

## CIRCULAR EXTERNA No. 30

**Para:** Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Armada Nacional, Policía Nacional, Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personerías Distritales y Municipales y entidades territoriales

**De:** **CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
Director General  
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

**Asunto:** Lineamientos para la prevención del daño antijurídico, la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo y la defensa judicial en procesos adelantados por desplazamiento forzado

**Fecha:** 04 DIC 2024

---

De conformidad con la Ley 1444 de 2011 y el Decreto Ley 4085 del mismo año, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) cuenta con competencias en materia de prevención del daño antijurídico y de defensa judicial. En tal medida, le corresponde impartir lineamientos y recomendaciones para que las entidades públicas adelanten una adecuada defensa de los intereses litigiosos de la Nación<sup>1</sup>. Según el numeral 2 del artículo 6 del Decreto Ley 4085 de 2011, los protocolos y lineamientos para la gestión de la defensa jurídica del Estado serán vinculantes para las entidades del orden nacional.

Por su parte, el artículo 206 de la Ley 2294 de 2023<sup>2</sup> creó el Sistema de Defensa Jurídica del Estado y designó a esta Agencia como su coordinadora. El Sistema de Defensa se define como el conjunto de actores, políticas, estrategias, principios, normas, rutas de articulación e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y gerenciales orientados a garantizar, de manera coordinada, la eficacia de la política pública del ciclo de defensa jurídica del Estado en las entidades públicas del orden nacional y territorial, independientemente de su naturaleza y régimen jurídico.

---

<sup>1</sup>Ordinal 1 del artículo 6 del Decreto Ley 4085 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 2269 de 2019.  
<sup>2</sup>Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia potencia mundial de vida'.

Teniendo en cuenta esas competencias, la Agencia consultó la información contenida en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado (eKOGUI) relacionada con el fenómeno del desplazamiento forzado. En esa medida, encontró que se registraron 1.309 procesos activos contra entidades nacionales por desplazamiento con pretensiones de 48 mil millones de pesos. En cuanto a procesos terminados los procesos ascienden a 1.579 con condenas aproximadas de 19 mil millones de pesos<sup>3</sup>. Adicionalmente, es importante resaltar que, ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), el Estado colombiano cuenta con 179 peticiones y casos, en virtud de los cuales se pretende declarar su responsabilidad internacional, entre otros aspectos, por desplazamiento forzado de la población civil<sup>4</sup>. En este reporte se indicó que 57 de estos casos tienen como único hecho denunciado el desplazamiento forzado, mientras que los restantes se denuncian también otras violaciones de DDHH.

Así, se tiene que las diez (10) entidades más demandadas y, a su vez, condenadas por la causa de desplazamiento forzado son: i) Ministerio de Defensa Nacional; ii) Policía Nacional, iii) Ministerio del Interior; iv) Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; v) Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; vi) Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; vii) Fiscalía General de la Nación; viii) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; ix) Unidad Nacional de Protección; y x) Agencia Nacional de Tierras.

Cabe agregar que, conforme al análisis de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, las principales situaciones concretas que dan lugar a ejercer los medios de control de reparación directa y de grupo, por esta causa, son:

- Amenazas, agresiones, hostigamientos, masacres, homicidios, secuestros, desaparición de personas e incursiones armadas, producto de actuaciones desplegadas por grupos paramilitares y guerrilleros.
- Enfrentamientos de grupos armados entre sí y/o con miembros de la fuerza pública, así como disturbios, tensiones interiores y violencia generalizada.
- Ocupación permanente de inmueble por la fuerza pública y/o grupos armados.
- Divulgación y estigmatización producto de la privación de la libertad.

Respecto de la litigiosidad generada por el desplazamiento forzado, la Agencia revisó la jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional y de la Sección

<sup>3</sup> eKOGUI. Corte a 31 de octubre de 2024.

<sup>4</sup> Cifras suministradas por la Dirección de Defensa Jurídica Internacional – ANDJE, con corte del 12 de noviembre de 2024.

Tercera del Consejo de Estado, en aras de establecer una serie de recomendaciones y lineamientos que permitan a las entidades públicas prevenir o mitigar la ocurrencia de dicha causa, así como realizar una adecuada y eficiente defensa judicial dentro del proceso contencioso administrativo.

El presente lineamiento desarrolla los siguientes temas: i) consideraciones generales sobre el desplazamiento forzado; ii) lineamientos para la prevención y/o mitigación del desplazamiento forzado y de sus consecuencias; iii) lineamientos de conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo; y iv) lineamientos o recomendaciones en materia de defensa judicial.

## **1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO**

- 1.1. El numeral 1 del artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece que «[t]oda 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».
- 1.2. Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que la libertad de circulación tiene una doble connotación. Por un lado, es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona y, por otro, conlleva el derecho a escoger libremente su lugar de residencia y a no ser forzada a trasladarse a otro lugar dentro del territorio del Estado<sup>5</sup>.
- 1.3. Para determinar el contenido y alcance del artículo 22 de la CADH, la Corte IDH acogió, en varios de sus pronunciamientos<sup>6</sup>, la definición de desplazados(as) internos(as) contenida en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de las Naciones Unidas<sup>7</sup>, los cuales tienen carácter vinculante e integran el bloque de constitucionalidad<sup>8</sup>.
- 1.4. Se entiende por desplazados(as) internos(as) «[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, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes

<sup>5</sup> Corte IDH. Caso Yarce y otras vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016, párr. 214 y 215.

<sup>6</sup> Corte IDH. Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, serie C 134, párr. 177 y Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006, párr. 212.

<sup>7</sup> Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Documento E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-278 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida»<sup>9</sup>.

1.5. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló como características del desplazamiento forzado las siguientes:

- Implica una violación continua y múltiple de derechos humanos, tales como: circular y escoger libremente el lugar de residencia; vida digna y familiar; integridad personal; trabajo y educación. En el caso de comunidades y pueblos indígenas y/o afrodescendientes, el derecho a sus tierras, territorios ancestrales y a su cultura.
- Coloca a las personas desplazadas en una situación de vulnerabilidad, indefensión y marginación.
- Genera unos efectos nocivos adicionales, como son: pérdida de la tierra y la vivienda, afectaciones psicológicas, empobrecimiento, deterioro de las condiciones de vida, incremento de enfermedades y mortalidad, inseguridad alimentaria y ruptura del tejido social<sup>10</sup>.

1.6. De acuerdo con los estándares del SIDH, las principales obligaciones de los Estados frente al desplazamiento forzado de personas son las siguientes:

- Prevenir las violaciones a los derechos humanos susceptibles de generar desplazamiento forzado y adoptar medidas de carácter político, jurídico, administrativo y cultural para mitigar sus causas<sup>11</sup>.
- No adelantar o promover acciones que obliguen al desplazamiento interno de personas en contra de su voluntad, ni tolerar o coadyuvar la comisión de esta conducta por parte de terceros<sup>12</sup>.
- Proporcionar una adecuada asistencia humanitaria, condiciones de seguridad, salubridad e higiene, y medidas que eviten la separación de los miembros de la familia de la población desplazada<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Naciones Unidas. Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno. N doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>.

<sup>10</sup> CIDH. Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica Lineamientos para la formulación de políticas públicas. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser. L) ISBN 978-0-8270-6791-2, 2018; Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Párr. 234.

<sup>11</sup> CIDH, Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México.

<sup>12</sup> Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012, Serie C No. 259.

<sup>13</sup> Ibidem.

- Adoptar medidas positivas y con enfoque de género, para revertir los efectos de la condición de vulnerabilidad e indefensión en que se encuentran las personas desplazadas<sup>14</sup>.
  - Establecer condiciones que permitan el retorno voluntario, seguro y digno de las personas desplazadas a su hogar o lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país<sup>15</sup>.
  - Investigar, juzgar y sancionar las conductas que dan lugar al desplazamiento forzado, así como reparar integralmente a las víctimas<sup>16</sup>.
- 1.7. En el ordenamiento jurídico interno se define al desplazado(a) como «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»<sup>17</sup>.
- 1.8. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional el fenómeno del desplazamiento forzado debe ser afrontado por el Estado<sup>18</sup>, en la medida que:
- Apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar de sus lugares de origen.
  - Constituye un problema de humanidad y un estado de emergencia social que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas y atendido, de manera prioritaria y especial, por los funcionarios(as) del Estado.
  - La población desplazada adquiere una condición de vulnerabilidad, debido a que esa circunstancia le impide acceder a las garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida.
  - La población desplazada soporta una condición de exclusión y marginalidad, debido no solo a la ruptura de los vínculos con su

<sup>14</sup> Corte IDH. Caso Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Sentencia del 15 de septiembre de 2005.

<sup>15</sup> CIDH, Informe 64/11, Caso 12.573, Informe sobre Fondo Marino López y otros (Operación Génesis), Colombia, 31 de marzo de 2011, párr. 351.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Artículo 1 de la Ley 387 de 1997; artículo 60, parágrafo 2, de la Ley 1448 de 2011 y Decreto 2569 de 2000.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencias SU-1150 de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-025 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-585 de 2006, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-278 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla; C-372 de 2009, M. P. Nilson Pinilla Pinilla y SU-254 de 2013, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

comunidad de origen, sino que ingresa a una nueva comunidad a la cual no pertenece.

- La situación de desplazamiento produce desarraigo, exclusión social y discriminación, así como pérdida de la pertenencia y de la autonomía personal.
- No necesariamente es el registro formal ante los entes gubernamentales lo que le da el carácter de desplazado(a) a una persona, sino el hecho de haber tenido que abandonar el lugar de residencia habitual.

1.9. El Consejo de Estado también ha analizado en múltiples oportunidades<sup>19</sup> el fenómeno del desplazamiento forzado y ha declarado patrimonialmente responsable al Estado, a título de falla en el servicio, principalmente, en cuatro (4) eventos:

- Omisión absoluta del Estado en el cumplimiento de sus deberes de protección y seguridad a la población desplazada o en riesgo de desplazamiento, ante hechos de terceros.
- Acciones tardías o deficientes frente al deber de protección y seguridad a la población desplazada o en riesgo de desplazamiento.
- Falta de atención, intervención tardía o deficiente para atender humanitariamente a la población desplazada.
- Acciones ilegítimas perpetradas por agentes del Estado en ejercicio de sus funciones y que dieron lugar al desplazamiento forzado.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 1 de marzo de 2024, radicado 13001-23-31-000-2010-00289-01 (64434), C. P. José Roberto Sáchica Méndez; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 1 de marzo de 2024, radicado 50001-23 31-000-2011-00096-01(62355), C. P. María Adriana Marín; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 5 de febrero de 2024, radicado 18001-23-31-000-2009-00243-01 (63820); Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 25 de marzo de 2023, radicado 05001233100020120065301 (62866), C. P. Alberto Montaña Plata; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 25 de mayo de 2023, radicado 52001233100020110025801 (55369), C. P. Martín Gonzalo Bermúdez Muñoz; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de mayo de 2023, radicado 05001233100020110081301 (58055), C. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 5 de diciembre de 2022, radicado 05001233100020100151801 (56466), C. P. Nicolás Yepes Corrales; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 3 de noviembre de 2022, radicado 05001233100020020065301 (52160), C. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 1 de junio de 2020, radicado 81001-23-31-000-2010-00058-01 (51558), C. P. Ramiro Pazos Guerrero.

1.10. Particularmente, la Sección Tercera en varias decisiones resaltó algunas de las características y obligaciones del Estado frente al desplazamiento<sup>20</sup>, a saber:

- Demostrada la condición de desplazado(a), se infiere el detrimento de sus derechos dada la situación de vulnerabilidad en que se encuentra esta población.
- La condición de desprotección y vulnerabilidad hace a las personas desplazadas acreedoras al acceso privilegiado a los recursos y servicios del Estado.
- Los deberes del Estado no solo consisten en obligaciones de abstención, mediante el respeto de los derechos de las personas (obligación de no hacer), sino también de intervención sobre la conducta de terceros (obligaciones de hacer). Esto último, se materializa, principalmente, a través de: i) proteger a las personas durante el desplazamiento; ii) prestar y facilitar la asistencia humanitaria requerida; y iii) facilitar el retorno, reasentamiento y reubicación de las personas desplazadas a sus lugares de origen.

## **2. LINEAMIENTOS PARA LA PREVENCIÓN Y/O MITIGACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y DE SUS CONSECUENCIAS**

La mayoría de las situaciones concretas que generan litigiosidad contra el Estado por el desplazamiento forzado se originan por hechos de terceros en el marco del conflicto armado, en especial, por las acciones desplegadas por los grupos armados al margen de la ley. No obstante, esta Agencia encuentra que las entidades públicas pueden, en gran medida, evitar la materialización del daño, o por lo menos, mitigarlo, a través de la implementación de las acciones que se describen a continuación:

### **2.1. Recomendaciones frente al deber de protección y seguridad personal o colectiva de las personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento forzado**

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de mayo de 2023, radicado 05001-23-31-000-2011-00813-01 (58055), C. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas (posición tomada de las sentencias de la misma Corporación y Sección de 21 de febrero de 2012, radicado 31093, C. P. Jaime Orlando Santofimio y de 12 de febrero de 2024, radicado 34440, C. P. Jaime Orlando Santofimio; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 5 de diciembre de 2022, radicado 05001233100020100151801 (56466), C. P. Nicolás Yepes Corrales; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 23 abril de 2018, radicado 73001-23-31-000-2006-01680-01 (43214), C. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; y Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 agosto de 2017, radicado 2001-01492 (41187), C. P. Ramiro Pazos Guerrero.

- 2.1.1 Realizar diagnósticos con el fin de identificar las zonas o territorios del país que, por encontrarse en situación de conflicto armado o de grave alteración del orden público, se encuentran en riesgo de sufrir desplazamientos forzados de la población civil<sup>21</sup>.
- 2.1.2 Diseñar e implementar planes de monitoreo constante y de inteligencia que permitan: i) la verificación de hechos violentos; ii) la identificación de los presuntos responsables; y iii) la valoración de los riesgos existentes. Esto, en aras de adoptar las acciones administrativas, operacionales y estratégicas necesarias para garantizar los derechos de la población civil<sup>22</sup>.
- 2.1.3 Delimitadas las zonas y verificados los hechos, será necesario identificar e individualizar las personas o grupo de personas de la población que han sido desplazadas o que se encuentran en riesgo de sufrir desplazamiento. Para este fin se recomienda, por ejemplo: i) realizar censos poblacionales; o ii) elaborar bases de datos que contengan<sup>23</sup>, entre otros, la información general de las personas desplazadas o en peligro de sufrir este flagelo<sup>24</sup>.
- 2.1.4 Identificada la población objeto de protección, cada entidad, de conformidad con sus competencias, deberá adoptar protocolos de verificación y análisis de riesgo<sup>25</sup>. El estudio que se adelante para tal efecto no debe responder a un práctica generalizada o estandarizada, sino que debe atender a las situaciones o características particulares de este grupo poblacional.
- 2.1.5 Los estudios de seguridad y protección, así como las acciones de restablecimiento del orden público no solo deben ser adelantadas cuando las personas desplazadas o en riesgo lo soliciten, sino cuando las entidades, sin que medie solicitud alguna, conozcan o deban conocer, dado el contexto fáctico existente, que aquellas se encuentran

<sup>21</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Armada Nacional, Policía Nacional, Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personerías Distritales y Municipales.

<sup>22</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Armada Nacional, Policía Nacional, Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personerías Distritales y Municipales.

<sup>23</sup> Por ejemplo, nombre, identificación, sexo, edad, ubicación o dirección, sus condiciones de riesgo o seguridad personal, y los bienes que poseen, entre otros.

<sup>24</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Defensoría del Pueblo, Personerías Distritales y Municipales y entidades territoriales.

<sup>25</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Unidad Nacional de Protección, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personerías Distritales y Municipales.

amenazadas o expuestas a sufrir graves riesgos en su vida, integridad personal y bienes<sup>26</sup>.

2.1.6 Ante eventos concretos que generen o puedan generar desplazamientos, las entidades, además de cumplir con las obligaciones normativas a su cargo, podrán, en marco de sus competencias, valorar la pertinencia y utilidad de adoptar las siguientes medidas:

- Adoptar un sistema de alertas tempranas con el fin de prevenir la vulneración de los derechos de la población, en general, o a grupos específicos de personas en riesgo de desplazamiento, mediante esquemas de seguridad y protección, según lo amerite cada situación<sup>27</sup>.
- Diseñar y divulgar las rutas de acceso para que la población en riesgo de ser desplazada pueda solicitar la protección individual o colectiva<sup>28</sup>.
- Implementar programas de acompañamiento o Planes Padrino de Protección para garantizar la seguridad de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento forzado. Es importante no solo ofrecer la protección necesaria, sino también dejar constancia de la correspondiente actuación, a través de órdenes, decisiones, informes, planillas de seguimiento, minutos de guardia, etc., con el fin de establecer la trazabilidad del servicio prestado<sup>29</sup>.
- Proporcionar, en la medida de lo posible, medios de transporte seguros, escoltas, chalecos antibalas, y de ser necesario, adoptar programas de reubicación temporal o definitiva de las personas desplazadas o en peligro, en otro lugar del país<sup>30</sup>.
- Propiciar la asignación y ejecución de los recursos presupuestales necesarios para la adopción de las políticas públicas dirigidas a la

<sup>26</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Armada Nacional, Policía Nacional, Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección.

<sup>27</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personerías Distritales y Municipales y entidades territoriales.

<sup>28</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personerías Distritales y Municipales y entidades territoriales.

<sup>29</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Armada Nacional, Policía Nacional, Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personerías Distritales y Municipales, entidades territoriales, entre otras.

<sup>30</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Unidad Nacional de Protección y Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

protección de los derechos de las personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento<sup>31</sup>.

- Abstenerse, los miembros de la fuerza pública, de ocupar temporal o permanentemente inmuebles de la población civil, sobre todo en zonas con fuerte presencia de grupos armados, ya que esto coloca a las personas en situación de riesgo, al ser consideradas objetivos militares<sup>32</sup>.
- 2.1.7 Realizar capacitaciones periódicas a los funcionarios(as) o personal de la fuerza pública sobre el cumplimiento adecuado del deber de protección y seguridad a la población desplazada o en riesgo de desplazamiento, teniendo en cuenta los estándares del SIDH, así como las reglas jurisprudenciales fijadas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado<sup>33</sup>.

## **2.2. Recomendaciones frente a la protección de bienes y atención humanitaria de la población desplazada**

- 2.2.1 Mantener actualizado el Registro Único de Víctimas de la Población Desplazada (RUV), ya que a través de este se logra identificar, por vía administrativa, a la persona en condición de desplazado(a) y sus necesidades, a efectos de proporcionar los beneficios correspondientes y a la respectiva indemnización administrativa<sup>34</sup>.
- 2.2.2 Mantener actualizado el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, en aras de identificar las personas desplazadas a las que se les debe garantizar la restitución material y jurídica de los terrenos o bienes inmuebles<sup>35</sup>.
- 2.2.3 Diseñar e implementar planes para la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición de la población desplazada, principalmente, para el suministro de: i) alimentación y vestimenta; ii) alojamiento; iii)

<sup>31</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entre otras.

<sup>32</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Armada Nacional y Policía Nacional, entre otras.

<sup>33</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Armada Nacional, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personerías Distritales y Municipales y entidades territoriales.

<sup>34</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

<sup>35</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, entre otras.

seguridad; iv) salud física y psicológica; y v) empleo, educación y proyectos productivos, según sea el caso<sup>36</sup>.

- 2.2.4 Elaborar programas a mediano y largo plazo para la estabilización socio económica de dicha población, ya sea mediante el retorno seguro a su lugar de origen o a través de su reubicación en otras zonas del país. Para tal efecto, se recomienda implementar y mantener actualizado, un registro que permita la verificación efectiva de la situación de las personas que regresaron a sus lugares de origen, en aras de evitar la repetición de la conducta<sup>37</sup>.
- 2.2.5 En relación con los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, el diseño de los planes y programas de apoyo a la población desplazada deberá tener un enfoque diferencial, a partir de sus usos y costumbres, así como de sus derechos colectivos<sup>38</sup>.
- 2.2.6 Impartir orientaciones o asesorías jurídicas a la población desplazada respecto de los procedimientos y actuaciones que deben adelantarse para: i) interponer denuncias; ii) reclamar compensaciones administrativas; iii) acceder a programas de vivienda; iv) obtener la reparación de perjuicios por vía administrativa; y v) para la recuperación de las tierras despojadas o abandonadas, entre otros<sup>39</sup>.
- 2.2.7 Es necesario que las medidas, acciones, planes, programas, instructivos y protocolos para evitar o mitigar la causa de desplazamiento forzado sean tenidos en cuenta por las entidades al momento de formular e implementar sus políticas de prevención del daño antijurídico<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Defensoría del Pueblo, Personerías Distritales y Municipales, entidades territoriales, entre otras.

<sup>37</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entidades territoriales, entre otras.

<sup>38</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Unidad de Protección, Defensoría del Pueblo, Personerías Distritales y Municipales, entidades territoriales, entre otras.

<sup>39</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personerías Distritales y Municipales.

<sup>40</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Armada Nacional, Policía Nacional, Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personerías Distritales y Municipales, entidades territoriales, entre otras.

### 3. LINEAMIENTOS DE CONCILIACIÓN EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Dado el alto volumen de controversias relacionadas con la responsabilidad del Estado por desplazamiento forzado, esta Agencia considera procedente analizar la figura de la conciliación contenciosa administrativa, a la luz de las normas que regulan la materia, en especial la Ley 2220 de 2022, y la jurisprudencia del Consejo de Estado mencionada en el capítulo anterior. Esto, con el fin de establecer unas pautas que faciliten a las entidades estatales hacer un uso adecuado de dicho mecanismo<sup>41</sup>.

#### 3.1. Aspectos generales

3.1.1 La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos. Este mecanismo, en sus distintas modalidades, tiene como finalidad:

- Contribuir a la descongestión de los despachos judiciales.
- Obtener una solución, pronta y eficaz, de los conflictos suscitados.
- Evitar los costos que implica el adelantamiento de un proceso judicial.
- Generar condiciones para el diálogo y la convivencia pacífica, pues busca la solución amistosa de los conflictos.

3.1.2 La conciliación en asuntos contenciosos administrativos tiene las siguientes características especiales:

- Solamente puede fungir como conciliador en esta materia un agente del Ministerio Público<sup>42</sup>, quien deberá velar por que en las fórmulas de arreglo que acuerden las partes no se vulnere la legalidad, el patrimonio público, el interés general, ni se cause un agravio injustificado a una de las partes o a un tercero<sup>43</sup>.
- Contribuye a que las erogaciones del Estado destinadas a la atención de procesos judiciales y al pago de condenas judiciales, sean eficientes y racionales.
- Constituye requisito de procedibilidad de todas las demandas en que se formulen pretensiones relativas, entre otras, al medio de control de reparación directa<sup>44</sup>. Respecto de las pretensiones relacionadas con perjuicios causados a un grupo, no es obligatorio adelantar el trámite

<sup>41</sup> Estos criterios son indicativos. Sin embargo, la decisión sobre la procedencia o no de la conciliación es exclusiva de cada Comité de Conciliación, en concordancia con lo establecido en la Ley 2220 de 2022.

<sup>42</sup> Artículo 95 de la Ley 2220 de 2022.

<sup>43</sup> Artículos 89 y 91 de la Ley 2220 de 2022.

<sup>44</sup> Artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA); artículo 92 de la Ley 2220 de 2022.

de la conciliación extrajudicial, pero las partes bien pueden intentarlo antes de acudir a la Jurisdicción<sup>45</sup>.

- Cuando el agotamiento del requisito de procedibilidad no es obligatorio, pero el(la) demandante opta por presentar la solicitud de conciliación, el término de caducidad se suspende<sup>46</sup>.
- No son susceptibles de conciliación extrajudicial los asuntos en los que haya caducado el medio de control de reparación directa y/o de reparación de perjuicios causados a un grupo<sup>47</sup>.
- Es facultativa la conciliación extrajudicial cuando quien demande sea una entidad pública, salvo cuando ambas partes sean entidades públicas, en cuyo caso el requisito de la conciliación será obligatorio<sup>48</sup>.
- La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación suspende el término de caducidad hasta: i) la ejecutoria de la providencia que imprueba del acuerdo conciliatorio por el juez de lo contencioso administrativo; ii) la expedición de las constancias a que aluden los artículos 61 y 65 de la Ley 2220 de 2022; y iii) el vencimiento del término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud. Lo que ocurra primero<sup>49</sup>.
- Las fórmulas de arreglo que se van a proponer no deben ser lesivas, desequilibradas, desproporcionadas o abusivas ni para los intereses del Estado, ni para la víctima, pues en ese caso, el acuerdo puede ser improbadado por el juez de lo contencioso administrativo.
- Para que el acuerdo conciliatorio, total o parcial, haga tránsito a cosa juzgada y preste mérito ejecutivo deberá ser aprobado por el juez contencioso administrativo o la autoridad competente.

### **3.2. Recomendaciones puntuales en materia de conciliación**

Esta Agencia propone, a continuación, unos lineamientos en asuntos de lo contencioso administrativo, por un lado, con la finalidad de evitar desgastes innecesarios en el trámite de procesos judiciales que tienen una alta probabilidad

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 25 de julio de 2018, radicado 27001-23-31-000-2017-00021-01(AG)A, C. P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 1 de junio de 2020, radicado 25000-23-26-000-2011-00314-01, C. P. Alberto Montaña Plata y Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 13 de julio de 2022, radicado 50001233100020060084501 (54264), C. P. Martín Gonzalo Bermúdez Muñoz.

<sup>47</sup> Artículo 90 de la Ley 2220 de 2022.

<sup>48</sup> Artículo 161 del CPACA y artículos 93, y 92 párrafo de la Ley 2220 de 2022.

<sup>49</sup> Artículos 56 y 96 de la Ley 2220 de 2022.

de condena en contra del Estado y, por otro, en aras de procurar que las erogaciones presupuestales sean más eficientes y racionales. Esto, sin perjuicio de que cada entidad determine, en cada caso, la conveniencia de llegar o no a un acuerdo conciliatorio.

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado y lo indicado en el numeral 1.9 de este documento, es conveniente llegar a un acuerdo conciliatorio en materia de desplazamiento forzado, cuando:

- 3.2.1 Los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado por falla en el servicio estén demostrados según el artículo 90 de la Constitución Política, esto es: i) el daño antijurídico<sup>50</sup>; ii) la causalidad por omisión u acción<sup>51</sup> y iii) la imputación<sup>52</sup>.
- 3.2.2 Al momento de evaluar un asunto, es necesario que la entidad verifique el tipo de reproche que se hace, por ejemplo: i) omisión en evitar el desplazamiento; ii) omisión en proteger durante el desplazamiento; iii) omisión en recuperar el territorio, y/u iv) omisión en brindar las ayudas humanitarias por vía de responsabilidad administrativa, entre otras.
- 3.2.3 Cuando se trate de una omisión absoluta del deber de protección y se encuentre demostrado que: i) las personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento solicitaron protección y seguridad por parte de las autoridades, y estas no la proporcionaron; o ii) las autoridades conocían, o debían conocer, por pruebas o indicios existentes, que las personas se

<sup>50</sup> «El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho, que contraría el orden legal o que está desprovista de una causa que la justifique, resultado que se produce sin derecho, al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida<sup>55</sup>, violando de manera directa el principio alterum non laedere, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre.» Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 11 de octubre de 2023, radicado 76001233100020040151601 (47015), C. P. Nicolás Yepes Corrales

<sup>51</sup> «Ahora bien, en cuanto concierne a la imputación, se tiene que el daño antijurídico puede ser atribuido a la Administración Pública en la medida en que ésta lo haya producido por acción u omisión, pues, precisamente, en sentido genérico o lato la imputación es la posibilidad de atribuir un resultado o hecho al obrar de un sujeto. En materia del llamado nexo causal, debe precisarse una vez más que este constituye un concepto estrictamente naturalístico que sirve de soporte o elemento necesario a la configuración del daño...» Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 3 de octubre de 2016, radicado 05001233100019990205901 (40057), C. P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>52</sup> «... otra cosa diferente es que cualquier tipo de análisis de imputación, supone, prima facie, un estudio en términos de atribuibilidad material (imputatio facti u objetiva), a partir del cual se determina el origen de un específico resultado que se adjudica a un obrar –acción u omisión–, que podría interpretarse como causalidad material, pero que no lo es jurídicamente hablando porque pertenece al concepto o posibilidad de referir un acto a la conducta humana, que es lo que se conoce como imputación. No obstante, lo anterior, la denominada imputación jurídica (imputatio iure o subjetiva) supone el establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política.» Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 3 de octubre de 2016, radicado 05001233100019990205901 (40057), C. P. Ramiro Pazos Guerrero.

encontraban en riesgo de desplazamiento, y no se adoptaron medidas para evitarlo.

- 3.2.4 Se presente una falla en la asistencia integral a las víctimas de desplazamiento, debido a la falta, tardía o deficiente prestación de la ayuda humanitaria a la población desplazada. Esto tiene lugar cuando el desplazamiento ya se ha producido y no se adoptaron las medidas requeridas para: i) satisfacer las necesidades básicas de la población desplazada; ii) propiciar las condiciones para su regreso seguro a su lugar de origen; o iii) el reasentamiento en otra parte del país.
- 3.2.5 Excepcionalmente, con ocasión de una acción legítima de las autoridades, se produzca un desplazamiento forzado, por ejemplo, al adelantarse operativos militares o confrontaciones armadas con grupos al margen de la ley que afecten la seguridad de la población civil. En este caso, por tratarse de un título de imputación objetiva (riesgo excepcional), la viabilidad jurídica de la conciliación estará supeditada a que se demuestre que el daño fue generado por una actividad estatal ilícita que expuso a los administrados a un riesgo grave y anormal.
- 3.2.6 Se haya emitido, en primera instancia, un fallo desfavorable a los intereses de la entidad pública y las probabilidades de éxito del proceso en la segunda instancia sean bajas. No obstante, con el fin de que el juez convoque la audiencia de conciliación a que alude el artículo 247, numeral 2, de la Ley 1437 de 2011<sup>53</sup>, resulta necesario, de todas formas, interponer el correspondiente recurso de apelación.

#### **4. LINEAMIENTOS O RECOMENDACIONES EN MATERIA DE DEFENSA JUDICIAL**

Conforme con la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre responsabilidad estatal por desplazamiento forzado, a continuación, esta Agencia procede a exponer unas recomendaciones o lineamientos que orienten a los(as) abogados(as) de las entidades públicas en la adopción de estrategias de defensa judicial dentro de un proceso contencioso administrativo.

##### **4.1. Aspectos relevantes y recomendaciones sobre caducidad**

- 4.1.1 La caducidad es un fenómeno jurídico procesal en virtud del cual, por el solo transcurso del tiempo sin que se haya ejercido la acción, se pierde la posibilidad de acceder al aparato judicial para dirimir una controversia y

<sup>53</sup> «Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolverse sobre la concesión del recurso (...).»

obtener una pronta y cumplida justicia<sup>54</sup>. La caducidad corresponde a una excepción de mérito que el juez debe declarar, ya sea de oficio o a petición de parte, cuando la encuentre probada.

4.1.2 Los(as) jueces pueden declarar la caducidad en la etapa de admisión, rechazando la demanda, mediante sentencia anticipada o sentencia regular<sup>55</sup>.

4.1.3 El término oportuno para demandar es de dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño, cuando se busca la reparación de perjuicios causados a un grupo. Asimismo, cuando se persigue la reparación directa, el término de dos (2) años se cuenta a partir del día siguiente a la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando los(as) demandantes tuvieron o debieron tener conocimiento del mismo, si esta fecha fue posterior y siempre que se pruebe la imposibilidad de haberlo conocido antes<sup>56</sup>.

4.1.4 El plazo de dos (2) años para demandar se empieza a contar<sup>57</sup>:

- Desde que los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial.
- Lo anterior, salvo que durante ese lapso haya ocurrido situaciones excepcionales que le impidieran a los afectados demandar.
- En este último supuesto, el plazo para demandar empezará a contabilizarse desde el momento en que estas circunstancias impeditivas hayan sido superadas.
- Estas reglas de unificación sobre la caducidad, tiene efectos retrospectivos, es decir, de aplicación inmediata, tanto a los procesos judiciales en curso como a los futuros<sup>58</sup>.

4.1.5 En los casos de responsabilidad del Estado por **desplazamiento forzado** la jurisprudencia no es pacífica en determinar a partir de cuándo se deben

<sup>54</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-832 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil y C-394 de 2002, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>55</sup> Artículo 169, 182<sup>a</sup> y 187 del CPACA.

<sup>56</sup> Literales h) e i), numeral 2, del artículo 164 del CPACA.

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020, radicado 85001-33-33-002-2014-00144-01 (61033), C. P. Martha Nubia Velásquez Rico y Corte Constitucional, sentencia SU-312 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-024 de 2024, M.P. Paola Andrea Meneses.

<sup>58</sup> Corte Constitucional, sentencia T-044 de 2022, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera; Corte Constitucional, sentencia T-210 de 2022, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

empezar a contar los términos para demandar<sup>59</sup>. La Sección Tercera del Consejo de Estado ha acudido a varias tesis para determinar a partir de cuando debe contarse la caducidad en materia de desplazamiento forzado:

- Desde cuando las víctimas tienen conocimiento de la omisión imputada al Estado, que generalmente es desde el mismo momento en que ocurrieron los hechos<sup>60</sup>.
- Desde que las víctimas retornaron al lugar de origen<sup>61</sup>.
- Desde que están dadas las condiciones de seguridad para que se produzca el retorno al lugar de origen<sup>62</sup>.
- Desde que las víctimas se reasentaron o arraigaron en otro lugar distinto del que fueron desplazados<sup>63</sup>.

#### 4.1.6 Debido a la multiplicidad de criterios y a que los mismos no son excluyentes entre sí, se recomienda revisarlos todos respecto del caso

<sup>59</sup> A pesar de la existencia de la sentencia de unificación antes referida, cabe advertir que algunas decisiones de la Sección Tercera del Consejo de Estado se han apartado de las reglas fijadas por esta. Estas posiciones alternativas consideran que el desplazamiento forzado es un hecho continuado y, por ello, el término de caducidad se empieza a contar a partir de la cesación del daño, situación que puede ocurrir en a partir de distintos momentos. Ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 25 de marzo de 2023, radicado 18001233100020100022801(62866), C. P. Alberto Montaña Plata; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 17 de julio de 2023, radicado 54001233100020110010502 (59828), C. P. Alberto Montaña Plata; y Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de mayo de 2024, radicado 11001031500020240100400 (63134), C. P. Alberto Montaña Plata.

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 22 de mayo de 2024, radicado 65502, C. P. Nicolás Yepes Corrales. En este caso se demandaba la responsabilidad del Estado por desplazamiento forzado a raíz de la destrucción de un establecimiento de comercio del demandante por obra de grupos armados organizados, la Subsección C, ante la ausencia de prueba que demostrara alguna situación impeditiva para demandar, declaró la caducidad de la acción, luego de contar los términos para demandar desde el momento en que los demandantes advirtieron la posible participación del Estado.

<sup>61</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 15 de julio de 2022, radicado 25000-23-36-000-2013-01229-01 (56855), C. P. José Roberto Sáchica Méndez; y Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 5 de diciembre de 2023, radicado 68675, C. P. Alberto Montaña Plata. En este último caso, en el cual el desplazamiento forzado ocurrió el 22 de octubre de 1999 en el municipio de San Jacinto Bolívar, la Subsección B contabilizó los términos para demandar desde que la víctima retornó a su lugar de origen.

<sup>62</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 9 de septiembre de 2015, radicado 200012331000200401512 01 y Auto del 10 de febrero de 2016, radicado 050012333000201500934 01(AG), en ambas C. P. Hernán Andrade Rincón. Ver también: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 3 de febrero de 2023, radicado 55845, C. P. José Roberto Sáchica Méndez. En este caso se demandaba la responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado que sufrieron en 1996 varios grupos familiares de la Hacienda Bellacruz, en el departamento del Cesar. La Subsección A contabilizó los términos para demandar desde que los grupos paramilitares se desmovilizaron, por ser ese el momento en que era plausible inferir que se restablecieron las condiciones de seguridad en la zona.

<sup>63</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 20 de noviembre de 2023, radicado 63192, C. P. María Adriana Marín. En este caso se demandaba la responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado que sufrió el demandante en el año de 1997 a raíz de las amenazas recibidas y la muerte de su hermano, la Subsección A concluyó, con base en lo probado, que el demandante se había arraigado en otro lugar y que estuvo en condiciones de demandar desde mucho tiempo antes de la presentación de la demanda.

concreto y escoger, preferencialmente, aquel que primero se presente en el tiempo.

4.1.7 En materia de desplazamiento forzado también es necesario tener en cuenta el numeral vigésimo cuarto de la sentencia de la Corte Constitucional SU-254 de 2013<sup>64</sup>. En obedecimiento de ese resolutivo, en aquellos casos cuyos desplazamientos hayan ocurrido antes de la ejecutoria de la sentencia SU-254 de 2013, esto es antes del 22 de mayo de 2013, es aconsejable contar los términos para demandar a partir del 22 de mayo de 2013<sup>65</sup>.

4.1.8 Definidos los aspectos generales de la caducidad, esta Agencia formula algunas recomendaciones sobre este fenómeno jurídico procesal:

- Para determinar a partir de cuándo empiezan a contar los términos para demandar, se debe identificar cuándo las víctimas retornaron al lugar de origen, o cuando se restablecieron las condiciones de seguridad en el lugar del desplazamiento, o cuando las víctimas se reasentaron o arraigaron en otro lugar.
- De los tres supuestos descritos anteriormente, se debe preferir aquel que se haya presentado primero en el tiempo.
- Para los desplazamientos ocurridos antes del 23 de mayo de 2013, se debe tener en cuenta la sentencia SU-254 de 2013, proferida por la Corte Constitucional, y, por ende, los términos para demandar se deben contar a partir de su ejecutoria, esto es, del 23 de mayo de 2013.
- En cualquiera de los supuestos, es pertinente justificar y demostrar la fecha en que los demandantes conocieron o pudieron advertir la posible participación del Estado en los hechos, de acuerdo con la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Es decir, el término de caducidad se empieza a contabilizar desde el juicio de reproche a la actuación del Estado, sea por acción u omisión, y no desde el hecho dañino.

## 4.2. Recomendaciones de defensa en materia procesal y probatoria

<sup>64</sup> "VIGÉSIMO CUARTO. - DETERMINAR que, para efectos de la caducidad de futuros procesos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los términos para la población desplazada sólo podrán computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se han de tener en cuenta trascursos de tiempo anteriores, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta"

<sup>65</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 17 de julio de 2024, radicado 69932, C. P. Fredy Ibarra Martínez.

De acuerdo con el análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre responsabilidad estatal por desplazamiento forzado, esta Agencia procede a formular las siguientes recomendaciones:

- 4.2.1 Los(as) demandantes que tengan legitimación por activa en eventos de desplazamiento forzado, debe demostrar tres aspectos fácticos fundamentales: i) que efectivamente ha sido desplazado(a); ii) que se identifica claramente el lugar del cual fue desplazado(a); y iii) que el desplazamiento sucedió como consecuencia de hechos específicos.
- 4.2.2 Se ha admitido como prueba de la condición de desplazado(a), entre otros<sup>66</sup>, los certificados y/o documentos emitidos por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, la Defensoría del Pueblo y por las personerías municipales. Recuérdese que los procedimientos administrativos repetitivos implican revictimización.
- 4.2.3 Para acreditar la calidad de víctima de desplazamiento es válida la prueba de la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV). Sin embargo, si la persona no está incluida en dicho registro, entonces deberá acreditar su condición de desplazada a través de otras pruebas<sup>67</sup>.
- 4.2.4 La responsabilidad patrimonial del Estado por desplazamiento forzado se ha analizado, por lo general, bajo el título de falla en el servicio, principalmente por: i) actuaciones de terceros respecto de las cuales el Estado omitió o prestó defectuosamente el deber de protección y seguridad; o ii) acciones ilegítimas perpetradas directamente por parte de agentes del Estado que generan desplazamiento.
- 4.2.5 La responsabilidad patrimonial del Estado por desplazamiento forzado también se ha analizado bajo el título de riesgo excepcional, por ejemplo, cuando las víctimas se desplazan por motivo de los enfrentamientos que sostienen los grupos armados con la Fuerza Pública, o cuando son amenazadas por grupos armados luego de comprobarse que la Fuerza Pública ocupó sus terrenos.

<sup>66</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 25 de mayo de 2023, radicado 52001233100020110025801 (55369), C. P. Martín Gonzalo Bermúdez Muñoz; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de mayo de 2023, radicado 05001233100020110081301 (58055), C. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 5 de diciembre de 2022, radicado 41001233100020110020801 (56466), C. P. Nicolás Yepes Corrales; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 3 de noviembre de 2022, radicado 11001031500020230422701 (52160), C. P. Omar Joaquín Barreto Suárez; entre otras.

<sup>67</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-018 de 2021, M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

4.2.6 Sobre el particular, la Agencia presenta algunas recomendaciones para estructurar una adecuada defensa judicial:

- Si se trata de una conducta de acción atribuible al Estado debe demostrarse: i) que esta tiene relación de causalidad con el hecho dañino del desplazamiento; ii) que constituye una acción violatoria del ordenamiento jurídico; y iii) que la conducta fue desplegada por un agente estatal dentro del marco de sus funciones.
- Tratándose de omisiones del Estado frente a hechos de terceros que causaron el desplazamiento, resulta necesario probar que las autoridades encargadas de prestar el servicio de protección y seguridad a la ciudadanía tenían conocimiento de la situación de riesgo o de las causas que lo provocaron<sup>68</sup>, y no adoptaron ninguna medida, a pesar de: i) haber recibido denuncias o solicitudes previas requiriendo protección; o ii) que aunque no existía solicitud, las autoridades conocían o debieron conocer que era previsible que se produjera el desplazamiento, dado el contexto fáctico existente<sup>69</sup>.
- Para desvirtuar el fundamento de la omisión las autoridades deben aportar pruebas que demuestren que sí desplegaron acciones positivas tendientes a conjurar la situación, como: i) reportes de los operativos militares; ii) la delimitación de zonas para la reubicación de la población desplazada; iii) registros sobre la atención humanitaria prestada a la población desplazada; iv) documentos que acrediten que la zona afectada por los actos violentos fue controlada por la fuerza pública y, que ello, permitió el retorno seguro de las personas desplazadas a su lugar de origen.
- Cuando se evalúa la responsabilidad de Estado por falla en el servicio, deben examinarse: i) las capacidades y posibilidades fácticas y jurídicas que tenían las entidades para actuar, atendiendo a sus competencias constitucionales y legales; ii) los recursos humanos, financieros y técnicos con que contaba la entidad para conjurar la situación; iii) el contexto en el que se desarrollaron los hechos; y iv) si las medidas adoptadas por el Estado fueron proporcionales a su real capacidad y a lo que razonablemente se le puede exigir<sup>70</sup>.

4.2.7 La defensa del Estado no solo debe centrarse en presentar argumentos que controvirtan la responsabilidad del Estado en sí misma, sino que

<sup>68</sup> Por ejemplo: amenazas, agresiones, hostigamientos, acosos, masacres, homicidios, secuestros, desaparición de personas por parte de grupos paramilitares y guerrilleros.

<sup>69</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Sección Tercera, Sentencia del 13 de mayo de 2014, radicado 23128, C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>70</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 8 de mayo del 2019, radicado 05001-23-31-000-1997-02338-01 (43332), C. P. María Adriana Marín; entre otras.

debe revisarse, con especial cuidado, lo concerniente al reconocimiento de daños materiales e inmateriales pretendido.

#### 4.2.8 Respecto de los **daños materiales**, se recomienda:

- Verificar que estos y su cuantía, estén debidamente acreditados dentro del proceso, pues de no ser así, tal circunstancia debe ser puesta de presente en las oportunidades procesales pertinentes.
- Comprobar que el reconocimiento de los daños no persiga una doble reparación del mismo daño. Por ejemplo, en algunos casos se ha evidenciado que se solicita el pago de la pérdida de los cultivos o del ganado, a raíz del desplazamiento como daño emergente, y a la vez, se pide el valor de los dineros dejados de percibir por su venta como lucro cesante. Realmente estas dos pretensiones constituyen un mismo perjuicio a título de lucro cesante, por lo que pretender el pago simultáneo implicaría un doble pago y, por consiguiente, un enriquecimiento sin justa causa.
- Verificar que, en tratándose de indemnización por la pérdida de bienes inmuebles, esté acreditada la relación que el demandante tiene con el bien afectado, esto es, si la víctima era propietario, poseedor, etc.
- Tener presente que la condena en abstracto solo procede cuando está debidamente probada la existencia del perjuicio, pero no existen elementos de juicio que permitan establecer su cuantía, la cual deberá acreditarse a través del respectivo incidente. Ante estas circunstancias es pertinente evaluar la posibilidad de interponer el recurso de apelación para controvertir la condena en abstracto en caso de no estar probado el perjuicio.
- Frente al reconocimiento del **lucro cesante** es necesario: (i) determinar si los demandantes se dedicaban a una actividad productiva lícita para el momento en que fueron desplazados; (ii) establecer la calidad de la actividad productiva lícita, esto es, si es una relación laboral o es una actividad independiente; (iii) cuantificar los ingresos si están probado, en caso de no estar probados se presumen en 1 SMLV; y (iv) liquidarlo solo por el tiempo razonable y prudencial que tienen las víctimas para volver a reactivarse económicamente<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Este término puede ir desde 6 meses hasta 2 años aproximadamente. Consejo de Estado, Sentencia del 27 de abril del 2012, radicado (24505), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo; sentencia del 30 de octubre del 2013, radicado (27954), C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero; sentencia del 28 de abril del 2014, radicado (24401), C.P. Hernán Andrade Rincón.

4.2.9 Respecto de los perjuicios **inmateriales o daños morales**, se debe tener presente lo siguiente:

- Tratándose de víctimas directas de desplazamiento, el daño se presume. No es necesario acreditar el dolor, la angustia y la desolación que sufren quienes se ven obligados a emigrar de su lugar de residencia o de donde ejercía una actividad económica habitual. Es un hecho notorio que este fenómeno produce sufrimiento, por la múltiple, masiva y continua violación de los derechos que implica<sup>72</sup>.
- Cuando se trata de víctimas indirectas el daño moral debe probarse.
- En cuanto a la tasación de los perjuicios morales, los(as) jueces han acudido al *arbitrium judicial*, siempre atendiendo a los principios de reparación integral y equidad<sup>73</sup>.
- Para determinar el parámetro del juicio y el monto de reparación, en aplicación del principio de equidad, lo correcto es acudir a lo reconocido por el Consejo de Estado en casos análogos.
- Desde el 2006 hasta la fecha, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha reconocido entre 50 y 100 SMLMV por concepto de daño moral a las víctimas de desplazamiento forzado, según se muestra en la siguiente tabla:

Reconocimiento de 50 SMLMV	Reconocimiento de 100 SMLMV
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de enero de 2006, radicado 25000232600020010021301, C. P. Ruth Stella Correa Palacio	
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 15 de agosto de 2007, radicado 190012331000200300385-01, C. P. Mauricio Fajardo	
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 3 de mayo de 2013, radicado 32274, C. P. Danilo Rojas Betancourth	
	Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 23 de marzo de 2017, radicado 50941, C. P. Hernán Andrade Rincón
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 1º de junio de 2017, radicado 34707, C. P. Ramiro Pazos Guerrero	
	Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 12 de julio de 2017,

<sup>72</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 30 de enero de 2017, radicado 76001-23-31-000-2004-00075-01(47370), C. P. Mauricio Fajardo Gómez. Ver también Consejo de Estado, Sección Tercer, Sentencia del 18 de febrero de 2010, radicado 18436, C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>73</sup> Artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

	radicado 43637, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 31 de agosto de 2017, radicado 41187, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.	
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 30 de noviembre de 2017, radicado 47370, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.	
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de abril de 2018, radicado 39313, C.P. María Adriana Marín	
	Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 1º de junio de 2020, radicado 51558, C.P. Ramiro Pazos Guerrero
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 2 de junio de 2021, radicado 27001-23-33-003-2014-00046-01 (64094), C.P. Alberto Montaña Plata	
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 2 de junio de 2022, radicado 64094, C.P. Alberto Montaña Plata	
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 4 de mayo de 2022, radicado 63303, C.P. Alberto Montaña Plata	
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 22 de mayo de 2024, radicado 60905, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas	
Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 1º de marzo de 2024, radicado 62355, C.P. María Adriana Marín	

Fuente: Lineamientos de defensa en casos de responsabilidad patrimonial del Estado por desplazamiento forzado. Dirección de Defensa Jurídica Nacional de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

- 4.2.10 Finalmente, respecto del daño por afectación relevante a **bienes o derechos convencional o constitucionalmente amparados**, es importante tener en cuenta que, por regla general, este perjuicio solo repara a la víctima directa mediante medidas no pecuniarias y, excepcionalmente, cuando estas no sean suficientes, mediante medidas pecuniarias (indemnización)<sup>74</sup>.

## 5. CONCLUSIONES

- 5.1 Se entiende por desplazado(da) interno(a) toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales.

<sup>74</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 28 de agosto de 2014, radicado 32.988, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

- 5.2 Los deberes del Estado frente al desplazamiento forzado no solo consisten en obligaciones de abstención (obligaciones de no hacer), sino también de intervención frente a la conducta de terceros (obligaciones de hacer).
- 5.3 Con el fin de prevenir el daño antijurídico, las entidades públicas, además de cumplir coordinadamente con las obligaciones normativas a su cargo, deberán valorar la pertinencia y utilidad de adoptar medidas como implementar planes y programas concretos y diferenciados para garantizar la seguridad de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento; planes de emergencia para la atención humanitaria inmediata de la población desplazada, entre otras.
- 5.4 En los casos de desplazamiento forzado se considera conveniente llegar a un acuerdo conciliatorio cuando, esté demostrada una omisión absoluta de los deberes de protección y seguridad del Estado; exista una acción ilegítima atribuible a un agente del Estado; o cuando con ocasión de una acción legítima de las autoridades estatales se produzca un desplazamiento forzado, entre otros supuestos.
- 5.5 Para una adecuada defensa judicial de los intereses litigiosos de las entidades públicas, con ocasión de las demandas de desplazamiento, se debe tener en cuenta las reglas expuestas sobre el fenómeno de la caducidad; la acreditación o no de los elementos de la responsabilidad del Estado por desplazamiento forzado, en especial, bajo el título de falla en el servicio; y la verificación del adecuado reconocimiento de los perjuicios materiales e inmateriales.

  
**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**,  
Director General

Aprobó: Julie Carolina Armenta Calderón (Directora DPE)   
Revisó: Liliana Palacio (Experta DPE) /Frank Olivares (Experto DDJN) /Brayan Escalante (Experto DDJN)/Leonardo Romero (Experto DDJI)   
Elaboró: Jorge Villa Caballero (contratista)/ Elena María Escobar Arbeláez (Experta DPE) 