses de 2016. Al respecto, de acuerdo a organizaciones de la sociedad civil, 19 defensores y defensoras de derechos humanos y líderes comunitarios fueron asesinados entre julio y septiembre de 2016 (3 más que el trimestre anterior y que el mismo periodo en el 2015), lo que asciende a un total de 54 asesinatos entre enero y octubre. En la mayoría de estos casos, los autores serían grupos armados ilegales (...).*

*219. En febrero de 2016, la CIDH condenó la grave situación de los defensores y defensoras de derechos humanos afrodescendientes que han sido asesinados por ejercer acciones de liderazgo en la reivindicación, defensa y protección de los derechos humanos de los afrocolombianos, especialmente del derecho a sus*

---

<sup>26</sup> <https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/informe-semestral-enero-junio-2017-siaddhh.pdf> 24/08/2017.

<sup>27</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2016 ante el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Organización de Estados Americanos*. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/indice.asp> 28/08/17.

territorios. En noviembre la Comisión lamentó el aumento de asesinatos de defensoras y defensores derechos humanos en los últimos meses de 2016 y notó con preocupación la mayor vulnerabilidad a esta violencia de líderes afrocolombianos (...).

352. En marzo de 2016 la FGN reportó que había avanzado en las investigaciones de 10 homicidios de defensores de derechos humanos que ocurrieron desde enero de 2016. El Programa Somos Defensores, por su parte, registró que de los más de 100 defensores asesinados entre 2015 y 2016, ocho casos se encuentran en etapa de sentencia y otros ocho en etapa de juicio, representando éste el “mayor avance” realizado por la FGN para individualizar a los responsables de los crímenes contra defensores de derechos humanos. Posteriormente, se informó que durante el 2016 la FGN conoció de 118 casos reportados por la Cumbre Agraria, Étnica y Popular, por el Movimiento Político y Social Marcha Patriótica, el Programa Somos Defensores y por la OACNUDH. El Estado indicó que de los 78 casos de homicidios a defensores de derechos humanos reportados por la OACNUDH para la vigencia 2016-2017, se han obtenido resultados en 25, vinculando a 66 personas de las cuales 50 están privadas de la libertad (...).

354. El Programa Somos Defensores, por su parte, señaló que 19 defensores y defensoras de derechos humanos y líderes comunitarios fueron asesinados entre julio y septiembre de 2016 (3 más que el trimestre anterior y que el mismo periodo en el 2015), lo que asciende a un total de 54 asesinatos de enero a noviembre de 2016. En la mayoría de estos casos, los autores serían grupos armados ilegales, específicamente las Águilas Negras, las Autodefensas Gaitanistas y Los Rastrojos, además de otros grupos armados que operan a nivel regional y local.

10.9. Este panorama de violaciones a los derechos humanos de líderes sociales, campesinos, y defensores de derechos humanos es preocupante y ha sido en especial ampliamente documentado por distintas entidades de orden público y privado<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Cfr. El Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) en el Informe anual sobre líderes de organizaciones sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2016 registró 117 asesinatos, 46 atentados, 350 amenazas y 5 desapariciones forzadas. Cfr. <http://www.indepaz.org.co/informe-anual-sobre-lideres-de-organizaciones-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-el-2016/>. 22/08/2017.

10.10. Los responsables de estos actos de violencia en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos son, en su mayoría, los grupos paramilitares y, en ocasiones puntuales, agentes estatales. Sobre la participación de los primeros, el Centro Nacional de Memoria Histórica ha precisado que estos grupos han hecho incursiones temporales o expedicionarias en razón de la imposibilidad de mantener un control territorial duradero y han utilizado la modalidad de tierra arrasada o exterminio, consistente en el ejercicio de la violencia que no solo aniquila a las personas sino que destruye el entorno material y simbólico de las víctimas<sup>29</sup>. Al respecto, el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica precisa:

*Esas incursiones utilizaron la modalidad de tierra arrasada o exterminio, en especial cuando los territorios de anclaje eran vecinos de cabeceras municipales o de localidades dominadas por los paramilitares. En tales expediciones, estos grupos procuraron salvaguardar sus intereses territoriales e intimidar y desmoralizar a los insurgentes. Estos ataques furtivos y devastadores operaron como estrategia de control territorial, pues generaron desplazamientos masivos en las zonas de retaguardia guerrillera, lo que, en consecuencia, dejó a los insurgentes débiles y aislados. Cuando estuvo enmarcada en una estrategia regional de control del territorio, esta modalidad de exterminio fue complementada con una estrategia política de incidencia nacional. En ella, las grandes masacres contra la población civil se presentaron ante la opinión pública como golpes destinados a combatir y desmoralizar la guerrilla. Así dieron a conocer, por ejemplo: las masacres de los Montes de María cometidas entre los años 2000 y 2001; la masacre de El Salado en febrero de 2000 que dejó 60 víctimas; la de Chengue el 17 de enero del 2001 con 35 víctimas; la masacre de Macayepos el 16 de octubre del 2000 con 17 víctimas; y la de Las Brisas el 11 de marzo del 2000 con 12 víctimas.*

---

La Fundación Paz y Reconciliación precisó que desde la firma del Acuerdo Final de Paz con las FARC han sido asesinados 29 líderes sociales y 116 han sufrido amenazas. Cfr. Valencia, León, 100 días del Acuerdo de Paz, 18 de marzo de 2017. <http://www.semana.com/opinion/articulo/leon-valencia-opinion-seguimiento-a-los-primeros-100-dias-del-acuerdo-de-paz/518875>. 22/08/2017.

<sup>29</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica, Basta ya. Colombia: Memorias de guerra y dignidad, Bogotá, 2013, p. 39.

Cfr. <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf> 24/08/2017.

*A este tipo de violencia, los paramilitares sumaron acciones en el ámbito nacional, como los asesinatos de defensores de Derechos Humanos, periodistas y dirigentes políticos, con lo cual retaron al Estado central por su posición frente al proceso de paz con las farc.*

10.11. En la actualidad una de las principales causas, señaladas por la Defensoría del Pueblo en el "Informe Especial de Riesgo: Violencia y amenazas contra los líderes sociales y los defensores de derechos Humanos"<sup>30</sup> -2017-, es la pretensión de grupos armados ilegales por llenar los espacios geográficamente abandonados por la insurgencia de las FARC, de cara a controlar las economías ilegales. Se consigna en el informe de la Defensoría del Pueblo:

*Desde finales del año 2015 el país asiste a un preocupante incremento de las amenazas y asesinatos de líderes sociales, situación que ha sido reconocida por el Gobierno Nacional, por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y por diferentes organizaciones defensoras de derechos humanos. Desde que el 26 de agosto de 2016 se dio a conocer en La Habana (Cuba), el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en distintas regiones del territorio nacional arreciaron las amenazas y atentados en contra de líderes sociales y comunitarios, especialmente aquellos que desarrollan actividades asociadas a la defensa de sus territorios, de oposición a proyectos extractivos y particularmente, en relación con aquellos dedicados a hacer pedagogía para la paz y a apostar por la construcción de la paz territorial en el marco del Posacuerdo con las FARC EP. Como se señaló, Colombia vive en la actualidad un escenario de transición, caracterizado por la recomposición de dominios armados en diferentes regiones como consecuencia del proceso de dejación de armas y tránsito a la vida civil de las FARC EP, y el inicio de la implementación de los Acuerdos de Paz, suscritos entre este grupo armado y el Gobierno Nacional. En este contexto, la Defensoría del Pueblo ha evidenciado el alto nivel de riesgo al que están expuestos los líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos que ejercen sus actividades principalmente en las zonas rurales y periferias urbanas.*

---

<sup>30</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe especial de riesgo: "violencia y amenazas contra los líderes sociales y los defensores de derechos humanos"*, 30 de marzo del 2017. <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2017/05/INFORME-ESPECIAL-L%C3%8DDERES-30-03-17-1.pdf> 24/08/17

*En numerosas regiones del territorio nacional se encuentra de manera dispersa un amplio número [de] dispositivos de coerción y aparatos armados que, dedicados en lo fundamental al narcotráfico y a las economías ilegales, de una u otra manera se adscriben directamente o sostienen nexos con los llamados Grupos Armados Posdesmovilización de las Autodefensas. Estas organizaciones, asociadas con intereses particulares, dedicados a la apropiación y despojo de tierras e impedir futuros procesos de reparación y restitución a las víctimas, configuran estructuras que despliegan acciones violentas, agresiones y amenazas contra los líderes sociales y comunitarios; defensores de derechos humanos y representantes de organizaciones de organizaciones sindicales, así como víctimas de desplazamiento forzado. Merece especial atención la intervención de particulares vinculados con grupos de interés que se oponen a la restitución de tierras y que estigmatizan a los movimientos sociales y políticos que buscan la reparación, la restitución o reformas en materia agraria como auxiliares de la guerrilla. Esta tendencia de amenazas, hostigamientos, agresiones y ataques se ha visto materializada especialmente en contra de voceros e integrantes de movimientos sociales y políticos como Marcha Patriótica y Congreso de los Pueblos, así como de sus correspondientes organizaciones sociales de base. Esta situación puede escalar hacia graves vulneraciones y ataques contra sus derechos fundamentales. Lo anterior, originado en la creciente visibilidad que últimamente han venido alcanzando distintos procesos campesinos, agrarios y comunitarios que convergen en alguna de estas organizaciones, lo cual se ha comenzado a traducir en intimidaciones, hostigamientos y amenazas (...).*

*En un primer recuento de estos hechos, la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas, señaló que en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 20 de febrero de 2017, se registraron al menos 120 homicidios, 33 atentados y 27 agresiones. Las víctimas de estos hechos correspondían a líderes sociales y defensores de derechos humanos quienes desarrollaban sus actividades en los departamentos de Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca.*

*Posteriormente, en un ejercicio de contrastación de información con otras organizaciones humanitarias y bases de datos autorizadas y de alta credibilidad, como el Sistema de Información de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado*

*para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, OACNUDH, el Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de Derechos Humanos (PNGPDDH), Somos Defensores, y el Sistema de Información de la Comisión Colombiana de Juristas, el SAT pudo verificar y registrar una serie de casos de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos que inicialmente no habían sido incluidos en su Sistema de Información. Esta nueva información, contrastada y verificada por la Defensoría del Pueblo, permite observar que durante el año 2016 fueron asesinados 134 líderes sociales, comunitarios y defensores(as) de derechos humanos en Colombia. Del total de víctimas, el 31% de los casos [41] ocurrieron en el departamento del Cauca, 18 en Antioquía, 8 en Cundinamarca, 8 en Norte de Santander, 7 en Nariño y 7 en el Valle del Cauca. Estos seis departamentos reúnen el 66% de las muertes violentas cometidas contra este sector de la población (...).*

*Es así como, en el lapso de catorce meses comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 5 de marzo de 2017, se han registrado 156 homicidios contra los líderes sociales, comunitarios y defensores(as) de derechos humanos en los departamentos de Antioquia [25], Arauca [6], Atlántico [3], Bolívar [6], Caldas [1], Caquetá [2], Casanare [2], Cauca [44], Cesar [4], Córdoba [8], Cundinamarca [9], Chocó [3], Huila [1], La Guajira [2], Magdalena [3], Meta [2], Nariño [7], Norte de Santander [8], Putumayo [3], Risaralda [5], Santander [1], Tolima [4] y Valle del Cauca [7].*

10.12. Si bien para la época de los hechos, 1999, la violencia en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos no era tan visible como lo es en la actualidad, existían voces de alerta. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe sobre Colombia de 1999, destacó la problemática en estos términos:

*Muchos de los defensores de los derechos humanos en Colombia son objeto de amenazas constantes contra su vida, como represalia por la actividad que realizan. Estas amenazas a veces se producen a través de llamadas telefónicas y notas anónimas. En otros casos, desconocidos se acercan a los trabajadores de derechos humanos y les informan que deben abandonar su trabajo o sufrir las consecuencias. Estas amenazas constituyen en sí un ataque contra la integridad mental de las víctimas. Las amenazas tienen un gran efecto puesto que los*

*defensores de los derechos humanos saben que muchas eventualmente se materializan (...).*

*Los ataques físicos y las ejecuciones extrajudiciales de los defensores de los derechos humanos, precedidos o no de amenazas, también son comunes en Colombia. Varios reconocidos activistas de derechos humanos fueron asesinados en 1997 y 1998 (...).*

*Han existido casos en los cuales los grupos disidentes armados han atacado a trabajadores de los derechos humanos por apoyar presuntamente a otros protagonistas en el conflicto armado. Sin embargo, la responsabilidad por los actos de violencia contra los trabajadores no gubernamentales de derechos humanos son atribuidas en casi todos los casos a grupos paramilitares. Diversas fuentes sugieren también que las fuerzas de seguridad del Estado colaboran con grupos paramilitares en la planificación y ejecución de algunos de los asesinatos. La Comisión reitera que, en los casos en que los grupos paramilitares actúan como agentes del Estado o con la aprobación, aquiescencia o tolerancia de agentes del Estado, éste se hace internacionalmente responsable por las violaciones de los derechos humanos que cometen (...).*

*Los ataques contra las organizaciones de los derechos humanos y sus miembros, incluidos los ataques violentos y el acoso y la intimidación legal y de otro tipo, tienen graves consecuencias para los defensores de los derechos humanos. Con frecuencia los ataques tienen el propósito de eliminar directamente a los trabajadores de los derechos humanos que los actores armados consideran enemigos en el conflicto interno. También con frecuencia pretenden silenciar las opiniones de los defensores de los derechos humanos, incluidas las críticas y las denuncias que estas personas puedan presentar contra las fuerzas armadas, el Gobierno y otros. A fin de cumplir este objetivo, los ataques con frecuencia procuran causar la desintegración total de las organizaciones de derechos humanos<sup>31</sup>.*

10.13. En su Tercer Informe, la referida Comisión recomendó al Estado investigar, juzgar seriamente y sancionar a autores de los incidentes de violencia como medio

---

<sup>31</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102. Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, capítulo VII "Defensores de los derechos humanos".

fundamental para prevenir la reiteración de dichos incidentes violentos (Capítulo VII, Recomendaciones 3 y 10).

10.14 En 1999, la Comisión Interamericana manifestó su preocupación por la situación de los señores Edgar Quiroga, vocero del éxodo campesino del Magdalena Medio, y Gildardo Fuentes, quienes el 28 de noviembre de 1999 habrían sido detenidos en el Municipio de San Pablo. La Comisión informó que tomó conocimiento de un comunicado de las "Autodefensas Unidas de Colombia" donde se señala al señor Edgar Quiroga, de reconocida trayectoria como defensor de derechos humanos, como "terrorista del ELN"<sup>32</sup>.

10.15. El Magdalena Medio, una región particularmente sacudida por el conflicto armado, presentó, desde 1995, una fuerte presencia paramilitar:

*En 1995 se fundaron las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá –ACCU –, y en 1997 se dieron cita en un lugar de la región los jefes de nueve organizaciones paramilitares de distintos puntos de la geografía nacional para conformar las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC, "provistas de una dirección única y un estado mayor conjunto", definidas como "un Movimiento Político-Militar de carácter antisubversivo en ejercicio del derecho a la legítima defensa". En esta reconfiguración fue fundamental la estrategia mediática desplegada por Carlos Castaño, que posicionó el discurso contrainsurgente en amplios sectores de la opinión pública hastiados de las guerrillas. Empezó, entonces, la más grande y audaz expansión paramilitar hacia todos los puntos cardinales de la nación. A zonas de Meta y Guaviare llegaron en aviones contingentes que los habitantes de allí empezaron a nombrar como los Urabeños; en camiones llegaron al sur de Bolívar, al Magdalena medio y al Catatumbo. La movilización de las fuerzas de Salvatore Mancuso hacia el norte de Córdoba y la de los grupos de Rodrigo Tovar Pupo hacia el occidente y el norte del Cesar y Magdalena le permitió a los paramilitares establecer una tenaza sobre los siete departamentos de la costa atlántica (...).*

*Para 1999 esas fuerzas eran un verdadero ejército irregular, con un carácter particularmente ofensivo; controlaban territorios nuevos o afianzaban su dominio en los lugares en donde ya se encontraban. La guerra adquirió un nuevo rostro: la*

---

<sup>32</sup> <https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo5a.htm> 22/08/2017.

*ocupación del territorio a sangre y fuego, la vinculación masiva de los narcotraficantes en la empresa paramilitar y una estrategia de captura del poder local e influencia en el poder nacional. De forma que los años ochenta fueron la década de las guerrillas, mientras que el final de los noventa y el comienzo del siglo XXI fueron los años de los paramilitares (...).*

*El avance de las AUC hacia el Meta estuvo acompañado por una ofensiva sobre la zona norte del Magdalena medio: el 25 de mayo de 1998, un comando de los paramilitares incursionó en varios barrios de las comunas nororiental y suroriental de Barrancabermeja, donde asesinó a siete pobladores y se llevó vivos a otros 25. Esta acción violenta dio inicio a la urbanización de la disputa territorial entre los paramilitares y las guerrillas, que convirtió a Barrancabermeja, entre 1998 y 2002, en una de las ciudades más violentas de Colombia. Allí se pasó de la guerra sucia antiguerrillera, por medio de operaciones encubiertas en los años ochenta y comienzos de los noventa, realizadas por miembros del Ejército y la Armada nacional, a una presencia más abierta de los paramilitares. Esto se manifestó en incursiones a barrios que estaban originalmente bajo el control de las milicias urbanas del ELN y las FARC, pero que terminarían quedando, hacia finales del 2001, bajo el control total (militar, social y político) de los paramilitares<sup>33</sup>.*

10.16. En este contexto de graves violaciones de los derechos humanos de líderes sociales y defensores de derechos humanos en el Magdalena Medio, se inscribe el caso particular del líder campesino Eofran Muñetón Valencia.

#### **E. Análisis de la Sala**

11. A continuación la Sala entrará a realizar, en **primer lugar**, un estudio sobre las obligaciones jurídicas del Estado colombiano en materia de protección del derecho fundamental a la integridad física y seguridad de personas cuya índole es la de líderes campesinos, al igual que su situación especial en caso de desplazamiento forzado; y, en **segundo lugar**, con base en la jurisprudencia decantada por la Corporación, un análisis sobre la responsabilidad del Estado por actos violentos de terceros, a fin de establecer si, en el caso concreto, los daños alegados por los accionantes le son imputables o no a la entidad demandada.

---

<sup>33</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica, *Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, 2013, p. 160 y s.

11.1. En cuanto al daño consistente en la **afectación a la integridad física** sufrida por el señor Muñetón Valencia, el día 10 de octubre de 1999, la Sala encuentra que está acreditado en forma plena, toda vez que las heridas recibidas en su cuerpo con arma corto-contundente y corto-punzante, le dejaron como secuelas de carácter permanente, perturbación funcional del “órgano del sostén” por limitación para los movimientos del cuello y perturbación funcional del miembro superior izquierdo por disminución de la fuerza muscular, hecho que no fue controvertido a lo largo del proceso, ni en la apelación que se decide y del que da cuenta la historia clínica del hospital de San Pablo, Bolívar y la valoración establecida por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

11.2. En cuanto al **desplazamiento forzado**, alegó el señor Muñetón que en razón de su participación como líder del éxodo campesino, fue víctima de un atentado contra su vida e integridad física por parte de terceros, razón por la que fue forzado, juntamente con su núcleo familiar, a huir de su lugar de residencia y desplazarse a la ciudad de Bogotá. Al respecto, obra como prueba de ese hecho: la constancia expedida por la alcaldesa de San Pablo, Bolívar, de la personería municipal y del Comité municipal de desplazados que lo identifica como líder del éxodo campesino del Magdalena medio y del sur del departamento de Bolívar (i); la certificación de la personería municipal de San Pablo, Bolívar, que da cuenta de que fue atacado por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno (ii); el Registro Único de Población Desplazada expedido por la Oficina Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República, donde se lee que desde el día 2 de marzo del año 2000, el señor Eofran Muñetón Valencia y su núcleo familiar se encuentran inscritos dentro de este segmento poblacional (iii); la denuncia presentada ante la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, el 25 de enero de 2001 (iv).

11.3. Para la Sala resulta demostrada la condición de desplazado<sup>34</sup> con la incorporación en el Registro Único de Desplazamiento, pues se trata de un instrumento técnico e idóneo para acreditar dicha calidad, máxime cuando cada

---

<sup>34</sup> Desplazado, según el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, es “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

situación es evaluada por las autoridades competentes, según los criterios establecidos en el Decreto 2569 del 2000, de las declaraciones que sobre dicha condición realicen los ciudadanos<sup>35</sup>. En efecto, la norma impone que la inscripción no tenga lugar cuando existan fundadas y objetivas razones para concluir que no se presentan las condiciones para que una persona pueda considerarse en esa condición de debilidad manifiesta, *contra sensu*, el Registro Único, representa para todas las autoridades públicas y privadas el acto público de registro de la condición de desplazado, al tenor del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo y 10 del Decreto 2569 de 2000. En ese orden, al no aparecer desvirtuada la calidad de desplazado, se tiene por demostrada dicha condición en cabeza de los demandantes.

11.4. A diferencia de lo anterior, la Sala considera que no está acreditado el daño reclamado por los demandantes, consistente en la **retención ilegal y la desaparición forzada** por parte de terceros padecida por el señor Muñetón, habida cuenta de que el accionante no fue reportado en ningún momento como retenido y luego desaparecido, razón por la que la Sala se ocupará únicamente de analizar si se concretó el daño consistente en la afectación a la integridad física, al domicilio, a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio colombiano.

11.5. De acuerdo con esta delimitación, la Sala analizará, en primer lugar, las obligaciones estatales en materia de riesgo y garantías de protección del derecho fundamental a la integridad física y seguridad personal de líderes campesinos y, en segundo lugar, el marco legal vigente de las obligaciones estatales frente al desplazamiento forzado en el caso concreto.

---

<sup>35</sup> Decreto 2569 de 2000, artículo 11. “De la no inscripción. La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos: 1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad. 2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. 3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. En tales eventos, se expedirá un acto en el que se señalen las razones que asisten a dicha entidad para tal determinación, el cual deberá ser notificado al afectado. Contra dicho acto proceden los recursos de Ley y la decisión que los resuelva agota la vía gubernativa”.

## 12. Las obligaciones estatales en materia de riesgo y garantías de protección del derecho fundamental a la integridad física y seguridad personal de líderes campesinos

12.1. Los derechos fundamentales son -desde la perspectiva de Ferrajoli- aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, cuyos rasgos estructurales que los distinguen de otros derechos, son: *i)* la forma universal de su imputación, *ii)* su estructura de reglas generales y abstractas, y *iii)* su carácter indisponible e inalienable<sup>36,37</sup>.

12.2. En esta definición, se encierran dos principios basilares del Estado constitucional, democrático y de derecho. El primero, se trata de derechos subjetivos o intereses jurídicamente protegidos en forma de expectativas positivas -obligaciones de garantía- o negativas -obligaciones de respeto- pertenecientes a las personas naturales. El segundo, se trata de derechos universales, esto es, pertenecientes a todos en condiciones de igualdad y jurídicamente protegidos<sup>38</sup>.

12.3. Bajo esta concepción, son tutelados como universales y subjetivos y, por consiguiente, de raigambre fundamental, la libertad personal, los derechos políticos, la integridad física y la seguridad personal, entre otros, de los cuales se derivan obligaciones estatales **internas e internacionales**.

12.4. Las internas se refieren al deber que tiene el Estado de prestar el servicio de seguridad, las cuales se derivan de los artículos 2º y 218 de la Constitución Política, que establecen: “[l]as autoridades de la República están instituidas para

---

<sup>36</sup> Ferrajoli entiende por derecho subjetivo “cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status, la condición de un sujeto, prevista así mismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de estas”. FERRAJOLI, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2001, pp. 19- 292; FERRAJOLI, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del Derecho y de la democracia*, Madrid, Trotta, 2011, pp. 686 y 687. Este autor, identifica también los derechos fundamentales como *leyes del más débil* y lo constata al señalar que esta tipología de derechos surgió históricamente “como limitaciones de correlativos poderes y en defensa de los sujetos más débiles contra la ley del más fuerte -iglesias, soberanos, mayorías, aparatos policiales o judiciales, empleadores, potestades paternas o maritales- que regían en su ausencia”. FERRAJOLI, Luigi, *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, M. Carbonell (editor), Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas–UNAM, Madrid, 2007, p. 82.

<sup>37</sup> Cfr. FERRAJOLI, Luigi, *Principia Iuris. Teoría del Derecho y de la democracia*, Madrid, Trotta, 2011, pp. 686 y 687.

<sup>38</sup> *Ibid.*

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” y, particularmente respecto a la Policía Nacional, que “es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”<sup>39</sup>.

12.5. Las obligaciones internacionales se encuentran determinadas en: i) la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que establece en su artículo 3º, *“todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”*; ii) la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José<sup>40</sup>, que establece en su artículo 7º: *“1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales [...]”*; y iii) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>41</sup>, que dispone en su artículo 9: *“1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”*.

12.6. Al tenor de estas obligaciones internas e internacionales, con mandatos de hacer o no hacer, el precedente constitucional ha señalado que la tarea primaria de las autoridades para garantizar los derechos de seguridad e integridad personal es la de proveer de manera efectiva las condiciones mínimas de seguridad que hagan posible la existencia de los individuos en sociedad, *“sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona”*<sup>42</sup> y concluye que *“la seguridad personal, en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de los individuos [y] con base en él, pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o*

---

<sup>39</sup> El artículo 1º de la ley 62 de 1993 establece: “Finalidad. La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, está instituida 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. Así mismo, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.

<sup>40</sup> Incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 16 de 1972.

<sup>41</sup> Aprobado mediante Ley 74 de 1968.

<sup>42</sup> Corte Constitucional, sentencia T-719 de agosto 20 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda.

*integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar*<sup>43</sup>.

12.7. En cuanto al contenido del derecho fundamental a la seguridad personal - mandato de hacer-, la Corte lo definió como “*aquél que tienen las personas a recibir protección cuando enfrentan ciertos tipos de riesgo para su vida e integridad personal*”<sup>44</sup>. En lo concerniente a la caracterización de la tipología de riesgo, la Corte advirtió:

*Se tiene, en primer lugar, que dichos riesgos deben ser **extraordinarios**. Esto quiere decir que existe un nivel de riesgo ordinario, social y jurídicamente soportable, por estar implícito en la vida cotidiana dentro de cualquier sociedad. (...) (L)as personas no pueden exigir al Estado un nivel especial de protección frente a este tipo de riesgos elementales: soportarlos constituye una carga derivada de la condición misma de integrante de una comunidad de seres humanos, que se impone a todos los miembros de la sociedad por igual. (...) En la medida en que la intensidad de dichos riesgos se incrementa, es decir, cuando se tornen extraordinarios y reúnen las demás características señaladas en esta providencia, **las personas tendrán derecho a solicitar la intervención (sic) de las autoridades para mitigarlos o evitar que se materialicen**, cuando ello sea posible; tal intervención estatal podrá invocarse con distintos títulos, es decir, en virtud de distintos derechos fundamentales -la vida, la integridad personal o la seguridad personal-, dependiendo del nivel de intensidad del riesgo en cuestión y de sus características*<sup>45</sup> (se destaca).

12.8. El derecho fundamental a la seguridad personal tiene una efectividad sustancial traducida en un sistema de deberes y vínculos positivos dirigidos a todo el poder público<sup>46</sup>; así lo ha entendido la Corte Constitucional al considerar que

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, consideración jurídica n.º 4.2.2.

<sup>44</sup> Sentencia T-719 del 20 de agosto de 2003, consideración jurídica n.º 4.2.3, M.P. Manuel José Cepeda y sentencia T-728 de septiembre 13 de 2010, consideración jurídica n.º 4.3, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>45</sup> *Ibid*, consideración jurídica n.º 4.2.3.1.

<sup>46</sup> En la teoría del garantismo, cuyo máximo representante es Ferrajoli, la noción de garantía tiene una doble connotación que vale la pena recordar: En primer lugar, se refiere a una efectividad sustancial o de primer grado de los derechos subjetivos, esto quiere decir, un sistema de deberes, límites o vínculos dirigidos al poder público, consistentes en obligaciones de prestación o en prohibiciones de lesión. En segundo lugar, la garantía encarna ínsitamente una connotación de responsabilidad que interviene en caso de que las garantías primarias o deberes fundamentales sean vulnerados. Si las *garantías primarias* o sustanciales consisten

comprende un coto irreductible a favor de las personas que sufren ciertos riesgos o peligros que “no resultan legítimos ni soportables dentro de la convivencia en sociedad, de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales”, ya que “se trata de riesgos extraordinarios cuya imposición misma lesiona la igualdad en la que deben estar las personas frente a la carga de vivir en sociedad”<sup>47</sup>.

12.9. Con el propósito de garantizar este mandato de hacer, la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>48</sup> estableció una escala de riesgos, tomando principalmente dos variables: *i)* los niveles de tolerabilidad jurídica del riesgo por los ciudadanos en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas; y *ii)* los títulos jurídicos con los que se puede invocar la intervención protectora de las autoridades.

12.10. Bajo tales parámetros estableció cinco niveles de riesgo: *a)* un nivel de riesgo mínimo<sup>49</sup>; *b)* un nivel de riesgo ordinario, soportado en condiciones de igualdad por quienes viven en sociedad<sup>50</sup>; *c)* un nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar; *d)* un nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal<sup>51</sup>; y, *e)* un nivel de riesgo consumado<sup>52</sup>.

12.11. A partir de tal caracterización, estimó la Corte que el derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas de los riesgos que se

---

en los derechos de prestación o de no lesión dispuestos para la tutela de los correlativos derechos, las *garantías secundarias* o instrumentales, también denominadas garantías jurisdiccionales o procesales, consisten en los deberes de poner remedio a los actos ilícitos que nacen de la vulneración de las garantías primarias, donde una de esas garantías secundarias es el instituto de la responsabilidad. Cfr. FERRAJOLI, Luigi. *Principia Iuris*, T.I, *ob.cit.*, pp. 630, 637, 639, 657 y 730.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, sentencia T-719 de agosto 20 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda (consideración jurídica n.º 4.2.3.1).

<sup>48</sup> Corte Constitucional: sentencias T-719 del 20 de agosto de 2003, M.P. Manuel José Cepeda; T-496 del 16 de mayo de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1254 de del 12 de diciembre de 2008, M.P. Manuel José Cepeda.

<sup>49</sup> Se trata de un nivel en el cual la persona se ve amenazada en su existencia e integridad sólo por factores individuales y biológicos.

<sup>50</sup> Se trata de los riesgos ordinarios, implícitos en la vida social.

<sup>51</sup> Este es el nivel de los riesgos que, por su intensidad, entran bajo la órbita de protección directa de los derechos a la vida e integridad personal.

<sup>52</sup> Este es el nivel de las violaciones a los derechos, no ya de los riesgos a la vida e integridad personal: la muerte, la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante, representan riesgos que ya se han concretado y materializado en la persona del afectado.

ubican en el nivel de extraordinarios, los cuales el individuo no tiene el deber jurídico de soportar y que alteran otro sinnúmero de derechos<sup>53</sup>.

12.12. Para el momento de la vulneración a la integridad física y a la seguridad personal del señor Eofran Muñetón Valencia, esto es, el 10 de octubre de 1999, se encontraba vigente la Ley 199 de 1995, por medio de la cual se cambió la denominación del Ministerio de Gobierno y se fijaron los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el gobierno nacional modificó su estructura orgánica, la cual fue reglamentada por el Decreto 1592 de 2000. Al respecto, el artículo 6º de dicha ley señaló:

*Sistema de protección de los derechos humanos. En desarrollo de la obligación constitucional del Gobierno Nacional de garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos, el Ministerio del Interior coordinará las actividades de todos los organismos del Ejecutivo, encargados de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos.*

*El Ministerio del Interior contará con un sistema de atención a las demandas de protección de los derechos ciudadanos. El desarrollo de este sistema estará a cargo de una Unidad Administrativa Especial dependiente del Ministerio del Interior, la cual deberá actuar previamente en caso de amenaza inminente de los derechos ciudadanos y desarrollar programas orientados a la protección, preservación y restablecimiento de los derechos humanos de los denunciantes. El Ministerio del Interior o la autoridad en la que se delegue esta función, emprenderá, de oficio, las acciones correspondientes ante las autoridades judiciales, sin detrimento de las funciones de las mismas o de las atribuciones del Ministerio Público -se subraya-.*

12.13. La tutela del derecho a la seguridad personal se encuentra también regulada por la Ley 418 de 1997, “por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, el Decreto-ley 4065 de 2011 y el Decreto 300 de 2017, “por el cual se modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección

---

<sup>53</sup> Corte Constitucional, sentencia T-728 del 13 de septiembre de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (consideración jurídica n.º 4.4).

(UNP)”, donde se consagra en armonía con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 199 de 1995 protección a dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas, y de los grupos étnicos:

*Artículo 81. En armonía con lo dispuesto por el Artículo 6° de la Ley 199 de 1995, el Ministerio del Interior pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno que padece el país, y que pertenezcan a las siguientes categorías:*

*Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.*

*Dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas, y de los grupos étnicos.*

*Dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos.*

*Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan iniciado o no los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos -se subraya-.*

12.14. A título ilustrativo, si un riesgo tiene la entidad suficiente para acceder a medidas de protección, por encontrarse tipificado como extraordinario o extremo, siguiendo lo dicho por la Corte Constitucional, con base en el Decreto 4912 de 2011<sup>54</sup>, deberá comportar los siguientes elementos: *i)* que sea específico e individualizable; *ii)* que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas; *iii)* que sea presente, no remoto ni eventual; *iv)* que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes jurídicos protegidos; *v)* que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso; *vi)* que sea claro y discernible; *vii)* que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos; y *viii)*

---

<sup>54</sup> “Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”.

que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

12.15. Después de haber realizado un vuelo panorámico sobre las obligaciones en materia de seguridad personal, la Sala hará un breve recuento de las obligaciones estatales frente al desplazamiento forzado por la violencia.

### **13. Una aproximación al desplazamiento forzado, obligaciones estatales**

13.1. Una de las principales tácticas de guerra utilizadas en el contexto del conflicto armado es el desplazamiento forzado de la población civil. Por tanto, por representar el desplazamiento forzado una afrenta grave a la dignidad humana, a juicio de la Sala, uno de los desafíos del Estado colombiano es que con la consolidación de la paz estable y duradera se contribuya de manera decisiva a resolver esta tragedia<sup>55</sup>.

13.2. En lo concerniente a su definición, existen varias tesis de orden jurisprudencial, legal y reglamentario.

13.3. En la Jurisprudencia, el precedente constitucional lo define no como una situación jurídica sino fáctica<sup>56</sup> ocurrida por la migración del lugar escogido voluntaria y autónomamente por un individuo como su lugar habitual de residencia o epicentro de actividades sociales o económicas. También la Comisión de Derechos Humanos -hoy Consejo de Derechos Humanos- adoptó la resolución

---

<sup>55</sup> Este objetivo se puede leer claramente en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera suscrito con las FARC donde se reconoce que "la terminación del conflicto armado significará, en primer lugar, el fin del enorme sufrimiento que ha causado el conflicto. Son millones los colombianos y colombianas víctimas de desplazamiento forzado (...)".  
Cfr. [http://www.acuerdodepaz.gov.co/sites/all/themes/nexus/files/24\\_08\\_2016acuerdofinalfinalfi nal-1472094587.pdf](http://www.acuerdodepaz.gov.co/sites/all/themes/nexus/files/24_08_2016acuerdofinalfinalfi nal-1472094587.pdf) (24/08/17).

<sup>56</sup> La Corte Constitucional ha entendido que el desplazamiento forzado obedece a una situación fáctica, más no a una calidad jurídica. V. Corte Constitucional, sentencia C-372 del 27 de mayo de 2009. La Corte Constitucional, mediante sentencia T - 025 del 2004, señaló: "no es el registro formal ante los entes gubernamentales lo que le da el carácter de desplazado a un individuo, sino el mero hecho de haberse visto compelido a abandonar el lugar de residencia habitual". La sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001 diferenció entre la "condición de desplazado" y la "situación de facto para ser desplazado". En cuanto a la primera noción precisó que es un requisito para recibir los beneficios legales, razón por la cual es menester presentar la certificación formal como persona desplazada, mientras que la segunda correspondería a una situación meramente de hecho, la cual no tiene necesariamente que estar certificada por las entidades gubernamentales.

titulada “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”<sup>57</sup> y en el artículo 2º definió a los desplazados en los siguientes términos<sup>58</sup>:

[L]as 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<sup>59</sup>

13.4. En lo legal, el artículo 1º de la Ley 387 de 1997 “*por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia*”, precisa:

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

---

<sup>57</sup> En abril de 1998, el Relator Temático Francis Deng presentó a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas un informe con un anexo titulado “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó por consenso una resolución copatrocinada por más de cincuenta Estados, Colombia entre ellos. Para mayor información, véase, O.N.U., Informe del Representante del Secretario General sobre las Personas Internamente Desplazadas, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998. Los Principios Rectores están conformados por 30 principios que abordan todas las etapas del desplazamiento interno.

<sup>58</sup> Estos Principios, según la Corte Constitucional, tienen fuerza vinculante, pese a que no han sido aprobados mediante un tratado internacional, “dado 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 que “deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado. Lo anterior, claro está, sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución”: Corte Constitucional, sentencia SU- 1150 de 2000 (22 de enero), M P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>59</sup> ONU, *Informe del Representante del Secretario General sobre las Personas Internamente Desplazadas*, Relator Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998, Introducción: Alcance y Finalidad.

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 -artículo 1º-.

13.5. En lo reglamentario, el Decreto 2569 de 2000 -artículo 2º- *“por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”* sostiene:

De la condición de desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público<sup>60</sup>.

13.6. El Decreto 2569 de 2000 creó, además, el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, a cargo de la Red de Solidaridad Social, instrumento *“que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia”*.

13.7. En lo concerniente al contenido obligatorio, el artículo 24 de la Constitución, que erigió como derecho fundamental a la locomoción, fue desarrollado por la Ley 387 de 1997, la cual introdujo dos obligaciones básicas en relación con el Estado: una, de orden negativo o de no hacer -el deber de no violar el derecho a *“no ser desplazado forzadamente”* (artículo 2º)-; otra, de orden positivo o de hacer -*“formular políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento*

---

<sup>60</sup> En sentencia T-268 de 2003 la Corte Constitucional reiteró que el carácter de desplazado interno no surge de aspectos formales, ni de interpretaciones restrictivas, sino de una realidad objetiva: el retiro del lugar natural que el desplazado tenía, y la ubicación no previamente deseada en otro sitio.

*forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socio económica de los desplazados internos por la violencia” (artículo 3º)-.*

13.8. A nivel internacional, las obligaciones no solo incluyen deberes de abstención, con los cuales los Estados están obligados a respetar tales garantías - obligación de no hacer-<sup>61</sup>, en los términos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>62</sup>, sino además, les corresponden deberes de intervención sobre la conducta de terceros -obligación de hacer-, en tanto y en cuanto les es exigible la adopción de las medidas a su alcance para garantizarlos<sup>63</sup>.

13.9. En la misma línea, la Convención Interamericana de Derechos Humanos<sup>64</sup> también prevé esa dualidad de obligaciones a cargo de los Estados, pues se obligan no solo a no trasgredir la libertad de locomoción mediante su actuación<sup>65</sup>, sino además, a adoptar las medidas necesarias para su protección.

---

<sup>61</sup> Ley 74 de 1968 por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación Unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”: “1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia”.

<sup>62</sup> "Artículo 2, numeral 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

<sup>63</sup> "2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter."

<sup>64</sup> "Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos. 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano."

"Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades."

<sup>65</sup> Ley 16 de 1972 por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969": “1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales. (...)”.

13.10. *Los Principios Rectores de los Desplazamientos* recogen tanto la obligación de respeto -obligación de no hacer- como de garantía -obligación de hacer- en cuatro obligaciones básicas estatales: *i)* la obligación de prevenir el desplazamiento; *ii)* la obligación de proteger a los desplazados durante el desplazamiento; *iii)* la obligación de prestar y facilitar la asistencia humanitaria; y *iv)* la obligación de facilitar el retorno, reasentamiento y reubicación de los desplazados<sup>66</sup>.

13.11. Del amplio espectro de obligaciones plasmadas en las referidas disposiciones de orden nacional e internacional se derivan específicos deberes para las distintas autoridades en relación con sus particulares ámbitos funcionales, cuya transgresión, según se ha aceptado, tiene la virtualidad de comprometer la responsabilidad estatal.

13.12. Este contenido obligacional descrito es aún más relevante si se tiene en cuenta el número de víctimas de la población civil involucradas en este flagelo, tal como lo demuestran las estadísticas oficiales<sup>67</sup>, que ubican a Colombia en el segundo lugar de países, después de Siria<sup>68</sup>, con mayor número de personas desplazadas y que, como lo señala la CIDH en su informe de seguimiento de 2014<sup>69</sup> y 2015<sup>70</sup>, las causas no solo provienen de la violencia de los actores del conflicto armado, sino también del narcotráfico, los conflictos territoriales, las fumigaciones de cultivos ilícitos, las acciones contra la erradicación manual de cultivos, la violencia socioeconómica, los megaproyectos, la industria agrícola, los

---

<sup>66</sup> Peritaje de Sebastián Albuja en el Caso 12.573, Marino López y otros (Operación Génesis) vs. Colombia.

<sup>67</sup> A corte del 1º de julio de 2015, el RUV reportaba un total de 6.300.422 víctimas de desplazamiento interno forzado. Cfr. República de Colombia, *Avances en materia de promoción, garantía y defensa de los derechos humanos en Colombia*. Primer Semestre de 2015, Nota S-GAIIID-15-088842, p. 13.

<sup>68</sup> Véase, entre otros, Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council, Global Overview 2015, *People internally displaced by conflict and violence*, mayo 2015, p. 16 (14/09/2016).

<sup>69</sup> CIDH, *Informe Anual 2014*, Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos. Colombia, párr. 126. Cfr. CIDH, Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. OEA/Ser.LV/II.102 Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, Cap. I, párr. 1.

<sup>70</sup> CIDH, *Informe Anual 2015*, Capítulo G. Desplazamiento Forzado Interno, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap5-Colombia-ES.pdf> (15/09/16).

cuales son algunas de las otras fuentes de violencia que ocasionan los altos índices de desplazamiento que se registran en el país<sup>71</sup>.

13.13. No sobra advertir que ante el incumplimiento generalizado de las obligaciones del Estado frente a la población desplazada -derivados de la carta de derechos especiales establecidos por la Ley 387 de 1997-, la Corte Constitucional declaró de manera oficiosa, mediante la sentencia T-025 de 2004, el Estado de Cosas Inconstitucional<sup>72</sup> al comprobar la existencia de eventos o circunstancias que afectan de manera masiva, sistemática y estructural los derechos fundamentales de este segmento poblacional<sup>73</sup> y, en aras a conjurar este flagelo, ha venido modulando los efectos de dicho fallo y ha proferido una serie de órdenes dirigidas a las entidades públicas responsables de las fallas en que se funda la vulneración -el último es el auto 373 de 2016 sobre el componente de retornos y reubicaciones y la coordinación nación-territorio-.

13.14. De acuerdo con la base conceptual anterior, a la Sala no le cabe duda que cuando se producen daños consistentes en desplazamiento forzado imputable a las autoridades públicas porque infringen su contenido obligacional se debe declarar la responsabilidad del Estado, siempre y cuando se demuestre previamente: i) la coacción física o psicológica traducida en la obligación de

---

<sup>71</sup> CIDH, Informe Anual 2014, Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos. Colombia, párr. 126; Norwegian Refugee Council, *Annual Report 2014*, pág. 60; CNMH, *Una nación desplazada: Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, CNMH-UARIV, 2015.

<sup>72</sup> Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, 22 de enero de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Al respecto, la Corte Constitucional declaró: “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 destinados a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales”.

<sup>73</sup> Para que se concrete la situación de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ha precisado que se requiere la concurrencia de ciertos factores: (i) La coacción, que obliga al afectado a desplazarse dentro del territorio nacional, así como su permanencia dentro de las fronteras del territorio nacional; (ii) La amenaza o efectiva violación de derechos fundamentales, toda vez que la definición legal indica que ese desplazamiento se produce porque la vida, la integridad física, la seguridad y la libertad personal “han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas”; y (iii) La existencia de unos hechos determinantes, tales como el 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”. Corte Constitucional, sentencia C-372 de 27 de mayo de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla. V. Cfr. CÁRDENAS, Blanca Raquel, *Del estado de cosas inconstitucional (ECI) a la formulación de una garantía transubjetiva*, Universidad Externado de Colombia, 2016, Bogotá, pp. 21 y 22.

desplazarse del lugar que eligió libremente como su lugar de residencia habitual o asiento de desarrollo de su actividad económica; *ii*) la existencia de amenazas extraordinarias -siguiendo lo dicho por la Corte Constitucional- o la vulneración de los derechos fundamentales -vida, integridad física, seguridad y libertad personal-; y *iii*) la existencia de hechos determinantes -conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores; violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos; infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

13.15. Ahora, frente a casos de responsabilidad del Estado por omisión derivada del incumplimiento de obligaciones en materia de desplazamiento forzado, como el que ahora nos ocupa, la Sección Tercera de esta Corporación ha reiterado que el título de imputación aplicable es el de falla del servicio<sup>74</sup>.

13.16. En ese orden, procede la Sala a determinar, si en el caso concreto, los daños representados en la afectación a la integridad física, seguridad personal, domicilio, circulación y elección libre de residencia del señor Muñetón Valencia, le son imputables al Estado a título de falla en el servicio derivado de la infracción al contenido obligacional anteriormente referenciado.

#### **14. Juicio de imputación del caso concreto**

14.1. El problema jurídico a resolver estriba en determinar si los daños demostrados, derivados de la acción de un tercero, pueden ser imputados a la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y Policía Nacional, interrogante que se resolverá, como pasa a explicarse:

14.2. Estima la Sala que sí es posible que se configure la responsabilidad del Estado en aquellos eventos en que el daño lo ha causado un tercero, casos en los que aquello que permite imputarle responsabilidad es el incumplimiento de sus deberes competenciales, esto es, aunque no exista un vínculo causal de la administración con el daño, es viable plantear el juicio de imputación en términos

---

<sup>74</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 8 de marzo de 2007, rad. 27434; de 15 de agosto de 2007, rad. 00004 AG y 00385 AG; de 18 de febrero de 2010, rad.18436, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

estrictamente jurídicos en razón de una omisión, que precisamente es el fundamento de las pretensiones del *sub lite*.

14.3. Al respecto, es cierto que, como lo ha puesto en muchas ocasiones de presente la Subsección, una de las principales dificultades en el derecho de daños es pretender incluir la causalidad como fundamento para atribuir responsabilidad en casos de omisión habida cuenta de que, desde el punto de vista teórico, establecer una relación causal entre la omisión y el daño es problemático<sup>75</sup>. En efecto, la doctrina ha adoptado soluciones de distinta naturaleza como lo es la teoría de la *conditio sine qua non* o la causalidad adecuada; sin embargo, ha sido también infructuoso este esfuerzo en la medida que intenta normativizar la causalidad, lo que no resulta acertado al valorar, sin integrar rigurosamente todos los elementos del universo ontológico, un hecho perteneciente exclusivamente a las ciencias naturales, el cual es impasible a criterios humanos o construcciones éticas<sup>76</sup>. Entonces, para superar el dilema de la causalidad entre la omisión y el

---

<sup>75</sup> En la sentencia de 29 de mayo de 2014, rad. 30108, con ponencia de quien proyecta esta providencia, se sostuvo: “*el juicio de imputación de responsabilidad por omisión no depende ni se debe confundir con la causalidad, ya que esta última vincula de manera fenomenológica la causa con su efecto, mientras que el juicio de imputación vincula ciertas condiciones que interesan al ordenamiento jurídico con los efectos dispuestos por la norma (...) para que opere el juicio de imputación por falla del servicio por omisión, no es imperativo probar el nexo causal entre el daño y el hecho dañino, pues buscar el vínculo causal, como presupuesto del juicio de responsabilidad para acceder al débito resarcitorio, conduciría inevitablemente a un estadio de exoneración de la responsabilidad o a un regressus ad infinitum de la equivalencia de condiciones, como lo pretende la entidad demandada...*”.

<sup>76</sup> Al respecto, ha dicho la doctrina nacional: “el primer elemento del ser, que ha sido usado tradicionalmente por la doctrina para el derecho de daños, es la causalidad. Este uso conlleva dos problemáticas: la primera es la inclusión de la causalidad en el esquema del derecho de daños, como elemento para imputar un daño. Frente a tal uso debe decirse que la causalidad es un elemento epistémico que pertenece a las ciencias causales o naturales, que se inscribe en el mundo del ser, y que es profundamente incompatible con el mundo normativo o del deber ser, todo ello por una sencilla razón que en este momento se adelanta: la única y verdadera causalidad, desde el punto de vista material o del ser, es la equivalencia de las condiciones, es decir, desde el punto de vista material (...). Empero, desde el planteamiento que hiciera KELSEN respecto al reemplazo de la causalidad por la imputación en términos jurídicos, la causalidad resulta impracticable por el evidente regreso al infinito que implica por razones obvias. Ahora bien, se han intentado soluciones “jurídicas” para superar este escollo, como la *conditio sine qua non* o la causalidad adecuada; no obstante, estas teorías en el fondo son un intento de normativización de la causalidad, que se hace sin rigor epistémico y trae serias decepciones, incoherencias, y problemáticas a la estructura del Derecho de Daños, como más adelante se expondrá. De otro lado, quienes apoyan la teoría de la causalidad podrían justificar su uso esgrimiendo que en todo caso, si el Derecho así lo decide, puede traer elementos del ser al deber ser, y ello “juridizaría” estos elementos, como sucede hasta el momento con la causalidad. No obstante, a esta posibilidad debemos responder que cuando esto ha sucedido, en realidad lo que se ha hecho es construir una causalidad restringida o tergiversada, a la medida del Derecho, que normativiza su contenido y que por lo tanto, niega finalmente el concepto de causalidad. Es decir, si el Derecho decide traer la causalidad a sus lindes no puede después no aplicarla (esto es, no aplicarla técnicamente y con todos sus elementos materiales o del ser) o solamente usar su nombre, pues ello únicamente se puede considerar como un autoengaño que se provoca el jurista, para acomodar el rompecabezas

daño, la doctrina ha propuesto la adopción de criterios normativos de atribución que, desde una perspectiva del deber ser, explican conceptualmente la posibilidad de atribuir responsabilidad por un daño en cuya producción fáctica no tuvo participación el Estado<sup>77</sup>, juicio que implica establecer en términos de imputabilidad jurídica y no de causalidad fenomenológica<sup>78</sup>, si es posible imputar a la falla probada en el proceso o no.

14.4. Desde esta perspectiva, lo que permite definir congruentemente porqué un determinado resultado dañoso, como el que se presenta en este caso, debe ser atribuido a persona distinta de la que lo ha causado fácticamente<sup>79</sup>, tiene que ver

---

del esquema del Derecho de Daños haciendo encajar a la fuerza una pieza redonda en un agujero cuadrado”: DOMINGUEZ ÁNGULO, Juan Pablo, *El concepto normativo del daño*, Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2016, pp. 43 a 44.

<sup>77</sup> En sentencia de 29 de agosto de 2013, exp. 29133, con ponencia de quien proyecta esta decisión, se indicó: “Los problemas de imputación de responsabilidad frente a eventos de omisión ha llevado a la doctrina a proponer fórmulas de solución más coherentes, como lo son los criterios normativos de atribución (...)”.

<sup>78</sup> En palabras de la Subsección: “En los fenómenos de omisión, no es relevante para el instituto de la responsabilidad establecer las causas, sino definir por qué un determinado resultado dañoso, como el que se presenta en este caso, debe ser atribuido a persona distinta de la que lo ha padecido o causado, lo cual se determina con arreglo a criterios jurídicos y no naturales”, sentencia de 29 de mayo de 2014, con ponencia de quien proyecta esta decisión.

<sup>79</sup> Sobre el particular se ha sostenido: “Por ello resulta razonable la evolución que se constata en la más autorizada doctrina comparada, de conformidad con la cual, en estricto rigor y a pesar de la utilidad que para la labor del operador jurídico podría revestir la atribución de una naturaleza normativa a la causalidad, ha de negarse la existencia de una causalidad de tipo jurídico, si se tiene en cuenta que la causalidad es siempre una noción naturalística, fenomenológica, completamente ajena a consideraciones valorativo-normativas, de suerte que deben separarse claramente el plano de la causalidad y el de la atribución de resultados a conductas —imputación—, pues mientras el primero se corresponde con el terreno de los hechos, el segundo constituye un nivel meramente jurídico-valorativo, hace parte del mundo del Derecho y quizás de ello derive la consecuencia de mayor relevancia que puede desprenderse de efectuar esta distinción: mientras que de la determinación de la existencia de relación de causalidad entre un hecho y un resultado puede predicarse su carácter de inmutable en cuanto dicha relación pende de las leyes de la naturaleza, la atribución o imputación de un resultado a un específico sujeto constituye un juicio esencialmente contingente, dependiente de la puntual concepción de la justicia prevaleciente en cada momento y lugar y, en ese orden de ideas, variable en la medida en que mute el contexto jurídico al interior del cual se produzca el correspondiente juicio de imputación”. (...)// b. Con fundamento en lo anterior, forzoso resulta concluir que a efecto de que sea declarada la responsabilidad patrimonial del Estado en un supuesto concreto, no basta con evidenciar la existencia de relación de causalidad (en el sentido estrictamente ontológico antes explicitado) entre un comportamiento y un resultado, de suerte que automáticamente éste devenga atribuible a aquél, pues a fin de que se abra paso la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado se precisa que, además del anotado nexo causal, se requiere la concurrencia de una serie de requisitos normativos, de índole jurídico, que permitan, partiendo de una determinada concepción de la justicia (la imperante en la sociedad y en el momento en el cual se lleva a cabo el análisis y que se expresa en los diversos títulos de imputación, los cuales constituyen la sistematización técnica de tales valores jurídicos), sostener que un concreto resultado es obra de un determinado sujeto; en consecuencia, el análisis de la causalidad es un requisito necesario —con el nada baladí matiz que debe introducirse en relación con aquellos eventos en los cuales debe analizarse la virtualidad causal de una

con la verificación por parte del juez de la reparación, del ejercicio adecuado de sus obligaciones, su cumplimiento o incumplimiento, esto permitirá determinar si, en un caso concreto, hay razones suficientes para atribuir responsabilidad a la demandada por un hecho en el que fácticamente no participó.

14.5. En ese orden, el actor no está exonerado de su carga probatoria, sino que debe acreditar que en la producción del daño, pese a que la demandada no participó fácticamente, sí infringió deberes competenciales de naturaleza positiva, que fueron relevantes en relación con el daño cuya indemnización reclama. Así las cosas, la carga probatoria no se traduce en la demostración de un nexo de causalidad que, se insiste, no es posible probar estrictamente en materia de omisiones, sino en la necesidad de aportar elementos que hagan razonablemente inferir que, en las circunstancias del caso concreto, el incumplimiento de la carga obligacional contribuyó de modo relevante a la configuración del daño.

---

*omisión—, más no suficiente con miras a establecer si un específico daño antijurídico resulta imputable a un sujeto y, por consiguiente, si resulta atribuible a éste la obligación de repararlo de manera integral. Además del examen relacionado con la causalidad, se hace ineludible, entonces, acometer aquél que ha de realizarse en sede de imputación. (...) //Sin embargo, la tantas veces aludida distinción categorial entre causalidad e imputación permite explicar, precisamente, de forma mucho más coherente que si no se parte de la anotada diferenciación, la naturaleza del razonamiento que está llamado a efectuar el Juez de lo Contencioso Administrativo cuando se le llama a dilucidar si la responsabilidad del Estado debe quedar comprometida como secuela no ya de una actuación positiva, sino como consecuencia de una omisión de la entidad demandada, pues aunque se admita que dicha conducta omisiva fenomenológicamente no puede dar lugar a la producción de un resultado positivo —de un daño—, ello no significa, automáticamente, que no pueda generar responsabilidad extracontractual que deba ser asumida por el omitente. Pero esa cuestión constituirá un asunto no de causalidad, sino de imputación. // Y es que en los eventos en los cuales la conducta examinada es una acción, para que proceda la declaratoria de responsabilidad resulta menester que exista relación de causalidad entre ella y el resultado, lo cual no es suficiente porque debe añadirse que éste sea jurídicamente atribuible o imputable a aquélla; pero, como señala MIR PUIGPELAT, "... cuando la conducta es, en cambio, una omisión, la relación de causalidad no es sólo insuficiente, sino, incluso, innecesaria (...) Y existirá imputación del resultado cuando el omitente tenía el deber jurídico de evitar el resultado lesivo, poseyendo la acción —debida— omitida capacidad para evitarlo. En el momento de comprobar esta última cuestión (la capacidad evitadora de la acción omitida) se examina si existe relación de causalidad entre la acción omitida y el resultado producido. Pero obsérvese bien: no es una relación de causalidad entre la omisión y el resultado, sino entre la acción (que, a diferencia de la omisión, sí tiene eficacia causal) no realizada y el resultado; y, además, es una causalidad meramente hipotética, entre una acción imaginada que no ha llegado a producirse y un resultado efectivamente acontecido. Los problemas fundamentales que se plantean, pues, en sede de omisión (y que son problemas de imputación), son la determinación de cuándo existe el deber jurídico de evitar el resultado (en definitiva, la determinación de cuándo se encuentra la Administración en posición de garante de la víctima) y la concreción del grado de capacidad evitadora del resultado que exigimos a la acción omitida, partiendo de valoraciones normativas, para imputar el resultado a la omisión". Cfr. MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria*, cit., pp. 242-244". Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de febrero de 2009, rad. 17145, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.*

14.6. Así, en relación con la responsabilidad del Estado por los daños derivados de la ejecución de conductas punibles a cargo de personas al margen de la ley, el fundamento de la responsabilidad estatal dimana precisamente de la transgresión a la obligación de garantía de los derechos -mandato de hacer-. No obstante, el contenido obligacional no impone a la administración deberes estrictos de resultado, pues es entendido que si bien está llamado a impedir tales conductas, es preciso verificar en cada caso particular si se trató de situaciones (i) previsibles y (ii) evitables.

14.7. Por ello, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que aunque el deber de protección de los asociados a cargo del Estado no constituye una carga absoluta que le imponga prevenir cualquier hecho delictivo, sí está llamado a responder cuando haya incumplido el ejercicio de sus competencias de hacer, en ese ámbito<sup>80</sup>, frente a hechos que pudo y debió haber previsto, impedido o mitigado.

14.8. En efecto, se ha aceptado que en aquellos casos en que el administrado haya solicitado de manera expresa la adopción de medidas de protección y estas han sido desatendidas, se compromete la responsabilidad del Estado cuando se materializa la amenaza o el riesgo, con fundamento en el desconocimiento del ámbito obligacional a cargo de la administración, que debe analizarse en cada caso particular con el fin de establecer, (i) si le imponía determinada conducta positiva o negativa a la demandada y, (ii) si esta omitió ejecutarla.

14.9. Bajo ese supuesto, se ha encontrado configurada la responsabilidad de la administración en aquellos eventos en que, pese a que el afectado ha promovido expresas solicitudes de protección, estas han sido retardadas, omitidas o adoptadas en forma insuficiente. No obstante, también se ha aceptado que existen eventos en que los riesgos para determinados sujetos resultan previsibles para las autoridades, aún en ausencia de solicitud expresa del interesado, casos en los que sólo es preciso acreditar, para efectos de la responsabilidad estatal, que por cualquier vía el Estado tenía conocimiento de la situación de riesgo; no obstante, se mantuvo indiferente. Así lo ha señalado en previos pronunciamientos esta Corporación, por ejemplo en relación con el asesinato de los alcaldes de los

---

<sup>80</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 26 de junio de 2014, rad. 26029. M.P. Danilo Rojas Betancourth.

municipios de Vista Hermosa - Meta<sup>81</sup>, San Francisco - Antioquia<sup>82</sup>, Miraflores - Guaviare<sup>83</sup>, Guática - Risaralda<sup>84</sup>, Villagarzón - Putumayo<sup>85</sup>, Granada - Meta<sup>86</sup> y de un diputado del departamento del Meta<sup>87</sup>, entre otros múltiples casos.

14.10. Reitera la Sala que la responsabilidad del Estado en este tipo de eventos no surge de manera espontánea ni a título de una garantía omnímoda de los derechos de los asociados, sino que se configura como un tipo de responsabilidad por omisión frente al incumplimiento de competencias precisas y preexistentes en materia de protección y seguridad de riesgos extraordinarios que atentan contra la integridad física y la seguridad personal, que sólo puede predicarse en la medida en que se acredite que el riesgo extraordinario era conocido y existían posibilidades razonables de impedir su materialización, esto es, atendidas la posibilidad de preverlo y evitarlo. Tal ha sido la línea trazada al respecto por la

---

<sup>81</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 6 de diciembre del 2013, rad. 30814, M.P. Danilo Rojas Betancourth. Esta providencia concluyó que al Estado le era imputable el resultado dañoso en el que falleció el alcalde de Vista Hermosa, al margen que la víctima no hubiere puesto en conocimiento las amenazas o solicitado formalmente la protección, en la medida que se origina un deber especial de protección en cabeza del Estado frente a personas que, por la naturaleza de sus funciones, el grupo político al que pertenecen o el contexto social en que operan, deben ser resguardadas de cualquier ataque en su contra.

<sup>82</sup> En esta ocasión, se analizó la situación del alcalde encargado del municipio de San Francisco - Antioquia, quien se dirigía a su domicilio en la ciudad de Medellín, cuando el vehículo en el que se transportaba en compañía de otros servidores públicos fue detenido por miembros del Ejército de Liberación Nacional, los cuales cercenaron su vida. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 13 de noviembre del 2014, rad. 33269, con ponencia de quien proyecta el presente fallo.

<sup>83</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de julio del 2013, rad. 24496, M.P. Danilo Rojas Betancourth (E). En esta sentencia se condenó al Estado por la muerte del alcalde del municipio de Miraflores, Guaviare, quien fue asesinado en su domicilio por miembros de grupos armados al margen de la ley, sin que la fuerza pública haya adoptado medidas suficientes para evitar este hecho.

<sup>84</sup> Se encontró responsable patrimonialmente al Estado al verificar que la fuente del daño resultó ser la omisión en la que incurrió la administración frente al cumplimiento de deberes funcionales, pues los integrantes de la Policía Nacional hicieron caso omiso de sus obligaciones, pese a la presencia guerrillera en esa área geográfica y al conocimiento de las amenazas sobre el mandatario local. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de agosto del 2012, rad. 24336, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

<sup>85</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 31 de julio de 2014, rad. 31039. M.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>86</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de febrero de 2009, rad. 23067, M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>87</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 8 de febrero de 2012, rad. 22373. M.P. Danilo Rojas Betancourth.

Corporación, en consonancia con el entendimiento que sobre el particular se ha aceptado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>88</sup>:

*[P]ara la Corte es claro que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, el carácter erga omnes de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. Es decir, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía. –Se resalta–*

14.11. Frente al caso particular, se tiene que la demanda se fundó en la existencia de presuntas fallas a cargo de la Nación, consistentes en la falta de protección del demandante y su núcleo familiar, teniendo en cuenta que se trataba de uno de los líderes del éxodo campesino a quien el Estado le había *ab initio* manifestado que iba a proteger; aunado a que, luego de los ataques a su integridad física y a su seguridad personal por parte de actores armados ilegales, omitieron desplegar acciones tendientes a menguar la configuración de una situación gravosa como lo fue el desplazamiento forzado.

14.12. Estima la Sala que el recurso de apelación está llamado a prosperar y, en consecuencia, las pretensiones de la demanda, pues se advierte que se presentaron fallas en el servicio a cargo de la entidad demandada que comprometieron su responsabilidad.

14.13. En efecto, está probado que para 1998, como consecuencia del éxodo campesino surgido en aquella época a causa de la práctica criminal de grupos

---

<sup>88</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la masacre de Pueblo Bello v.s. Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006, párrafo 123.

paramilitares o Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) de torturar, asesinar, individual o masivamente, campesinos, agricultores, líderes cívicos, etc, se elaboró un documento suscrito en San Pablo, Bolívar, denominado “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Mesa Regional del Magdalena Medio de Trabajo Permanente por la Paz”<sup>89</sup> y uno de los puntos resolutiveos consistió en que el Estado se comprometía, a través del Programa de Protección de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, a proteger no solo a la población civil de los ataques de los grupos paramilitares y garantizar el retorno a su territorio, sino también a brindar seguridad a los líderes de dicho movimiento campesino. El Acuerdo, es una prueba de gran relevancia en este proceso, ya que ilustra sobre el contexto de violencia que caracterizaba la región del Magdalena Medio en 1998 y, sobre todo, la gran desconfianza que existía en la fuerza pública y las condiciones de desprotección e indefensión en las que se encontraba la población civil y sus líderes. Por lo anterior, resulta pertinente citar del mencionado documento, los siguientes apartes:

*El Gobierno Nacional, ante los hechos que violan los derechos humanos, la constitución y las leyes, efectuados por grupos paramilitares contra la población civil del Magdalena Medio por más de una década, rechaza, condena y repudia la presencia pública, abierta y permanente de dichos grupos en esta región.*

*Estos grupos paramilitares han utilizado sistemáticamente la práctica de la desaparición forzada de personas, torturas, masacres, asesinatos y desplazamientos forzados masivos e individuales y demás actividades criminales*

---

<sup>89</sup> Copia del “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Mesa Regional del Magdalena Medio de Trabajo Permanente por la Paz” suscrito en Barrancabermeja el 4 de octubre de 1998 por el Presidente de la República, Andrés Pastrana Arango; el Ministro del Interior, Néstor Humberto Martínez Neira; Viceministro del Interior, Jorge Mario Eastman; el Gerente de la Red de Solidaridad, Fernando Medellín; los campesinos: Edgar Quiroga, Andrés Gil, Cediell Mondragón, Tito Muñoz; el Obispo de Barrancabermeja, Jaime Prieto Amaya; el Fiscal General de la Nación, Alfonso Gómez Méndez; el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuellar; y el Defensor del Pueblo, Jaime Castro Caicedo. Este documento fue remitido al presente proceso por la Directora Asuntos Territoriales y Orden Público, Sandra Patricia Devia Ruíz, mediante oficio 0700-ATO n.º 0824 del 26 de julio de 2004 (fls. 131 a 163). Igualmente el Director de Defensa Judicial de la Nación, Dionisio Enrique Araujo Angulo, remitió “copia informal del acuerdo suscrito en San Pablo, Bolívar, el 4 de octubre de 1998 por el entonces Presidente de la República, Dr. Andrés Pastrana Arango, para que haga parte del expediente en cuestión” (fl. 178, c.1). La Mesa Regional del Magdalena Medio de Trabajo Permanente por la Paz está conformada por las siguientes regiones y/o municipios del Sur de Bolívar: San Pablo, Simití, Santa Rosa del Sur; Arenal, Morales, Regidor, Río Viejo, Tiquisio, San Jacinto de Achí, Montecristo, Barranco de Loba, San Martín de Loba; Altos del Rosario, Pinillos, Atillo de Loba, El Peñón; Valle del Río Cimitarra (Remedios, Yondo y Cantagallo), Puerto Wilches, Barrancabermeja y el Bajo Simacota.

ejecutadas en personas ajenas al conflicto armado, generalmente campesinos pobres.

Que pese a que hace más de dos décadas se han presentado denuncias ante los organismos judiciales y disciplinarios aún persisten muy altos índices de impunidad frente a los responsables de las violaciones de derechos humanos.

Las unidades policiales y militares que tienen asiento donde operan los grupos paramilitares, están en la obligación de intensificar acciones y mostrar resultados inmediatos y contundentes contra estos grupos. El gobierno nacional reitera su voluntad política para prevenir y combatir la punible asociación entre algunos agentes del Estado y los grupos paramilitares.

Que con el ánimo de hacer real y efectivo el Estado Social de Derecho, reitera su convicción de llevar adelante una política de Estado contra el paramilitarismo, que oriente a la fuerza pública en su eficaz combate y neutralización; así mismo exhorta a los funcionarios de control e investigación del Estado a la realización de todas las acciones adecuadas para garantizar el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

El Gobierno Nacional desmontará en forma inmediata aquellos servicios especiales de vigilancia y seguridad privada que irrespeten los derechos y libertades fundamentales de la comunidad o que sean instrumento para realizar actos ilegales o para dar apariencia de legalidad a actividades delictivas o presten directa o indirectamente colaboración para la violación de los derechos humanos (se subraya).

14.14. En lo concerniente a las garantías de los derechos humanos de la población civil, se dijo en el Acuerdo:

a) El gobierno nacional reafirma su compromiso incondicional con la plena vigencia de los Derechos Humanos en el país y en el Magdalena Medio, en especial su obligación de respetarlos y hacerlos respetar.

b) El Estado velará porque en el desarrollo e implementación de proyectos de infraestructura o megaproyectos se garanticen los Derechos Humanos de las comunidades así como sus derechos sociales y económicos.

c) *El gobierno nacional reafirma su compromiso de prohibir que los recursos de las empresas o particulares de esos proyectos se desvíen hacia el financiamiento de grupos paramilitares y otros grupos ilegales que atentan contra la población civil (...).*

*El Gobierno Nacional reitera el compromiso del Estado colombiano para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos en el Magdalena Medio y en el país, en cumplimiento de sus obligaciones de prevenir y castigar cualquier conducta de los servidores públicos que, por acción u omisión, incurran en violación de los derechos humanos, en un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, Para el logro de ese propósito, el Gobierno realizará las siguientes medidas:*

a) *Cuando existan evidencias contundentes y manifiestas de grave violación de derechos humanos por parte de servidores públicos, el Gobierno Nacional dispondrá, con observancia de la Constitución y la ley, el retiro o insubsistencia en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las acciones disciplinarias y penales del caso.*

b) *Frente a las denuncias concretas por violaciones a los derechos humanos en el Magdalena Medio, se conformará una comisión especial de impulso, coordinación e información, entre la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación, con representación de los campesinos del éxodo y Ong's de derechos humanos. Dicha Comisión tendrá sede en Barrancabermeja y efectuará reportes públicos trimestralmente sobre los resultados de las mismas. La Fiscalía General de la Nación fortalecerá su equipo de fiscales que se encuentran investigando la violación de derechos humanos en la región, para que en el menor tiempo posible se comuniquen los resultados de manera oficial y pública. Del mismo modo, la Fiscalía y la Procuraduría les darán carácter prioritario a estas y les suministrarán los resultados al Gobierno para los efectos a que haya lugar. El gobierno nacional promoverá los recursos que se requieran para el funcionamiento de la Comisión (...)* (se subraya).

14.15. De cara a los mismos hechos, el gobierno nacional expidió una directiva con miras a combatir los grupos paramilitares que operaban en el sur del departamento de Bolívar y el Magdalena Medio. En dichas actuaciones se pudo

constatar la existencia de varias falencias estatales, no obstante, se concluyó que es obligación del Gobierno Nacional garantizar los derechos humanos de la población civil afectada por el conflicto armado<sup>90</sup>, así:

Ante la violación de los derechos humanos efectuada contra la población civil del Magdalena Medio por más de una década y considerando que se han utilizado sistemáticamente prácticas de desaparición forzada de personas, torturas, masacres, asesinatos, desplazamientos forzados masivos e individuales, ejecutadas en contra de personas ajenas al conflicto armado, el Gobierno Nacional:

*Reafirma su compromiso incondicional de procurar el respeto por los Derechos Humanos en el país.*

*Reitera su decisión de aplicar y defender el Derecho Internacional Humanitario y su compromiso de protección a la población civil.*

*Reafirma que la presencia de la fuerza pública en el territorio nacional tiene como finalidad esencial, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades, y la preservación del orden constitucional y legal, y propender por que los habitantes de Colombia vivan en paz.*

Reitera su voluntad política para prevenir y contener a los grupos paramilitares. Igualmente, expresa su compromiso de velar porque recursos de empresas o particulares no se desvíen hacia el financiamiento de actividades ilícitas.

*Renueva el compromiso de propiciar la plena vigencia de los derechos humanos en el país, especialmente en el Magdalena Medio, en cumplimiento de sus*

---

<sup>90</sup> Esta Directiva está contenida en la copia del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Mesa Regional del Magdalena Medio de Trabajo Permanente por la Paz" suscrito en Barrancabermeja el 4 de octubre de 1998 por el Presidente de la República, Andrés Pastrana Arango; el Ministro del Interior, Néstor Humberto Martínez Neira; Viceministro del Interior, Jorge Mario Eastman; el Gerente de la Red de Solidaridad, Fernando Medellín; los campesinos: Edgar Quiroga, Andrés Gil, Cediél Mondragón, Tito Muñoz; el Obispo de Barrancabermeja, Jaime Prieto Amaya; el Fiscal General de la Nación, Alfonso Gómez Méndez; el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuellar; el Defensor del Pueblo, Jaime Castro Caicedo. Este documento fue remitido al presente proceso por la Directora Asuntos Territoriales y Orden Público, Sandra Patricia Devia Ruíz, mediante oficio 0700-ATO n.º 0824 del 26 de julio de 2004 (fls. 131 a 163). En internet, esta instrucción aparece identificada como directiva Presidencial n.º 3 del 15 de octubre de 1998. V. [file:///C:/Users/MAG\\_S305/Downloads/dri03\\_98.pdf](file:///C:/Users/MAG_S305/Downloads/dri03_98.pdf). 24/08/2017.

*obligaciones de prevenir y sancionar cualquier conducta de los servidores públicos que por acción u omisión, incurran en violación de la Constitución y la ley, en un marco democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.*

*Reitera su convicción de hacer real y efectivo el Estado social de derecho y de poner en marcha una política integral contra las organizaciones armadas al margen de la ley. Así mismo, exhorta a los funcionarios de control e investigación del Estado a la realización de todas las acciones adecuadas para garantizar el derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral a las víctimas.*

*Manifiesta su voluntad política de apoyar la tipificación del delito de desaparición forzada.*

*Respalda, con fundamento en el ordinal 1º del artículo 201 de la Constitución Política, a los jueces y tribunales competentes, así como a las autoridades investigadoras y de control, para que se logre una pronta y cumplida justicia, y en especial, para que las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos sean ágiles, eficaces e imparciales, logrando así la efectiva realización de los derechos a la verdad y a la justicia.*

*De acuerdo con las razones que anteceden, se solicita acatar las siguientes directrices:*

*1. Vicepresidente de la República. El Vicepresidente de la República en su condición de alto consejero presidencial, con el apoyo de los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, de Justicia y del Derecho y Defensa Nacional, preparará para su discusión en la "comisión para el análisis y asesoramiento en la aplicación de las recomendaciones formuladas por los órganos internacionales de derechos humanos", creada mediante el Decreto 1290 de 1995, un proyecto que defina la política estatal permanente con relación a los grupos paramilitares, dentro de los tres meses siguientes a la expedición de esta directiva (...).*

*3. Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho. Los ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho, de acuerdo con sus respectivas competencias:*

*Impulsarán y harán seguimiento permanente a los proyectos de ley que en materia de tipificación del delito de desaparición forzada de personas, se presenten al Congreso de la República; solicitando el mecanismo de mensaje de urgencia si resultara conveniente para la buena marcha del proyecto de acuerdo con su agenda legislativa (...).*

*4. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, deberá establecer los mecanismos para desmontar las cooperativas y demás organizaciones que presten servicios especiales de vigilancia y seguridad privada que violen los derechos y libertades fundamentales de la comunidad o que sirvan de instrumento para la realización de actividades ilícitas. Para ello solicitará a la Defensoría del Pueblo la colaboración que dicha entidad deba prestar de conformidad con sus competencias.*

*5. Ministerio de Defensa Nacional, fuerzas militares, Policía Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad. Las unidades policiales y militares, que tienen asiento donde operan los grupos paramilitares están en la obligación de intensificar acciones y mostrar resultados contundentes. El Gobierno Nacional prestará la colaboración necesaria para que la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación puedan garantizar la sanción penal y disciplinaria de los particulares y servidores públicos que creen, financien o apoyen logísticamente a los grupos paramilitares.*

*El Ministerio de Defensa Nacional, las fuerzas militares, la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad, desarrollarán institucionalmente los mecanismos tendientes a vigilar que los bienes y recursos públicos a su cargo, en ningún caso se destinen a promover, apoyar o financiar, a los grupos de paramilitares.*

*El Ministerio de Defensa Nacional diseñará planes de seguridad en sus instalaciones militares, así como la posibilidad de reubicación espacial y estratégica, entre otras medidas, para que la población civil goce de una protección general contra los peligros del conflicto armado (...) –se subraya–.*

14.16. En lo concerniente al retorno de los campesinos del Magdalena Medio y del sur del departamento de Bolívar, el gobierno dispuso<sup>91</sup>:

El Ministerio del Interior, el INCORA y otras entidades Gubernamentales del orden nacional, se comprometen con el éxodo campesino a darles salidas de manera temporal y/o definitiva, a las familias campesinas que por motivos de seguridad no puedan retornar a sus sitios de origen.

*En consecuencia, se estudiarán los casos en individual, familiar o colectivos, con el fin de que accedan a los beneficios y programas establecidos en la Ley.*

*Para el efecto, la propuesta anexa presentada por los voceros del éxodo servirá de documento de discusión con la Entidades Gubernamentales competentes y el acuerdo que de allí resulte, será parte integrante del presente documento -se subraya-.*

14.17. En el punto específico de la seguridad para los líderes del Éxodo campesino, el Gobierno Nacional se comprometió:

El Programa de Protección de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, atenderá la protección de los Voceros del Éxodo Campesino del Magdalena Medio.

*Para tal efecto el Ministerio del Interior para el día 9 de octubre convocará el Comité de Reglamentación para estudiar cada caso en particular y establecer la posible medida de protección, de conformidad con los diferentes niveles de riesgo y grado de amenaza.*

El Ministerio del Interior sugerirá el Comité que la evaluación de riesgo la haga de forma directa debido a la circunstancias de seguridad que rodea la región, igualmente que se estudien esquemas adicionales de seguridad -se subraya-.

14.18. Los anteriores parámetros son claramente aplicables para analizar **la falla del servicio en el caso concreto**, en el que se evidencia que diferentes

---

<sup>91</sup> Este documento fue remitido al presente proceso por la Directora Asuntos Territoriales y Orden Público, Sandra Patricia Devia Ruíz, mediante oficio 0700-ATO n.º 0824 del 26 de julio de 2004 -fl. 157, c.1-.

instituciones estatales conocían de la situación de vulnerabilidad de la población civil ubicada en el sur del departamento de Bolívar y la región del Magdalena Medio, y de los líderes promotores del éxodo campesino, a causa de las conductas criminales de los paramilitares; no obstante, el aparato estatal permaneció pasivo a la espera del despliegue de los actos violentos de los terceros, en el marco del cual fue menoscaba la integridad física de varios líderes campesinos, entre ellos el señor Muñetón Valencia, familiar de los demás demandantes en reparación directa.

14.19. Ahora, está probado que para el 10 de octubre de 1999 el señor Muñetón Valencia en razón de su condición de líder campesino, según lo anotado por el entonces Personero del municipio de San Pablo, Giraldo Escudero, fue gravemente afectado en su integridad física por parte de grupos armados al margen de la ley y recibió amenazas en contra de su vida y la de su núcleo familiar, situación que, por el contexto de violencia y terror que se vivía en el sur del departamento de Bolívar y la región del Magdalena Medio, fue conocida por las autoridades de policía. El día del infortunio se consignó en la minuta de servicios de guardia de la Estación de Policía de San Pablo que el señor Muñetón Valencia había sufrido un atentado en contra de su vida y fue conducido en estado de gravedad por una patrulla de la policía desde una casa abandonada denominada el Grueso al hospital del municipio de San Pablo para, luego, vía fluvial, ser evacuado a la ciudad de Barrancabermeja.

14.20. Para la Sala, es claro que las autoridades tenían conocimiento de la situación de vulnerabilidad del señor Eofran Muñetón Valencia, líder del éxodo campesino, frente a actores de grupos armados irregulares, en razón de los hostigamientos y numerosas muertes ocurridas en dicha zona a manos de grupos paramilitares, así como del riesgo en que se encontraba la población civil. No obstante, la protección anunciada por el Estado en el Acuerdo concluido fue omitida.

14.21. Es cierto que el señor Muñetón Valencia no aportó ningún medio de prueba al proceso que demuestre que hubiera denunciado ante el Ejército o la Policía Nacional amenazas o intimidaciones concretas por parte de grupos paramilitares contra su vida o integridad física y la de su familia. En efecto, en la respuesta del

Comandante de la Estación de Policía de San Pablo, Bolívar<sup>92</sup> a esta jurisdicción, se informó de modo contundente que no existía formulación de denuncia o petición de protección especial a favor del señor Muñetón. No obstante, dicha petición de protección es irrelevante a efectos de exonerar de responsabilidad a las entidades demandadas, en la medida que sí existía un deber de protección reforzado, si se tiene en cuenta que se trataba de un líder del éxodo campesino, en quien evidentemente iban a recaer represalias por parte de grupos al margen de la ley después de que cesaran las conversaciones con el Gobierno Nacional.

14.22. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado en muchas decisiones<sup>93</sup> que existe un deber reforzado de protección estatal frente a personas que en razón de sus funciones, la afiliación a un grupo político o el contexto social en que operan, deben ser protegidas de cualquier amenaza o vulneración de sus derechos por parte de actores violentos, incluso si no han solicitado formalmente protección a las autoridades.

---

<sup>92</sup> Oficio 452/COMAN ESSAP del 23 de julio de 2004, mediante el cual el Comandante de la Estación de Policía de San Pablo, Bolívar le informa al Tribunal Administrativo de Bolívar que según respuesta del Juzgado Promiscuo Municipal de ese municipio, no existe ningún documento en el que conste que el señor Muñetón Valencia haya instaurado denuncia solicitando protección especial para su vida, como tampoco reposa tal documento en las instalaciones policiales de esa localidad (fl. 165 y s, c.1): “Se solicitó al Juzgado Promiscuo Municipal de San Pablo existía alguna denuncia instaurada por el señor antes mencionado en la cual nos respondieron que no existía ningún documento en el que conste que el señor EOFRAN MUÑETÓN VALENCIA halla instaurado denuncia solicitando protección especial para su vida de igual forma en las instalaciones policiales de esta localidad tampoco existe tal documento (...)”.

<sup>93</sup> En este sentido, véase la sentencia del 29 de abril de 2015, rad. 30374, Sección Tercera, Subsección B con ponencia de quien proyecta el presente fallo, mediante la cual se declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por la muerte del alcalde del municipio de Socha (Boyacá), ocurrida durante un ataque armado perpetrado por presuntos guerrilleros, quienes aprovecharon que el mandatario local no tenía seguridad ni había puesto en conocimiento de las autoridades las amenazas sobre su vida. En similar sentido, la sentencia del 6 de diciembre de 2013, rad. 30814, Sección Tercera, Subsección B, M.P. Danilo Rojas Betancourth donde se concluyó que al Estado le era imputable el resultado dañoso en el que falleció el alcalde de Vista Hermosa, al margen que no hubiese puesto en conocimiento las amenazas o solicitado formalmente la protección, en la medida que se origina un deber especial de protección en cabeza del Estado frente a personas que, por la naturaleza de sus funciones, el grupo político al que pertenecen o el contexto social en que operan, deben ser resguardadas de cualquier ataque en su contra. Otra similar, es la sentencia del 13 de noviembre de 2014, rad. 33269, Sección Tercera, Subsección B, con ponencia de quien proyecta el presente fallo, que condenó al Estado por la muerte del alcalde del municipio de San Francisco, Antioquia, a manos del E.L.N., quien no solicitó previamente medidas de protección ni reportó amenazas en su contra. Finalmente, entre muchas otras, la sentencia del 29 de agosto de 2012, rad. 24336, Sección Tercera, Subsección B, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo que encontró responsable patrimonialmente al Estado al verificar que la fuente del daño resultó ser la omisión en la que incurrió la administración frente al cumplimiento de deberes funcionales, pues los integrantes de la Policía Nacional hicieron caso omiso de sus obligaciones pese a la presencia guerrillera en esa área geográfica y al conocimiento de las amenazas existentes sobre el mandatario local.

14.23. Sin duda, es censurable la desatención por parte del Estado de las obligaciones de protección sobre uno de los líderes comunitarios del éxodo campesino, pese a que a través de sus más altas autoridades entre ellas el Presidente de la República, y de sus diferentes entidades había anunciado públicamente que brindaría seguridad y protección en razón de las circunstancias tan graves de orden público que se presentaron en la zona del Magdalena Medio. El Estado, en el presente proceso no dio cuenta -se insiste- de las labores específicas desplegadas que le permitan sostener que brindó seguridad al demandante y a su familia. No está justificado el hecho de haber descartado en forma irresponsable el riesgo de ataque sobre los líderes que impulsaban la movilización social, lo que constituye sin duda, una falla del servicio atribuible a las demandadas.

14.24. En efecto, las autoridades conocían la situación especial de peligro y, por ende, la previsibilidad de una acción delictiva en contra de los demandantes; sin embargo, desatendió su obligación con el único argumento de que las amenazas eran imprevisibles e irresistibles, lo que carece de credibilidad, en la medida que los actos atroces perpetrados por los paramilitares fueron conocidos públicamente por las entidades demandadas, pues dentro del Acuerdo quedó plasmado que el grupo paramilitar, además de amenazar con ocupar violentamente los predios campesinos, atentar contra la vida e integridad física de los mismos, se atribuía públicamente la autoría de las graves violaciones a los derechos humanos que cometía contra estos.

14.25. Un elemento que no necesita prueba de ninguna de las partes por constituir un hecho notorio, es la irrupción en 1998 del éxodo campesino del Magdalena Medio, lo cual obligó al gobierno de la época a instalar una Mesa Regional de diálogo cuyo fruto fue el acuerdo suscrito con los líderes campesinos, que implicó obviamente, tal como lo puso en evidencia la comisión encabezada por la Procuraduría General de la Nación, no solo el incremento de la escala de violencia de los grupos armados en los municipios de influencia en razón de las represalias, sino también, la vulneración de varios derechos de sus líderes.

14.26. La población de los municipios de la zona de influencia y, especialmente, sus líderes, se encontraban en una situación extraordinaria de riesgo que debió ser atendida con prioridad y diligencia por las autoridades, quienes tenían la

obligación constitucional y legal de brindar protección a la vida, a la integridad y a los bienes de todos los habitantes, a efectos de evitar un desplazamiento forzado.

14.27. Al respecto, tal como lo ha sostenido la Sala en otras ocasiones<sup>94</sup>, no se puede pasar por alto que si bien existe un deber estándar de protección estatal que tienen las autoridades derivado del artículo 2º de la Constitución Política, 3º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, 7º de la Convención Americana de Derechos Humanos, 9º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también lo es que estas obligaciones adquieren un rango cualificado que exige una protección reforzada, cuando se tenga un conocimiento serio y razonable sobre amenazas cuya concreción puede evitarse o atenuarse dependiendo de quienes tienen la obligación de proteger.

14.28. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que cuando el riesgo es cognoscible y previsible, se concreta un deber de evitación o mitigación del resultado dañoso a cargo de la autoridad que tiene la competencia, cuya infracción a dicha garantía normativa de hacer compromete claramente la responsabilidad del Estado frente a actos violentos desencadenados por terceros. En ese orden, en ciertos casos en los que existe un conocimiento notorio de un riesgo (que en este caso se concreta en la comisión sistemática de violaciones a derechos humanos en el sur del departamento de Bolívar y la región del Magdalena Medio por parte de grupos paramilitares) surge un deber reforzado de protección por parte del Estado. Así, en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se establecen estructuras de imputación de responsabilidad estatal cuando se trata de actos violentos provenientes de terceros inscritos en un marco contextual de violencia generalizada, bajo los siguientes supuestos:

*i) cuando el Estado omite la adopción de medidas razonables para prevenir la violación de los Derechos Humanos; ii) cuando el actor está actuando bajo la dirección, siguiendo instrucciones o con control de un Estado; iii) cuando el actor ejerce elementos de autoridad gubernamental ante la ausencia de autoridades oficiales; iv) cuando la conducta del actor es adoptada de manera subsecuente por el Estado; v) cuando la conducta del actor es la de un movimiento alzado en armas que tras triunfar militarmente se convierte en el nuevo gobierno de un Estado, vi) cuando hay delegación de funciones estatales al actor no estatal, o vii)*

---

<sup>94</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 25 de marzo de 2016, rad. 35874, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

**cuando el Estado crea una situación objetiva de riesgo y luego no despliega los deberes de salvamento que le son exigibles (pensamiento de la injerencia)<sup>95</sup> (se destaca).**

14.29. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que tratándose de hechos de actores no estatales o de actos violentos de terceros que no han actuado en connivencia con la fuerza pública y en los cuáles no hay un hecho imputable a un agente estatal, la doctrina y la jurisprudencia internacional comparten en estructurar la responsabilidad estatal sobre dos elementos: *i*) que el Estado incumpla con los deberes de diligencia que le son exigibles en la evitación de graves violaciones a los derechos humanos y, *ii*) que se trate de riesgos inminentes y cognoscibles<sup>96</sup>.

14.30. Además, la doctrina interna<sup>97</sup>, con apoyo en la jurisprudencia interamericana y en la postura de los organismos internacionales, ha sostenido de manera plausible que desde el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cuando la conducta violatoria de los derechos humanos es atribuible a actores estatales, el Estado quebranta una obligación de resultado y su responsabilidad se compromete, mientras que si es resultado de un acto violento de terceros, surge el interrogante de si dicha conducta es atribuible o no al Estado y, para ello, es indispensable constatar cuatro elementos: *i*) el conocimiento cierto de una situación de riesgo real y actual para un individuo o grupo de individuos determinado o determinable; *ii*) las posibilidades reales o razonables de prevenir o evitar ese riesgo<sup>98</sup>; *iii*) los instrumentos de prevención utilizados; y, *iv*) la calidad de

---

<sup>95</sup> Cfr. Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 56 período de sesiones, Resolución 56/83 (enero 28, 2002), Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, art. 2, pp. 9 a 10.  
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/478/00/PDF/N0147800.pdf?OpenElement> (24/08/2017).

Cfr. MONTEALEGRE LYNETT, Eduardo, "La responsabilidad internacional del Estado por el hecho de terceros", Trabajo de posesión como miembro correspondiente, Academia Colombiana de jurisprudencia, Bogotá, 1º de noviembre de 2007. Ver: [http://www.acj.org.co/o/sist\\_info/?p=productsMore&iProduct=1279](http://www.acj.org.co/o/sist_info/?p=productsMore&iProduct=1279) (24/08/2017).

<sup>96</sup> *Ibid.* p. 5.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>98</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, sentencia del 31 de enero del 2006, serie C n.º 140, párr. 123-124; *Caso Castillo González y otros vs. Venezuela*, sentencia del 27 de noviembre del 2012, serie C n.º 256, párr. 128-129; *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*, sentencia del 27 de noviembre de 2008, serie C n.º 192, párr. 78.

la respuesta. Estos aspectos, se determinan usualmente a través del estándar de diligencia debida<sup>99</sup>.

14.31. Al respecto, el Comentario General n.º 31 del Comité Internacional del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, señala:

*[L]as obligaciones positivas de los Estados Parte por asegurar los derechos del Pacto de Derechos Civiles y Políticos sólo serán cumplidas si los individuos son protegidos por el Estado, no sólo por la violación del Pacto por parte de sus agentes, sino también por actos cometidos por personas o entidades privadas (...) Puede haber circunstancias en las que la falla de asegurar los derechos del Pacto, daría pie a violaciones en cabeza de los Estados parte, como resultado de que los Estados Parte dejen de tomar medidas o **no ejerciten la diligencia debida para prevenir, castigar, investigar o reparar el daño causado por personas o entidades privadas por esos actos**<sup>100</sup> (se destaca).*

14.32. Así las cosas, si bien el Estado responde cuando con su participación concurre en la violación de derechos humanos, también cuando con su inejecución viola una obligación de hacer, esto es, de prevención del daño mediante un ejercicio oportuno del estándar de diligencia debida. La Corte Interamericana al precisar el alcance de dicho estándar, incorporado en el artículo 1.1 del Pacto de San José de Costa Rica<sup>101</sup>, precisó:

*172. Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está*

---

<sup>99</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Comentario General n.º 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Parte en el Pacto, Documento CCPR/C/21/Rev.1/ Add.13, 26 de mayo de 2004, *ibíd*, nota de pie de página n.º 21. Al respecto se puede revisar: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=478b26ea2> (28/08/2017).

<sup>100</sup> *Ibid*.

<sup>101</sup> “Los Estados partes de esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

*obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención<sup>102</sup> (se destaca).*

14.33. Aunado a ello, se constata, de acuerdo con el oficio remitido por la Fiscalía General de la Nación al presente proceso, que con posterioridad al éxodo campesino continuaron los hostigamientos, desapariciones, asesinatos y torturas en contra de otros participantes y líderes del movimiento campesino como los ocurridos contra Oscar Danilo Zais Peña, Meider José García Castillo y Valdiris Chamorro, lo que aparece probado con la resolución de acusación proferida por el órgano competente el 23 de octubre de 2001 y la decisión del Juzgado Único de Cartagena<sup>103</sup> que condenó a los implicados. Asimismo, informó la Fiscalía General de la Nación que investigó la desaparición de los señores Edgar Quiroga -persona que suscribió el Acuerdo- y Gildardo Fuentes, en hechos acaecidos el 28 de noviembre de 1999 en San Pablo<sup>104</sup>.

14.34. El 29 de noviembre de 1999 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictó medidas cautelares para dar con el paradero de Edgar Quiroga y Gildardo Fuentes, y proteger su vida e integridad física. La Comisión precisó que los referidos señores fueron interceptados por unidades del batallón 45 Héroes de Majagual a la altura de la Vereda La Placita, Corregimiento Cerro Azul, Municipio de San Pablo<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, sentencia de fondo del 29 de julio de 1988.

<sup>103</sup> Oficio n.º 1916-R.404 A- D.18 del 26 de julio de 2004 suscrito por la Unidad Nacional de Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario (fl. 222, c.1).

<sup>104</sup> Oficio n.º 1915 D-03 del 23 de julio de 2004 suscrito por la Unidad Nacional de Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario (fl. 219, c.1).

<sup>105</sup> Como antecedentes, los peticionarios señalaron ante la Comisión: "En septiembre de 1996 (sic) los campesinos de la región del Magdalena Medio realizaron una movilización de protesta masiva a fin de denunciar violaciones a los derechos humanos. Asimismo, informaron al Estado sobre su preocupación frente al anuncio de las Autodefensas Unidas de Colombia (en adelante "AUC") sobre que incursionarían en el Sur de Bolívar y solicitaron su protección.

14.35. Igualmente, estos elementos probatorios coinciden con lo precisado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, quien sostuvo en su informe del año 2001 que:

---

Como resultado de la movilización el Estado firmó un acuerdo con los campesinos de la zona, el cual incluyó el compromiso del Estado de brindarles protección. Los peticionarios indican que con posterioridad al acuerdo firmado (...) se incrementaron las violaciones a los derechos humanos, siendo asesinados por lo menos 150 campesinos en el Sur de Bolívar. // Señalan que en mayo de 1998 el jefe paramilitar, Carlos Castaño Gil, anunció una ofensiva contra la población del Sur de Bolívar que se inició efectivamente el 11 de julio con una incursión paramilitar en el corregimiento de Cerro de Burgos, municipio de Simití. Indican que durante las incursiones los paramilitares eran apoyados por vía terrestre, aérea y fluvial por tropas del Ejército Nacional. // Señalan que ante estas amenazas cientos de pobladores se vieron obligados a desplazarse hacia el municipio de San Pablo, solicitando al Gobierno la constitución de una mesa de trabajo y la visita de una comisión de alto nivel en agosto de 1998. Sostienen que durante el segundo semestre de 1998 tuvo lugar un éxodo campesino en el Magdalena Medio, en el que participaron más de diez mil campesinos. Edgar Quiroga, el dirigente local más representativo en las negociaciones del Magdalena Medio, se desempeñó como vocero de dicho éxodo. Indican que finalmente, se suscribió un acuerdo con el Estado el 4 de octubre de 1998 por el cual éste asumió el compromiso de garantizar la vida, integridad y libertad personal de los campesinos que participaron en él y de sus voceros, y los campesinos retornaron a sus caseríos. Asimismo, señalan que como parte de dicho acuerdo el Estado dispuso que los campesinos del Sur de Bolívar y del Valle de Cimitarra fueran incluidos en el programa de protección de líderes sociales, sindicales y de derechos humanos a cargo del Ministerio del Interior, dada la situación de riesgo para sus vidas e integridad persona. // Los peticionarios señalan que el 8 de octubre de 1999 Gildardo Fuentes, testigo de excepción en investigaciones ante la Fiscalía y la Procuraduría, fue víctima de un intento de asesinato, el cual fue denunciado ante el Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía (en adelante "CTI") y la Procuraduría General de la Nación y que el señor Fuentes les solicitó protección. Asimismo, indican que el 23 de noviembre de 1999 Edgar Quiroga concurrió a la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación a denunciar las estrategias desarrolladas por la Fuerza Pública en la región del Sur de Bolívar en estrecha relación con grupos paramilitares. // Señalan que el 26 de noviembre de 1999 ocurrieron repetidos bombardeos y metralla desde un helicóptero en el área de los cerros colindantes al corregimiento de Cerro Azul por lo que los campesinos se vieron forzados a suspender sus labores. Indican que el 27 de noviembre de 1999 el corregimiento fue ocupado por aproximadamente 300 hombres fuertemente armados y vestidos con prendas militares, quienes establecieron un retén, ocuparon varias viviendas, el puesto de salud y la escuela del lugar, de donde hurtaron bienes. En cuanto a los hechos, los peticionarios indican que el 28 de noviembre de 1999 Edgar Quiroga y Gildardo Fuentes llegaron al corregimiento de Cerro Azul a las 8:00 AM, aproximadamente. Alegan que fueron privados de la libertad y llevados a un establecimiento público, donde fueron interrogados. Asimismo, señalan que los señores Quiroga y Fuentes explicaron a sus captores sobre la legalidad y legitimidad de sus actividades en la zona, de las que tenía pleno conocimiento el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior. // Señalan que alrededor de las 4:00 PM Edgar Quiroga y Gildardo Fuentes fueron forzados a subir a un helicóptero –el mismo que bombardeó la zona el 26 de noviembre de 1999- donde fueron amarrados de pies y manos y golpeados con patadas y culatazos de fusil. Indican que el señor Quiroga recibió un golpe en la cara que le reventó la boca, la nariz y le rompió las gafas. // Los peticionarios hacen referencia a la llamada 'operación Anaconda', una operación militar que fue realizada de abril a junio de 1999 en los municipios de San Pablo y Simití por los Comandos de contraguerrilla y compañías adscritas a la V Brigada del Ejército Nacional. Sostienen que dicha operación es una representación de la presencia del Ejército Nacional en la región del Sur de Bolívar, su accionar encubierto como paramilitares vistiendo prendas civiles y confundiendo a la población, así como del abuso de autoridad, hurtos y demás violaciones de derechos humanos contra los miembros de las comunidades". Informe n.º 72/07, petición 319-01, admisibilidad Edgar Quiroga y Gildardo Fuentes, 15 de octubre de 2007: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/Colombia.319.01.sp.htm> 26/09/16.

*[L]os dirigentes de las organizaciones sociales del Sur de Bolívar, principalmente de la Mesa Regional Permanente por la Paz y los Derechos Humanos del Magdalena Medio y la Federación Agrominera del Sur de Bolívar, han sido amenazados, perseguidos, asesinados y desaparecidos: Oscar Danilo Zais Peña, Medier José García Castillo y Valdiris Chamorro fueron asesinados y mutilados en Guarigua (jurisdicción de San Pablo) el 30 de octubre de 1998. Los tres eran dirigentes campesinos y defensores de los derechos de sus comunidades y se encontraban coordinando los albergues en Barrancabermeja durante el éxodo campesino<sup>106</sup>.*

14.36. En el Informe de seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (1999), se expresó la preocupación por la persecución de los líderes campesinos<sup>107</sup>, así:

*El Estado también informó que apoyó el retorno inmediato de cuatro mil personas provenientes de La Gabarra mediante el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, y el retorno de diez mil personas del sur de Bolívar que se desplazaron a Barrancabermeja. En este último caso, el Estado señaló que paralelamente al retorno se inició un proceso de concertación con la población involucrada, que dio lugar a la identificación conjunta de necesidades y acciones enmarcadas dentro de un plan de desarrollo regional.*

*100. En el caso del sur de Bolívar, la Comisión ha tomado conocimiento de que, a pesar de existir acuerdos de protección a los desplazados, la persecución de algunas personas desplazadas (como el caso de Edgar Quiroga, detallado supra y los desplazados en el puerto de Barrancabermeja) ha generado desconfianza y desplazamiento campesino hacia zonas selváticas. (...)*

*119. La Comisión se encuentra particularmente preocupada por la situación de los señores Edgar Quiroga, vocero del éxodo campesino del Magdalena medio, y Gildardo Fuentes, quienes el 28 de noviembre de 1999 habrían sido interceptados por unidades del batallón 45 Héroes de Majagual a la altura de la Vereda La*

---

<sup>106</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comisión de Derechos Humanos, Promoción y protección de los derechos de los defensores de los derechos humanos, informe presentado por la Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos en virtud de la resolución 2000/61 de la Comisión de Derechos Humanos, Distr. E/CN.4/2002/106/Add.2, párr. 153. [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_27.pdf](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_27.pdf) (24/08/2017).

<sup>107</sup> <http://www.cidh.org/annualrep/99span/capitulo5a.htm> (24/08/17).

*Placita, Corregimiento Cerro Azul del Municipio de San Pablo. Según información brindada por testigos presenciales, los detenidos habrían sido atados a un árbol y torturados. El 29 de noviembre de 1999 la Comisión solicitó la adopción de medidas cautelares para proteger la vida y la integridad física de estas personas. Pocos días después, tomó conocimiento de un comunicado de las Autodefensas Unidas de Colombia donde se señala al señor Edgar Quiroga, de reconocida trayectoria como defensor de derechos humanos, como "terrorista del ELN". A pesar del otorgamiento de medidas cautelares, la Comisión no ha vuelto a tener noticia del paradero de Edgar Quiroga y Gildardo Fuentes.*

14.37. El Ministerio de Defensa y las fuerzas militares fueron concedores de tan graves hechos, sin embargo, no acreditaron acciones planeadas y efectivas para remediarlos, con lo que no solo el señor Eofrán Muñetón Valencia sino los otros líderes campesinos permanecieron sometidos al actuar de grupos ilegales, que incluyeron prácticas tan execrables como el secuestro, la desaparición forzada y el homicidio. Resulta dicente, por ejemplo, que el día en que se perpetró el atentado contra el señor Muñetón, los policías se limitaron a llevarlo a un puesto de salud, sin ofrecerle seguridad y sin tener en cuenta que se trataba de un integrante del éxodo campesino.

14.38. Las entidades demandadas no presentaron al proceso documentos que soportaran las operaciones a efectos de brindar seguridad y protección al señor Muñetón, lo cual evidencia el actuar incipiente de la fuerza pública en dicha zona que permitió el libre accionar de los grupos paramilitares.

14.39. Debe precisarse 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 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. En el caso *sub lite* se evidencia, de acuerdo con las pruebas, el total abandono y desprotección que padecieron los integrantes del éxodo campesino en el Magdalena Medio ante tan cruda y dramática realidad de violencia desplegada por el paramilitarismo, en la que ningún plan o estrategia organizada se acreditó por parte de la fuerza pública, lo que constituye un grave incumplimiento de los deberes internos e internacionales que comprometen su responsabilidad. Es precisamente, la conducta totalmente omisiva de las

autoridades ante tan graves hechos, lo que justifica el juicio de imputación de responsabilidad en su contra.

14.40. La Sala no desconoce que por las difíciles circunstancias de orden público de la época y de la zona del país en que ocurrieron los hechos, era posible que existieran dificultades en el manejo y control de la seguridad pública; sin embargo, desde el punto de vista jurídico no resulta justificable que el Estado acuerde asumir una obligación específica de protección a favor de los líderes del éxodo campesino y, posteriormente, no la ejerza, de tal modo que la ciudadanía quede abandonada a la suerte de las represalias de violadores de derechos humanos de origen privado, lo que precisamente ocurrió en el presente caso; los campesinos retornaron a sus terruños con la creencia de que era suficiente haber denunciado los execrables hechos cometidos por los paramilitares, siendo que con ello quedaron en manos de la acción libre de dichos grupos armados ilegales.

14.41. Por último, la Sala pone de presente que los daños antijurídicos infligidos por los paramilitares al señor Muñetón Valencia son imputables a las entidades demandadas no sólo, como se ha analizado, por omisión en el deber de garantía sino, de igual forma, en virtud de una infracción de respeto, comoquiera que una de las obligaciones que tiene el Estado es la de respeto de los derechos humanos de los ciudadanos y fue precisamente, tal como lo reveló el informe de la comisión de verificación de las condiciones de seguridad para el retorno de los campesinos desplazados del Sur de Bolívar y del Magdalena Medio, la conducta negligente de la fuerza pública la que permitió que se planearan y ejecutaran actos gravísimos que pusieron en peligro los mínimos bienes jurídicos de la población civil, en una vergonzosa y mancillada connivencia entre los agentes estatales y los grupos armados ilegales. Así lo prueba la comisión de verificación en su informe, la cual fue precedida por la Procuraduría General de la Nación y otros organismos internacionales:

*1. La comisión constató que los propietarios y conductores de los vehículos de servicio público del municipio de San Pablo (Bolívar), son renuentes a transportar personas y mercancías hacia el corregimiento de San Blas y la cabecera municipal de Simití, por temor a posibles atentados contra la vida y la propiedad por parte de los grupos paramilitares que operan en esas zonas.*

2. En el recorrido de San Pablo a Monterrey la comisión se encontró en tres sitios con grupos de subversivos: a treinta minutos de San Pablo, cerca al corregimiento de Santo Domingo y cerca de Monterrey. En el corregimiento de Santo Domingo una persona se nos acercó y sostuvo que en una comunicación interceptada a los paramilitares, uno de los cabecillas habría manifestado a sus subalternos: ‘Vienen unos Ojitos, no se dejen ver, los primos les garantizan la seguridad. Por favor no se revuelvan’. Ya en la cabecera del corregimiento de Monterrey se constató que el número de familias desplazadas por el pánico generado por la presencia paramilitar en zonas adyacentes es elevado. Al momento de la verificación, de los más de 2.000 habitantes del caserío, sólo permanecían allí un número reducido de estos. Los pobladores manifestaron que no se trasladaban a la cabecera de Simití por temor a ser objeto de las acciones de los paramilitares (...).

3. En ese mismo corregimiento, la comisión fue enterada que el miércoles 23 de septiembre de la presente anualidad, días después de los combates sostenidos entre guerrilleros y paramilitares en la vereda de Cuadros, efectivos militares fueron aerotransportados hasta la cabecera de Monterrey (...).

Otros manifestaron que tenían posibles retaliaciones de la guerrilla por la confusión que se pueda generar por la presencia de los paramilitares en el caserío, que lleve a pensar que la población colabora con estos, o por los resultados negativos para la población si llega a haber un enfrentamiento entre los dos grupos en San Blas . En este corregimiento constatamos que varias casas se encuentran desocupadas y según los declarantes, los residentes y/o propietarios de esos inmuebles se encuentran desplazados en el municipio de Santa Rosa del Sur (...).

5. En el recorrido de San Blas a la cabecera municipal de Simití la comisión se encontró con varios grupos de personas uniformadas y armadas que manifestaron pertenecer al batallón Galán, pero que no portaban distintivos ni identificación, aunque los mandos que posteriormente hicieron presencia si las portaban y explicaron que sus subalternos no lo hacían por razones de seguridad En el sitio conocido como la Ye de Fontes, a tres minutos de Simití, los uniformados presentes allí se contradijeron al precisar el tiempo que llevaban controlando el sitio: unos sostenían que llevaban varios días mientras otros aseveraban que tan solo habían arribado en horas de la mañana. Allí uno de los comandantes de la tropa informó que los uniformados que habíamos observado en el recorrido de

San Blas a la 'Y' pertenecían al batallón Galán. Por su parte un poblador civil le informó a la comisión que los paramilitares habían mantenido el retén en ese lugar hasta la noche anterior y que el Ejército había amanecido la mañana siguiente.

6. En la cabecera municipal de Simiti la comisión fue informada que el día 21 de septiembre en horas de la mañana, en el centro médico asistencial de esa localidad fueron hospitalizados ocho paramilitares heridos con arma de fuego en combates sostenidos con la guerrilla, situación que se convirtió en un hecho notorio en la localidad y de la que fue enterada la estación de Policía de Simití, al mando del capitán FABIO RODRÍGUEZ. Sin embargo, a pesar de que los lesionados fueron entrevistados por policías, ese hecho no fue judicializado (...).

7. La comisión se trasladó de Simiti al municipio de Tiquisio, encontrándose en la ruta con dos grupos de guerrilleros, uno de ellos apostado entre el municipio de Arenal y el corregimiento de Norosí, y otro más numeroso en éste último corregimiento, los que solicitaron una entrevista con la comisión para conocer el motivo de la comisión y exponer sus puntos de vista sobre el conflicto que afronta en la actualidad la región del sur de Bolívar, siendo insistentes en señalar que entre los paramilitares y el ejército no hay diferenciación alguna. Pobladores de esa localidad expresaron la intranquilidad y zozobra que vive esa comunidad por las amenazas de ataques paramilitares contra el caserío (...).

8. En Puerto Rico la comisión fue enterada que el 16 de septiembre, aproximadamente a las once de la mañana, un numeroso grupo de personas uniformadas y armadas con elementos de uso privativo de la fuerza pública que portaban distintivos de las AUC, se tomó esa cabecera municipal. Según las versiones recibidas los atacantes entraron disparando, hirieron a una persona conocida como Lucho Patas, al que se señala como miembros de las milicias de la subversión y en la persecución de este, asesinaron a la anciana ANA TRINIDAD ACOSTA. Así mismo fuimos enterados que los paramilitares retuvieron en la noche del 17 de septiembre, a JOSÉ MANUEL HERRERA, propietario de una taberna del pueblo, al que asesinaron al día siguiente en presencia de varios pobladores. Nos comunicaron que los paramilitares llevaban una lista de personas para ser asesinadas, a las que no encontraron. De la misma forma tomaron control de la caseta de Telecom, se comunicaron con varios medios de prensa anunciando la acción y su presencia en el lugar, para luego inutilizar los equipos. El 18 de septiembre convocaron a los pobladores a una reunión en las que les

expusieron sus objetivos, se presentaron como una fuerza integrada por exguerrilleros, exmilitares y asociaciones convivir (...).

10. Los miembros del Batallón Nariño que hacen presencia en Puerto Rico, integrado por 200 hombres según el capitán ARMANDO VÁSQUEZ GÓMEZ, ingresaron por la única vía que comunica a Puerto Venecia (Puerto Pajón) con Coco Tiquisio, carretera en regular estado que se cubre en una hora en vehículo automotor. En Coco Tiquisio los militares permanecieron cinco días y luego continuaron hacía la cabecera municipal (Puerto Rico) por vía fluvial, distancia que se cubre en 15 minutos. Según versiones recibidas por la Comisión., los miembros del Ejército llegaron a Puerto Venecia horas después que los paramilitares ocuparan Puerto Rico e iniciaron desplazamientos a pie hacia Coco Tiquisio, estableciendo un campamento provisional en el sitio conocido como Río Nuevo, al borde de la carretera entre Puerto Venecia y Coco Tiquisio, el que mantuvieron hasta cuando los paramilitares se retiraron en automotores de esa última localidad, utilizando la misma vía donde se encontraba el Ejército. Según los testigos los paramilitares al pasar por Río Nuevo, se saludaron efusivamente y se conversaron con los miembros del Batallón Nariño que se encontraban en el sitio, para luego abordar en Puerto Venecia las chalupas que los llevan a sus bases. Es de anotar que Puerto Venecia queda frente, separado por el cauce del río Cauca, de la cabecera municipal de Guaranda, Sucre, donde existe un cuartel de Policía y hay presencia constante de miembros del Ejército y patrullajes de la armada nacional (...).

En reunión solicitada por los pobladores de Puerto Rico, estos manifestaron a la comisión que era necesaria para su seguridad la presencia permanente de Fuerza Pública en la localidad., apreciación que fue corroborada por algunos habitantes de Coco Tiquisio, aunque en ambos sitios entrevistados manifestaron que tenían convicciones íntimas de los vínculos estrechos entre Ejército y paramilitares, pero consideraban que la presencia oficial de Fuerza Pública podría evitar ataques paramilitares, dado que así el Ejército no permitirían en las zonas bajo su control incursiones alevés de estos grupos contra la población civil , para no evidenciar públicamente tal relación.

En Coco Tiquisio pobladores nos informaron que el jueves 24 de septiembre, cuando el Ejército se encontraba allí, un helicóptero de color blanco sobrevoló por varias horas la región esparciendo volantes de los paramilitares contra la guerrilla

y otros contra la población, lo que generó zozobra en los pobladores, ante lo cual miembros del Ejército les manifestaron que ello no debía ser motivo de preocupación porque sólo estaban distribuyendo advertencias. -se subraya-

14.42. No cabe duda, entonces, de que ante el conocimiento fundado de hechos delictivos perpetrados por dichos criminales, las entidades demandadas tenían un deber de diligencia reforzada consistente no solo en tomar medidas idóneas para evitar o impedir después de la celebración del acuerdo que otras vulneraciones de derechos se concretaran, sino acabar con la estructura criminal del paramilitarismo en la que estaban asociados agentes estatales y actores armados; de tal manera, a pesar de tratarse de un hecho previsible no se adoptaron en la práctica, salvo la suscripción formal del acuerdo en el Magdalena Medio y en la zona sur del departamento de Bolívar, medidas pertinentes e idóneas, dentro del marco del derecho, para prevenir o contrarrestar la vulneración sistemática de derechos de la población civil y particularmente de los líderes del éxodo campesino.

14.43. Con fundamento en lo expuesto, la Sala concluye que los daños sufridos por los demandantes en octubre de 1999 a manos de grupos ilegales son imputables a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional - Ejército Nacional a título de falla del servicio, toda vez que se evidenció que el Estado faltó a su deber de proteger y brindar seguridad al señor Muñetón Valencia, líder campesino, y a su núcleo familiar.

14.44. Por lo expuesto, hay lugar a revocar la sentencia impugnada y, en su lugar, declarar la responsabilidad administrativa y patrimonial de las demandadas. La condena que se impondrá será exigible con cargo al presupuesto de cualquiera de las condenadas, pero la que pague la totalidad tendrá derecho a solicitar el reintegro a la otra por el cincuenta por ciento (50%) de lo pagado.

## **15. De los perjuicios**

15.1. En el presente caso se hará la estimación de las indemnizaciones a que hay lugar, relacionadas con los daños pedidos y acreditados en el *sub lite*, que pueden discriminarse así: (i) **daño moral – desplazamiento forzado** relacionado con el dolor, la angustia y la zozobra que sufrió la familia Muñetón Valencia por haber sido obligados a emigrar del lugar que eligieron como residencia y centro de su actividad económica en el municipio de San Pablo; (ii) **daño emergente**, los

gastos que tuvo que pagar el señor Muñetón por su atención y cuidado médico en los centros hospitalarios; (iii) **lucro cesante** derivado de la incapacidad del señor Muñetón Valencia para desarrollar su actividad económica durante el tiempo que fue desplazado por la fuerza.

## **16. Desplazamiento – daño moral**

16.1. Respecto de la prueba del daño moral padecido por las víctimas del desplazamiento forzado, la Sección Tercera, con ocasión de los hechos sucedidos en La Gabarra y en El Naya, se ha pronunciado en los siguientes términos que ahora se reiteran:

*Constituye un hecho notorio que el desplazamiento forzado produce daño moral a quienes lo padecen. No es necesario acreditar el dolor, la angustia y la desolación que sufren quienes se ven obligados a emigrar del sitio que han elegido como residencia o asiento de su actividad económica, abandonando todo cuanto poseen, como única alternativa para salvar sus vidas, conservar su integridad física o su libertad, sufriendo todo tipo de carencias y sin la certeza del retorno, pero sí de ver aún más menguada su precaria condición económica, social y cultural. Quienes se desplazan forzosamente experimentan, sin ninguna duda, un gran sufrimiento, por la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales, como lo ha señalado reiteradamente la Corte Constitucional.<sup>108</sup>*

16.2. Para la Sala es evidente que debe indemnizarse el daño moral padecido a quienes probaron haber sido desplazados violentamente, en razón de la situación de vulnerabilidad y desarraigo que los condujo a la necesidad de abandonar su lugar habitual de residencia<sup>109</sup>.

16.3. En efecto, el desplazamiento genera a quien lo sufre una pérdida indigna de sus condiciones de vida, sus costumbres, su identidad, su entorno social, familiar y laboral, situación de extrema gravedad que determina, sin duda, una afectación emocional compatible con la definición de daño moral que la jurisprudencia de

---

<sup>108</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 26 de enero de 2006, rad 25000232600020010021301, 15 de agosto de 2007, rad. 190012331000200300385-01, 18 de febrero de 2010, rad. 18436, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>109</sup> Se insiste en que esa condición de desplazamiento quedó acreditada conforme a la inscripción en el registro único de desplazados, evidencia que no fue desvirtuada ni controvertida dentro del proceso.

esta jurisdicción ha estructurado y que deviene en la afectación de diversas garantías fundamentales constitucionalmente amparadas. Así lo ha señalado la Corporación al indicar<sup>110</sup>:

*[C]onstituye un hecho notorio que el desplazamiento forzado produce daño moral a quienes lo padecen. No es necesario acreditar el dolor, la angustia y la desolación que sufren quienes se ven obligados a emigrar del sitio que han elegido como residencia o asiento de su actividad económica, abandonando todo cuanto poseen, como única alternativa para salvar sus vidas, conservar su integridad física o su libertad, sufriendo todo tipo de carencias y sin la certeza del retorno, pero sí de ver aún más menguada su precaria condición económica, social y cultural. Quienes se desplazan forzosamente experimentan, sin ninguna duda, un gran sufrimiento, por la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales, como lo ha señalado reiteradamente la Corte Constitucional.*

16.4. Bajo esas condiciones, aunque no se aportó alguna evidencia de esa afectación moral de los actores, la Sala estima justo y equitativo reconocerles una indemnización por tal concepto, que aunque no puede cuantificarse en dinero, debe constituirse en una cifra a título simbólico. En efecto, cuando una persona es atacada y perseguida por razones ideológicas o por pertenecer a una organización de defensa de derecho humanos, es apenas natural que está constreñida a abandonar súbitamente el lugar que escogió libremente para residir, donde construyó su proyecto de vida mediante la creación de lazos afectuosos con sus seres queridos, así como de desarrollo profesional y social, por lo que es natural que quien padece dicho flagelo experimenta un sentimiento de frustración, impotencia e inseguridad que le genera un grave perjuicio moral que justifica el reconocimiento de una indemnización.

16.5. En el caso concreto el actor solicitó que el perjuicio moral sea indemnizado en gramos oro; sin embargo, siguiendo lo expresado en sentencia del 2001<sup>111</sup>, la Corporación ha abandonado este criterio, para establecer el valor de la condena por concepto de perjuicio moral en una suma de dinero equivalente a cien salarios

---

<sup>110</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de enero de 2006, Radicación 25000232600020010021301 (AG), M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>111</sup> Al respecto, consultar, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, rad.15.646. M. P. Alier Hernández Enríquez.

mínimos legales mensuales en los eventos en que aquél se presente en su mayor grado de intensidad.

16.6. Para la tasación del perjuicio moral en casos de desplazamiento, la Sala ha hecho la siguiente precisión en reciente sentencia:

*Para la tasación de los perjuicios morales por el hecho del desplazamiento, se dará aplicación al criterio de la Subsección "B" según el cual, por comparación con casos similares, es procedente otorgar una indemnización equivalente a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada una de las víctimas, bajo el presupuesto de que el aludido tipo de menoscabo se presume por el solo hecho del desplazamiento forzado<sup>112</sup>.*

16.7. En relación con los demandantes Eofran Valencia Muñetón y Dany Sosa Rodríguez, en la medida en que se acreditó que para la época de los hechos residían en el municipio de San Pablo, Bolívar, se reconocerá a su favor, como resarcimiento del perjuicio moral, una indemnización equivalente a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la ejecutoria del presente fallo para cada uno. Frente a su hija, Luisa Fernanda Muñetón Sosa, quien para el momento de los hechos estaba muy próxima a nacer se reconocerá como indemnización de perjuicios morales la suma equivalente a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la época de ejecutoria del presente fallo.

16.8. Así las cosas, habrá lugar a reconocer, a título de daño moral, las sumas de dinero establecidas a continuación, para cada uno de los siguientes demandantes:

Eofran Muñetón Valencia (padre)	50 SMMLV
Luisa Fernanda Muñetón Sosa (hija)	50 SMMLV
Dany Sosa Rodríguez (compañera permanente)	50 SMMLV

## **17. Perjuicios materiales – daño emergente**

17.1. El actor solicita:

---

<sup>112</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de mayo de 2013, rad. 32274, M.P. Danilo Rojas Betancourth, reiterada en sentencia del 1º de agosto de 2016, Sección Tercera, Subsección B, rad. 36080, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

*Eofran Muñetón Valencia trabajaba en una parcela de su propiedad, ubicada en la vereda las Pabas, corregimiento de Vallecito del Municipio de Simití, con una extensión aproximadamente 70 hectáreas, en la que se producía yuca, maíz, plátano, y demás productos de pancoger, también disponía de varias cabezas de ganado. Así mismo se dedicaba a la pesca y a la actividad maderera, como la mayoría de personas que viven en esta región del sur de Bolívar (...) [E]n estas circunstancias calculamos los ingresos económicos dejados de percibir por EOFRAN MUÑETÓN VALENCIA, en lo mínimo que recibe de ingreso un colombiano [calcula el período en 41,5 meses] // En este acápite totalizamos el valor de los servicios médicos que EOFRAN MUÑETÓN ha tenido que cancelar para sostener sus dificultades de salud causadas por las heridas de muerte que le proferieron entre el 9 y el 10 de octubre de 1999 y pago de honorarios de abogado. Lo estimamos en QUINCE MILLONES DE PESOS MCTE (\$15.000.000).*

17.2. Al revisar el **daño emergente**, encuentra la Sala que con base en el documento suscrito por la Subdirectora Científica de la E.S.E. Hospital San Rafael de Barrancabermeja, Rosibel Florez, el señor Eofran Muñetón Valencia pagó la suma de setecientos mil pesos (\$ 700.000) por concepto de atención médica el 10 de octubre de 1999, suma que, por estar directamente relacionada con la situación dañosa discutida en el presente proceso, será reconocida por concepto de reparación con aplicación de la fórmula de actualización utilizada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, de acuerdo con la cual: *renta actualizada = renta histórica \* [índice final de precios al consumidor ÷ índice inicial de precios al consumidor]*. Aplicada dicha fórmula se tiene lo siguiente:

$$Ra = 700.000 * (133,39977 \div 56,43202) = \$1.654.732$$

17.3. De manera que, por concepto de daño emergente, a favor del señor Eofran Muñetón se reconocerá la suma de un millón seiscientos cincuenta y cuatro mil setecientos treinta y dos pesos m/cte.

17.4. La Sala advierte que en el proceso obra una factura en la que se precisa que el Ministerio de Salud - Desplazados debe a la Empresa Social del Estado Hospital Universitario Ramón González Valencia la suma de \$1.497.674, por concepto de atención médica prestada al señor Eofran Muñetón Valencia el 11 de octubre de 1999. No obstante, no se tiene certeza que el señor Muñetón haya pagado dicha suma de dinero por concepto de servicios médicos incluidos en el P.O.S., lo que conduce a negar dicho monto.

17.5. En lo que tiene que ver con el **lucro cesante**. La Sala observa que el señor Eofrán Muñetón Valencia no demostró que desarrollaba una actividad productiva relacionada con labores agrícolas y acuíferas durante los años 1998 y 1999, tal como lo informa en la demanda, ni está acreditado en el proceso los ingresos que dicho señor percibía mensualmente. No obstante, dado que se desconoce el monto de sus ingresos, se debe acudir al criterio jurisprudencial vigente según el cual, ante la ausencia de un medio de prueba que acredite lo percibido por una persona en edad productiva, se presume que esta devengaba al menos un salario mínimo. Para la Sala es evidente que el desplazamiento forzado debió generarle al señor Eofran Muñetón la imposibilidad de ejecutar alguna actividad, mientras realizaba las acciones tendientes a reponerse del daño sufrido, por lo que procederá a calcular la liquidación del mencionado perjuicio de conformidad con los parámetros aplicados por la Corporación:

17.5.1. - Renta: por no encontrarse acreditado el valor que el accionante percibía como consecuencia del desarrollo de sus actividades, se tomará como monto base para la liquidación el valor de un salario mínimo legal mensual vigente, es decir, \$689.455, suma que se incrementará en un 25% por prestaciones sociales, para un total de \$861.819.

17.5.2. - Período de liquidación: en la demanda se solicitó el reconocimiento de un período igual a 41.5 meses; sin embargo, dicho lapso de tiempo no está probado, razón por la cual la Sala, al no tener elementos suficientes de juicio que le permitan determinar el tiempo durante el cual estuvo cesante y teniendo en cuenta la denuncia interpuesta ante la Fiscalía General de la Nación el 25 de enero de 2001 donde se informó que el 21 de noviembre de 2000 tenía una situación económicamente mejor, pues laboraba en un restaurante de la ciudad de Bogotá (fl. 41, c.1), se concederá la indemnización por lucro cesante por un periodo comprendido entre la época de ocurrencia del daño -10 de octubre de 1999- y la fecha en la que se logró estabilizar económicamente –denuncia presentada ante la Fiscalía General de la Nación-, para un total de 13,03 meses.

17.5.3. Dicha fórmula es la siguiente:

$$S = Ra \frac{(1 + i)^n - 1}{i}$$

Donde:

S = Es la indemnización a obtener

Ra = Es la renta o ingreso mensual actualizado que equivale a \$ \$861.819.

i= Interés puro o técnico: 0.004867

n= Número de meses que comprende el período de la indemnización: 13.03

$$S= \frac{\$861.819 (1 + 0.004867)^{13.03} - 1}{0.004867}$$

$$S= \$ 11.564.200$$

17.5.4. Se tiene, entonces, que durante el tiempo consolidado el señor Muñetón Valencia dejó de percibir una renta total en pesos de \$ **11.564.200**, destinada al sostenimiento propio y de su familia.

18. En lo tocante con el **daño a la salud** padecido por el señor Eofran Muñetón Valencia, según lo informado por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Regional Noroccidente, Medellín, quedó con “secuelas permanentes: 1. perturbación funcional del órgano del sostén por franca limitación para los movimientos del cuello; 2. perturbación funcional del miembro superior izquierdo por disminución de la fuerza muscular” (fl. 45, c.1). Al respecto, la Sala considera que le resulta aplicable la tabla fijada por la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia proferida el 28 de agosto de 2014, en la que se dijo que la tasación de dichos perjuicios debe hacerse con base en el porcentaje de incapacidad laboral<sup>113</sup>, de tal manera que es posible reconocer, en principio, una suma por este perjuicio. Sin embargo, teniendo en consideración que en la demanda solo se solicitó perjuicios morales y materiales –daño emergente y lucro cesante-, los límites competenciales del juez de segundo grado están definidos a lo petitionado dentro del litigio, so pena de incurrir en una violación al debido proceso, razón por la cual si bien se considera que habría lugar a reconocer la indemnización por daño a la salud, dicho perjuicio no fue solicitado en la demanda, por lo que deberá ser negado.

---

<sup>113</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –en pleno–, sentencia del 28 de agosto de 2014, M.P. Enrique Gil Botero, expediente n.º 31170, demandante: Luis Ferney Isaza Córdoba.

## 19. Garantías de no repetición

19.1. Si bien el Estado colombiano ha avanzado seriamente en materia de garantías de protección para líderes sociales y defensores de derechos humanos, las estadísticas citadas en este proceso -v. supra. 10.2- son alarmantes y demuestran que este flagelo se ha incrementado progresivamente. Con el objeto de mitigar el riesgo de afectación de los derechos fundamentales a la seguridad personal y a la vida, y por ende, evitar la configuración del daño antijurídico, en especial de quienes se dedican a la promoción de la defensa de los derechos humanos en lugares que fueron escenario de confrontación armada, la Sala considera pertinente la adopción urgente de medidas no pecuniarias encaminadas a la no repetición de las conductas que fueron materia de pronunciamiento en el presente fallo, como lo ha hecho en otras ocasiones<sup>114</sup>. Sobre el principio de reparación integral y sus componentes esenciales, la Corporación ha manifestado:

*En numerosos pronunciamientos la Sala ha delimitado el contenido del principio de reparación integral, en los siguientes términos: (...)*

*a. La restitución o restitutio in integrum, es el restablecimiento de las cosas a su estado normal o anterior a la violación, producto del ilícito internacional, es la forma perfecta de reparación, y que sólo en la medida en que dicha restitución no resulte accesible procede acordar otras medidas reparatorias.*

*b. La indemnización por los perjuicios materiales sufridos por las víctimas de un caso en particular, comprende el daño material (daño emergente, lucro cesante) y el daño inmaterial.*

*c. Rehabilitación, comprende la financiación de la atención médica y psicológica o psiquiátrica o de los servicios sociales, jurídicos o de otra índole.*

*d. Satisfacción, son medidas morales de carácter simbólico y colectivo, que comprende los perjuicios no materiales, como por ejemplo, el reconocimiento*

---

<sup>114</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 14 de abril de 2011, rad. 20145, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo; sentencia de 29 de marzo de 2012, rad. 21380, M.P. Danilo Rojas Betancourth; sentencia de 6 de diciembre de 2013, rad. 26607, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

*público del Estado de su responsabilidad, actos conmemorativos, bautizos de vías públicas, monumentos, etc.*

*e. Garantías de no repetición, son aquellas medidas idóneas, de carácter administrativo legislativo o judicial, tendientes a que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones a su dignidad, entre las cuales cabe mencionar aquellas encaminadas a disolver los grupos armados al margen de la ley, y la derogación de leyes, entre otras<sup>115</sup>.*

19.2. De acuerdo con lo anterior, el Estado, en aras de brindar protección efectiva a los líderes sociales y defensores de derechos humanos, debe adoptar medidas adecuadas y eficaces para garantizar sus derechos. En atención a esto, la Sala, con base y en armonía con las recomendaciones y requerimientos realizados por la Defensoría del Pueblo en el informe de 2017 titulado “Violencia y amenazas contra los líderes sociales y los defensores de derechos humanos”, ordenará también las siguientes medidas tendientes a la no repetición de los hechos que en esta oportunidad fueron objeto de análisis:

## **20. Adopción del plan de acción por la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad**

20.1. El punto 3 del “*Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*” incluye lo atinente a las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra: *i)* defensores y defensoras de derechos humanos; *ii)* movimientos sociales o movimientos políticos, o *iii)* que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

20.2. A su vez, el Decreto-Ley 154 de 2017, declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-224 del 2017<sup>116</sup>, creó la Comisión Nacional

---

<sup>115</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 19 de octubre de 2007, rad. 29273, M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>116</sup> Corte Constitucional, sentencia C-224 del 20 de abril del 2017, M.P. M.P. Alberto Rojas Ríos.

de Garantías de Seguridad, presidida por el Presidente de la República y compuesta, además, por los Ministros del Interior, Defensa y Justicia, por el Fiscal General, el Procurador General y el Defensor del Pueblo, por el Comandante de las Fuerzas Militares y el Director de la Policía Nacional, y por el Director de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, entre otros.

20.3. Teniendo en consideración que una de las competencias establecidas en cabeza de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad es la de formular y evaluar el plan de acción permanente para combatir y dismantelar las organizaciones y conductas punibles que atenten contra defensores y defensoras de derechos humanos y que el mismo aún no ha sido implementado en su totalidad, es indispensable exhortar al señor Presidente de la República, quien preside la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, para que se **adopte con carácter urgente e imperioso** el plan de acción, los recursos humanos, financieros y logísticos suficientes a efectos de evitar, prevenir, mitigar y disminuir el riesgo de afectación del derecho fundamental a la seguridad personal y, por ende, a la vida de quienes se consagran a la promoción y defensa de los derechos humanos, todo esto de cara a implementar de modo eficaz e integral lo previsto en el Acuerdo de Paz suscrito con las FARC.

## **21. Adopción del nuevo Sistema de Alertas Tempranas a efectos de prevenir la actividad delictiva de organizaciones criminales**

21.1. En el Acuerdo para la Paz en el punto 2.1.2.1, literal b, se previó que en la Defensoría del Pueblo, de manera coordinada con el Gobierno Nacional y la Unidad Especial de Investigación, se creará un nuevo Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales. Según el Acuerdo, el sistema combinaría actividades permanentes de monitoreo y capacidad de alerta temprana para el despliegue de reacción rápida en el terreno y actuará en coordinación con las organizaciones de defensa de los derechos humanos y las comunidades. Igualmente, se precisó en el Acuerdo que el Sistema de Alertas Tempranas deberá tener enfoque territorial, diferencial y de género, y un despliegue preventivo de seguridad, sin detrimento de su despliegue nacional y su capacidad de reacción.

21.2. Según el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de

una paz estable y duradera, el sistema tendrá las siguientes funciones: *i)* Monitorear y mapear la amenaza que representa la presencia y/o actividades de organizaciones y conductas criminales objeto del Acuerdo, incluyendo las que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo, en particular en regiones y territorios en donde las FARC-EP adelanten su proceso de reincorporación a la vida civil. *ii)* Las instituciones gubernamentales, la Fuerza Pública, las comunidades, grupos sociales y las organizaciones especializadas en el terreno, contribuirán de forma permanente y continua a alimentar el Sistema, de manera que se generen instrumentos de verificación y respuesta frente a las denuncias y reportes aportados en los territorios y en el nivel central. *iii)* Identificar tempranamente la presencia, movimiento, incursiones y actividades en todo el país de las organizaciones criminales objeto de este acuerdo, así como los potenciales riesgos para la población civil. *iv)* El Gobierno Nacional garantizará la organización y coordinación de las medidas preventivas y de reacción rápida frente a estas incursiones y acciones de las organizaciones criminales objeto de este acuerdo, a fin de garantizar la protección de la población civil. *v)* Inicialmente, se priorizarán las áreas críticas de intervención con fundamento en la recopilación de los reportes y la denuncia pública acumulada.

21.3. El Decreto-Ley 895 del 2017, declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-517 del 10 de agosto del 2017<sup>117</sup>, previó en su artículo 17 que el Gobierno Nacional reglamentará el nuevo Sistema de Prevención y Alerta Tempranas para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, así como cualquier hecho o conducta criminal en contra de quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, organizaciones de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil..

---

<sup>117</sup> Corte Constitucional, sentencia C-517 del 10 de agosto del 2017, M.P. Iván Escrucería Mayolo (e). Cfr. <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-dio-luz-verde-nuevo-decreto-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-articulo-710840> 31/08/17.

21.4. En atención a la urgencia, importancia y necesidad que reviste la adopción de un nuevo Sistema de Prevención y Alertas Tempranas previsto en el Acuerdo para la Paz y en el Decreto-Ley 895 del 2017, la Sala exhortará al señor Presidente de la República para que dentro del marco de sus competencias y en coordinación con el Defensor del Pueblo y el Director de la Unidad Especial de Investigación **reglamente con carácter urgente e imperioso**, a través de los criterios que juzgue técnicamente conducentes y pertinentes, un nuevo Sistema de Prevención y Alertas Tempranas, el cual se encargará de procesar, verificar y analizar técnicamente información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo, en especial de quienes se consagran a la promoción y defensa de los derechos humanos, con lo que alertará a las autoridades competentes para que se brinde protección oportuna e integral a los defensores y defensoras de derechos humanos.

## **22. Adopción de mecanismos colectivos de protección**

22.1. De acuerdo con el informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Colombia de la Organización de Naciones Unidas<sup>118</sup> -ONU-, en 2016, 210 líderes sociales fueron amenazados, de los cuales 69 corresponde a amenazas colectivas, esto es, el 32%.

22.2. Por las anteriores razones, la Sala exhortará al señor Director de la Unidad Nacional de Protección para que de manera urgente adopte, ajuste y materialice medidas especiales de prevención y protección con enfoque colectivo de cara a garantizar, en atención a los niveles de riesgo presentados, la seguridad de las organizaciones defensoras de derechos humanos, de acuerdo con las previsiones normativas del Decreto 4912 del 2011.

## **23. Conclusión**

23.1. De conformidad con los argumentos expuestos en esta sentencia y teniendo en consideración que se demostró la falla del servicio cometida por la entidad demandada, la cual fue relevante en la afectación a la integridad física, al domicilio, a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio colombiano

---

<sup>118</sup> Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, *Documento A/HRC/34/3/Add.3*, marzo de 2017, p. 10, párr. 54.

de la familia Muñetón Valencia, la Sala revocará la sentencia proferida en primera instancia en el sentido de declarar administrativa y patrimonialmente responsable a las entidades demandadas por la afectación a la integridad física, seguridad personal y desplazamiento forzado padecido por el actor y su núcleo familiar, según lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

#### **24. Costas**

24.1. No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de alguna de las partes o de los demás intervinientes procesales, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se profiera una condena de ese tipo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –Subsección B–, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

**REVOCAR** la sentencia proferida el 25 de marzo de 2011 por el Tribunal Administrativo de Bolívar, la cual quedará así:

**PRIMERO: DECLARAR** a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional - Ejército Nacional administrativa y patrimonialmente responsable por el daño antijurídico padecido por la familia Muñetón Sosa, consistente en la afectación a la integridad física, al domicilio, a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio colombiano con ocasión del desplazamiento forzado al que fueron sometidos por grupos paramilitares, al margen de la ley.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **CONDENAR** a las entidades demandadas al pago de las siguientes sumas de dinero:

**A)** A favor del señor Eofran Muñetón Valencia, Luisa Fernanda Muñetón Sosa y Dany Sosa Rodríguez la suma equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la ejecutoria del presente fallo, para cada uno, por concepto de indemnización de perjuicios morales.

**B)** A favor del señor Eofran Muñetón Valencia la suma de un millón seiscientos cincuenta y cuatro mil setecientos treinta y dos pesos m/cte (**\$1.654.732**) por concepto de indemnización de perjuicios materiales - daño emergente.

**C)** A favor del señor Eofran Muñetón Valencia la suma de once millones quinientos sesenta y cuatro mil doscientos pesos m/cte (**\$11.564.200**) por concepto de indemnización de perjuicios materiales - lucro cesante.

**TERCERO. ADOPTAR** como garantías de no repetición las siguientes:

**EXHORTAR**, con fines preventivos, a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, creada por el Decreto 154 de 2017 y presidida por el señor Presidente de la República, quien tiene a su cargo el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres que atenten contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, para que para que se **adopte con carácter urgente e imperioso** el plan de acción, los recursos humanos, financieros y logísticos suficientes a efectos de evitar, prevenir, mitigar y disminuir el riesgo de afectación del derecho fundamental a la seguridad personal y, por ende, a la vida de quienes se consagran a la promoción y defensa de los derechos humanos, todo esto de cara a implementar de modo eficaz e integral lo previsto en el Acuerdo de Paz suscrito con las FARC.

**EXHORTAR** al señor Presidente de la República para que dentro del marco de competencias señaladas en el Acuerdo de Paz y en el Decreto-Ley 895 del 2017 y en coordinación con el Defensor del Pueblo y el Director de la Unidad Especial de Investigación **reglamente con carácter urgente e imperioso**, a través de los criterios que juzgue técnicamente conducentes y pertinentes, un nuevo Sistema de prevención y alertas tempranas, el cual se encargará de procesar, verificar y analizar técnicamente información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo, en especial de quienes se consagran a la promoción y defensa de los derechos humanos, con lo que alertará a las autoridades competentes para que se brinde protección oportuna e integral a los defensores de derechos humanos y líderes sociales.

**EXHORTAR** al señor Director de la Unidad Nacional de Protección para que de

*manera urgente adopte, ajuste y materialice, con carácter urgente e imperioso, medidas especiales de prevención y protección con enfoque colectivo de cara a garantizar, en atención a los niveles de riesgo acreditados, la seguridad de las organizaciones defensoras de derechos humanos, de acuerdo con las previsiones normativas del Decreto 4912 del 2011.*

**CUARTO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO:** Sin condena en costas.

**SEXTO: ORDENAR** dar cumplimiento a la sentencia en los términos y condiciones dispuestas en los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.

**SÉPTIMO:** De conformidad con lo dispuesto en los artículo 115 del C. de P.C. y 37 del Decreto 359 de 1995, para el cumplimiento de esta sentencia **EXPÍDANSE COPIAS** con destino a las partes, para que sean entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando, con facultades para recibir.

En firme este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, DEVUÉLVASE Y CÚMPLASE.

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Presidente de la Sala

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**

Magistrado

Ausente con excusa

**STELLA CONDO DÍAZ DEL CASTILLO**

Magistrada