

**Responsabilidad extracontractual del Estado y el derecho a la reparación de las víctimas
del conflicto armado frente al Acuerdo Final de Paz con las FARC**

Laura Andrea Ordóñez Montoya

Asesor

Prof. Gonzalo Andrés Pérez Medina

Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Ciencias Jurídicas

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá, D.C., junio de 2022

Resumen

El Acuerdo Final de Paz significó el reconocimiento de las FARC como sujeto a quien puede imputarse responsabilidad a favor de las víctimas. Ante este escenario, se verifica la posibilidad de proferir condenas en su contra o de declarar su responsabilidad solidaria con el Estado en la causación de daños en el marco del conflicto armado, con cargo a los bienes entregados por la antigua organización armada.

Palabras clave: Acuerdo de Paz, responsabilidad extracontractual, estatus jurídico, imputación, indemnización, reparación, víctimas.

Tabla de contenido

Introducción	5
Capítulo 1. La responsabilidad extracontractual del Estado	9
a. Falla en la prestación del servicio	13
b. Daño especial	15
c. Riesgo excepcional	15
d. Eximentes de responsabilidad	17
Jurisprudencia del Consejo de Estado antes de la firma del Acuerdo Final de Paz – AFP	19
Fallos relevantes proferidos con antelación a la firma del Acuerdo Final de Paz	20
a. Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2014 (expediente 32988)	21
b. Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2014 (expediente 27709)	24
c. Sentencia de Unificación del 25 de septiembre de 2013 (expediente 36460)	26
Capítulo 2. El Acuerdo de paz con las FARC. Incidencias en la responsabilidad estatal por daños antijurídicos ocurridos en el conflicto armado.	29
El Acuerdo Final de Paz: Análisis de la centralidad de los derechos de las víctimas en el Acuerdo Final de Paz	29
Los reconocimientos jurídicos del Acuerdo Final de Paz	35
Sentencia del 7 de mayo de 2018 (expediente 33948)	36
Jurisprudencia del Consejo de Estado con posterioridad a la firma del Acuerdo Final de Paz	45

Capítulo 3. Caminos para la reparación económica de las víctimas de las FARC por daños ocasionados en el marco del conflicto armado interno	53
Reparación con cargo a los bienes de la economía de guerra	54
Reparación a cargo del Partido Comunes	61
Reparación a cargo del Estado. Reparación administrativa	63
Reparación a cargo del Estado, el daño como fuente de responsabilidad y de solidaridad	69
Necesidad legislativa	72
Conclusiones	75
Bibliografía	78

Responsabilidad extracontractual del Estado y el derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado frente al Acuerdo Final de Paz con las FARC

Introducción

Se menciona con frecuencia la centralidad de las víctimas en los procesos transicionales de paz, punto sobre el que se ha escrito ampliamente y es un punto basilar del Acuerdo Final de Paz¹ y de las normas que lo desarrollan²; sin embargo, en el caso colombiano no se precisa una vía jurisdiccional por la que puedan solicitar indemnizaciones por los daños sufridos en el marco del conflicto armado, más allá de la contemplada en el medio de control de reparación directa frente

¹ “5.1.1.1.1. Criterios orientadores:

Centralidad de las víctimas: Los esfuerzos de la Comisión estarán centrados en garantizar la participación de las víctimas del conflicto, asegurar su dignificación y contribuir a la satisfacción de su derecho a la verdad en particular, y en general de sus derechos a la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición, siempre teniendo en cuenta el pluralismo y la equidad. Todo lo anterior debe contribuir además a la transformación de sus condiciones de vida”.

² Respecto de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Ley 1922 de 2018, en su artículo 2, dispone: “De las víctimas y sus representantes. Las víctimas podrán participar en los momentos establecidos para ello en la pre-sente ley, por (i) sí mismas, o por medio de: (ii) apoderado de con-fianza; (iii) apoderado designado por la organización de víctimas; (iv) representante común otorgado por el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa administrado por la Secretaría Ejecutiva de la JEP; (v) de manera subsidiaria a las anteriores, apoderado que designe el sistema de defensa pública.

Parágrafo 1°. Cuando la víctima sea menor de 18 años de edad, o su-jeto especial de protección, el defensor de familia deberá representarlos cuando carezca de representante o este se halle ausente o incapacitada, sin perjuicio de la representación judicial de que trata este artículo.

Parágrafo 2°. Cuando haya más de una víctima, la Sala o Sección del Tribunal para la Paz, a fin de asegurar la eficacia del procedimiento, podrá disponer que todas o ciertos grupos de ellas, nombren uno o más representantes comunes a fin de que se puedan agenciar de forma colec-tiva sus derechos, principalmente en los casos de macrovictimización.

Para garantizar los principios de eficiencia y eficacia procesal, la sala o sección de Tribunal del para la Paz adelantará audiencias públicas en las cuales víctimas y sus representantes puedan exponer de forma individual o colectiva sus peticiones, objeciones o recursos, las cuales deberán ser resueltas en las respectivas etapas procesales.

Parágrafo 3°. En los casos de macrovictimización la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo promoverán conjun-tamente mecanismos de organización y participación colectiva de las víctimas frente a los procesos adelantados ante la Jurisdicción Especial para la Paz, con el objeto de garantizar que de forma racional todas las víctimas puedan participar sin que dicha participación afecte el desa-rrollo normal de los procesos adelantados ante la Jurisdicción Especial de Paz”.

al Estado como responsable por la vulneración de sus derechos en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, que contiene la cláusula general de responsabilidad extracontractual estatal.

Sin perjuicio de las obligaciones del Estado en su condición de garante de derechos, consagrada en el artículo 2° constitucional³, entre otros, es sabido que quien produce un daño se encuentra obligado a repararlo, tal como lo precisan de vieja data los artículos 2341 y 2356 del Código Civil⁴. Con todo, con antelación a la firma del Acuerdo Final entre el Estado y las FARC era impensable la posibilidad de reclamar ante esta última organización la reparación económica de un daño causado en el marco del conflicto armado por parte de las víctimas.

Es así que el Acuerdo Final de Paz (AFP), además de suponer el reconocimiento del estatus jurídico de las FARC en los términos de la Sección Tercera del Consejo de Estado (Consejo de Estado, 2018), punto que se abordará en este escrito, contiene manifestaciones por las que las partes firmantes reconocen su responsabilidad en el conflicto armado, de donde puede pensarse la

³ “Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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

⁴ Artículo 2341: “El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido”.

Artículo 2356: “Por regla general todo daño que pueda imputarse a malicia o negligencia de otra persona, debe ser reparado por ésta.

Son especialmente obligados a esta reparación:

1. *El que dispara imprudentemente un arma de fuego.*
2. *El que remueve las losas de una acequia o cañería, o las descubre en calle o camino, sin las precauciones necesarias para que no caigan los que por allí transiten de día o de noche.*
3. *El que obligado a la construcción o reparación de un acueducto o fuente, que atraviesa un camino, lo tiene en estado de causar daño a los que transitan por el camino.”.*

posibilidad de reclamar directamente a la antigua organización armada el resarcimiento y la reparación de los daños sufridos por sus víctimas.

Se evidencia, entonces, la necesidad de creación de una ruta jurídica que permita a las víctimas hacer estos reclamos, en cuanto las instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia Reparación y No Repetición (SIVJRNR), valga decir, la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, no fueron concebidas para este fin, de manera que el exhorto a la Presidencia y al Congreso de la República para que ejerzan sus funciones legislativas en este campo mediante el fallo del 7 de mayo de 2018 de la Sección Tercera del Consejo de Estado (exp. 33948) constituye un importante paso en aras del reclamo del acatamiento de las consecuencias jurídicas de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz, de cara a la reparación económica de las víctimas.

No se trata, entonces, de un análisis referido a las múltiples obligaciones que entre los pactantes se contrajeron, aun cuando se haga referencia a ellas, sino de las posibilidades jurídicas de las víctimas para reclamar a sus victimarios directamente el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos, con base en las consecuencias jurídicas del Acuerdo Final de Paz, para lo que se requiere la actividad legislativa de los poderes Ejecutivo y el Legislativo, según su competencia, con lo que la posibilidad de reclamo se encuentra supeditada al establecimiento de la ruta que para tal fin se establezca. Ante la pasividad en este campo, podrían causarse nuevos daños a las víctimas, al impedirseles esta posibilidad de reparación.

De modo que la hipótesis que se defiende en este trabajo académico es que pese al reconocimiento de las FARC como sujeto de atribución de responsabilidad patrimonial por los daños causados en el marco del conflicto armado, en ausencia de la reglamentación sobre este particular, el Estado tendrá que continuar con su deber de reparación en su condición de garante de derechos, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, para evitar la impunidad y garantizar los derechos de reparación de las víctimas, en especial el axioma de reparación integral de los daños sufridos.

Sea del caso anotar que algunos de los pies de página de las citas que se harán en este trabajo se incorporarán tal como aparece en el texto original, dada su pertinencia en el análisis que se aborda.

Capítulo 1. La responsabilidad extracontractual del Estado

Una de las innovaciones contenidas en la Constitución Política de 1991, como consolidación del Estado Social de Derecho en Colombia es la posibilidad de reconocer al Estado como responsable por la vulneración o falta de garantía respecto de los derechos de los ciudadanos. Así, el artículo 90 contiene la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, plasmada en el inciso primero los siguientes términos:

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

Luego, es una característica del Estado Social de Derecho la garantía de reparación respecto de las víctimas, en su condición de titulares de derechos vulnerados. En palabras de Barrera, L.F. (2017):

Se requiere, por tanto, en un Estado Social de Derecho como el colombiano, que se garantice a las víctimas la obtención de una efectiva justicia material, la cual actúe en pro del respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, y en especial a los de las víctimas a conocer la verdad de lo sucedido, a acceder a la justicia y a obtener una reparación integral.

No quiere decir lo anterior que con antelación a la Constitución Política de 1991 no se planteara la existencia de la responsabilidad extracontractual del Estado, sino que no existía una disposición que la fijara expresamente. Ello no fue óbice para que la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado acudieran a distintos postulados para su declaratoria⁵:

“3- Hasta la Constitución de 1991, no existía en la Constitución ni en la ley una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en especial, del Consejo de Estado encontraron en diversas normas de la constitución derogada –en especial en el artículo 16- los fundamentos constitucionales de esa responsabilidad estatal y plantearon, en particular en el campo extracontractual, la existencia de diversos regímenes de responsabilidad, como la falla en el servicio, el régimen de riesgo o el de daño especial. Por el contrario, la actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado”.

Así, desde 1991 la responsabilidad extracontractual del Estado será la consecuencia de la acción u omisión de una autoridad que cause un daño antijurídico, categoría última que ha sido definida por Santofimio, J.O. (2017) como:

“la afectación, menoscabo, lesión o perturbación a la esfera personal (carga anormal ara el ejercicio de un derecho o de alguna de las libertades cuando se trata de persona natural), a la esfera de actividad de una persona jurídica (carga anormal para el ejercicio

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-864 de 2004. Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-037 de 2003.

de ciertas libertades), o a la esfera patrimonial (bienes e intereses), que no es soportable por quien la padece bien porque es irrazonable, o porque no se compadece con la afirmación de interés general”.

Bajo este entendido, el daño antijurídico es aquel que soporta una persona sin justificación jurídica, más allá de la legalidad o ilegalidad del comportamiento del Estado, en tanto este tiene la obligación de salvaguardar los derechos y libertades de las personas frente a la propia administración (Corte Constitucional, 1996), de manera que el menoscabo sufrido por la víctima apareja la obligación de reparar, que consiste en *“restablecer la situación de la víctima al momento anterior al hecho ilícito, borrando o anulando las consecuencias de dicho acto u omisión ilícitos (...) en todo aquello que sea posible, y en indemnizar –a título compensatorio– los perjuicios causados”* (Nash Rojas, 2009). Se tiene, entonces, que:

“las víctimas tienen derecho a que el Estado adopte un conjunto de medidas de reparación que deben restablecerlas y ponerlas en la situación en que se encontraban antes que ocurrieran las violaciones de derechos humanos. Cuando ello no sea posible, tienen derecho a que se les indemnice por entero los daños sufridos con medidas alternativas” (Bernal Pulido, C. y Viana Cleves M., 2015, pág. 746 ss).

El daño, tal como lo tiene dicho tanto la doctrina como la jurisprudencia, puede ser *“material, conformado por el daño emergente y el lucro cesante, daño moral y daño fisiológico o a la vida de relación”* (Rodríguez, L. 2013, pág. 603), luego denominado daño a la salud, que no

se concede cuando se encuentra probada otra tipología de daño, la de afectaciones a bienes o derechos constitucional o convencionalmente amparados (Consejo de Estado, 2014).

Así, se tiene que el daño material es aquel que “*atenta contra bienes o intereses de naturaleza económica*” (Rodríguez 2013) cuyos perjuicios son cuantificables en dinero, en el que el daño emergente, entendido como “*los gastos directos e inmediatos que ha debido cubrir la víctima o sus representantes con ocasión del ilícito*” (Nash Rojas, 2009) se produce “*cuando un bien económico (...) salió o saldrá del patrimonio de la víctima*” mientras que hay lucro cesante “*cuando un bien económico que debía ingresar en el curso normal de los acontecimientos, no ingresó ni ingresará al patrimonio de la víctima*” (Tamayo, 1999).

El daño moral se relaciona con la afectación emocional, el dolor, la tristeza, la congoja que se producen con ocasión de la actuación lesiva de la administración, cuya compensación se pretende mediante el pago de una suma de dinero o de alguna otra modalidad que el juez considere pertinente (Rodríguez, 2013).

El daño fisiológico o a la vida de relación, que luego se manejó bajo la denominación de daño a la salud, como su nombre lo indica, atiende a la imposibilidad de adelantar actividades cotidianas que, “*aunque no producen rendimiento patrimonial, hacen agradable la existencia*” (Tamayo, 1999).

Finalmente, sobre las afectaciones a bienes o derechos constitucional o convencionalmente amparados, mediante sentencia del 28 de agosto de 2014 (expediente 32988), la Sección Tercera del Consejo de Estado determinó las siguientes características:

“i) Es un daño inmaterial que proviene de la vulneración o afectación a derechos contenidos en fuentes normativas diversas: sus causas emanan de vulneraciones o afectaciones a bienes o derechos constitucionales y convencionales. Por lo tanto, es una nueva categoría de daño inmaterial. ii) Se trata de vulneraciones o afectaciones relevantes, las cuales producen un efecto dañoso, negativo y antijurídico a bienes o derechos constitucionales y convencionales. iii) Es un daño autónomo (...) iv) La vulneración o afectación relevante puede ser temporal o definitiva (...)”.

Ahora bien, con relación a la imputación de ese daño antijurídico provocado por la acción u omisión de la administración, se tiene que el análisis se ha abordado por la Sección Tercera del Consejo de Estado desde los escenarios de los distintos títulos de imputación (falla o falta en la prestación del servicio, daño especial y riesgo excepcional), así como de la lectura exclusiva del artículo 90 constitucional antes mencionado.

En el primer caso, el del análisis de la responsabilidad extracontractual del Estado con base en los títulos de imputación, a modo ilustrativo se ha precisado para cada uno de ellos:

a. *Falla en la prestación del servicio:*

Aun cuando no se encuentra definido legalmente, se trata del título subjetivo de imputación, además es general, por lo que los demás se aplican por excepción. En este caso se verifica la obligación por parte de la víctima de soportar el daño provocado por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de un deber legal a cargo del Estado (Hinestroza, F., 1969, pág. 526), en el que deberá acreditarse la existencia del hecho dañoso de la autoridad, la que además debió actuar con culpa y en omisión de sus deberes legales y constitucionales, el daño y el nexo causal.

Este análisis de la prestación adecuada o no del servicio debe realizarse con una perspectiva de la realidad concreta, en la que se tengan en cuenta las posibilidades reales del Estado para cumplir sus obligaciones, pues no se trata de idealizar la acción estatal con pretensiones fácticamente imposibles de cumplir.

Sobre el particular, el Consejo de Estado, en sentencia del 28 de enero de 2015 proferida por la Sección Tercera, Subsección C (expediente 32912), indicó:

En efecto, la falla del servicio, que es el criterio de imputación principal para establecer la responsabilidad del Estado, tiene como presupuesto el reconocimiento de la existencia de mandatos de abstención –deberes negativos como de acción –deberes positivos- a cargo del Estado; empero, para que se genere responsabilidad con fundamento en ello es menester acreditar, a título de ejemplo, i) el incumplimiento o deficiente cumplimiento de deberes normativos, ii) la omisión o inactividad de la administración pública, o iii) el desconocimiento de la posición de garante institucional que pueda asumir la administración.

b. Daño especial

Se trata del daño antijurídico ocasionado por una actividad estatal legítima y lícita que rompe con el equilibrio e igualdad de las cargas públicas, pero que redundará en un beneficio comunitario, es decir, supone la satisfacción de una necesidad de interés general. En este sentido, el análisis de la responsabilidad es de carácter objetivo, es decir, no se verifica la culpa con la que pudiera actuar el Estado. En pronunciamiento de vieja data, el Consejo de Estado precisó:

Por el llamado “DAÑO ESPECIAL”, de frecuente ocurrencia en los casos de intervención de las Fuerzas Armadas por motivos de orden público; en la captura de un delincuente o en la represión de un ataque, se dañan propiedades o se lesiona o da muerte a una persona, ajena a los acontecimientos, se CONDENA A LA ADMINISTRACIÓN, independientemente de que la actuación oficial HAYA SIDO O NO CULPOSA, en la sola consideración de que la víctima a (sic) sufrido UN DAÑO ESPECIAL que ha roto el principio de LA IGUALDAD ANTE LAS CARGAS PÚBLICAS (Consejo de Estado, 1973).

c. Riesgo Excepcional

Este título de imputación objetivo, en el que no se analiza la culpa estatal, se aplica primordialmente al ejercicio por parte del Estado de actividades esencialmente peligrosas, con las que se “rompe el equilibrio existente, colocando a las personas ante el peligro inminente de recibir

lesión en su persona o en sus bienes” (Consejo de Estado, 2001). Sobre este título de imputación, la Sección Tercera del Consejo de Estado indicó:

El título jurídico de imputación consistente en el riesgo creado o riesgo excepcional deriva su existencia de la consideración según la cual el sujeto de derecho que despliega una actividad cuya realización implica el riesgo de ocasionar daños, debe asumir la responsabilidad derivada de la causación de éstos en el evento en que sobrevengan o de que, aún cuando la actividad no entrañe verdadera peligrosidad, conlleva la asunción de las consecuencias desfavorables que su ejercicio pueda producir, por parte de la persona que de dicha actividad se beneficia (Consejo de Estado, 2008).

Ahora bien, en lo que atañe al análisis de la responsabilidad extracontractual del Estado a partir de la lectura exclusiva del artículo 90 constitucional, la Sección Tercera del Consejo de Estado, especialmente la Subsección B, en varios de sus pronunciamientos supeditó la declaratoria de responsabilidad al examen de la existencia de un daño antijurídico imputable a una acción u omisión de la administración.

Esta posición quedó plasmada expresamente en varias aclaraciones de voto, de las que se resalta la hecha a la sentencia de 12 de octubre de 2017 (expediente 52754), en la que se indicó que:

lo que comúnmente se conoce como títulos de imputación no son algo distinto al camino recorrido para encontrar un fundamento legal que permitiera predicar una

responsabilidad estatal no regulada. Limitación esta de razonamiento analógico, explicable desde las coordenadas conceptuales del positivismo. Disyuntiva de falta o ausencia, a la luz del Código Civil, absoluta e insalvable. Después de haber examinado el panorama jurídico propio de la Constitución de 1886, es menester señalar que la Constitución de 1991 modificó radicalmente el modo de entender la responsabilidad estatal. Entender este cambio exige de tres componentes. En primer lugar, aceptar que la Constitución se adscribe a un modo de ser del derecho, en general, incompatible con el positivismo legalista. En segundo lugar, admitir sin subterfugios que la responsabilidad estatal tiene su fuente en la Constitución y solo en ella y, en tercer lugar, no buscar fuera del daño antijurídico el centro de gravitación del régimen de responsabilidad (Consejo de Estado, 2017).

Eximentes de responsabilidad

Ahora bien, como es de suponerse, estos escenarios de responsabilidad prevén eximentes que rompen con el nexo causal, entendido como el vínculo entre el daño antijurídico y la acción u omisión de la administración. Estos son la fuerza mayor, el caso fortuito, el hecho de la víctima y el hecho de un tercero.

El artículo 64 del Código Civil⁶ trata como sinónimos al caso fortuito y a la fuerza mayor, en cuanto se caracterizan por su imprevisibilidad e irresistibilidad. Sin embargo, en el caso fortuito las circunstancias no son del todo ajenas a la voluntad, servicio o actividad que se desempeña,

⁶ “Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”

motivo por el que no es aplicable como eximente de responsabilidad en casos de riesgo excepcional, en cuanto el desempeño de la actividad peligrosa ya supone un riesgo. Por su parte, el caso fortuito atiende a la concreción de elementos ajenos y exteriores a la actividad que causa el daño, por lo que, de concretarse, tiene la facultad de exonerar de responsabilidad a la administración en todos los casos (Consejo de Estado, 1989).

El hecho de la víctima, por su parte, supone que esta provocó el daño que sufre, de manera que no habría lugar a la obtención de reparación por parte del Estado. Se fundamenta en lo previsto en el artículo 2357 del Código Civil⁷ que prevé una disminución en el *quantum* indemnizatorio cuando la víctima ha participado en la producción del daño.

Finalmente, se encuentra el hecho de un tercero, eximente según el cual el daño no es consecuencia de la conducta de la parte demandada. Este caso prevé también la concausa, en donde tanto el Estado como un tercero participan conjuntamente en la producción del daño, oportunidad en la que la condena puede dictarse de manera proporcional a la participación en su causación, sin perjuicio de la solidaridad prevista en el artículo 2344 del Código Civil⁸ que faculta al lesionado para demandar a alguno o a todos sus victimarios.

No puede perderse de vista que en esta hipótesis el Estado puede ver disminuida su cuota en la responsabilidad y, en caso de haber sido el único demandado, cuenta con la posibilidad de

⁷ “La apreciación del daño está sujeta a reducción, si el que lo ha sufrido se expuso a él imprudentemente”.

⁸ “Si de un delito o culpa ha sido cometido por dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable de todo perjuicio procedente del mismo delito o culpa, salvo las excepciones de los artículos 2350 y 2355. Todo fraude o dolo cometido por dos o más personas produce la acción solidaria del precedente inciso”.

subrogarse proporcionalmente respecto de todos los participantes en la producción del daño para el reclamo del pago de la porción que se deba.

Este eximente de responsabilidad es de especial importancia en el tema del que se trata este escrito, por ejemplo, en casos en los que las FARC participaron en la producción del daño y las víctimas luego demandan al Estado para reclamar la indemnización de los perjuicios sufridos, en cuanto daría la posibilidad a la administración de repetir en contra de la organización armada, tema que se abordará posteriormente.

Jurisprudencia del Consejo de Estado antes de la firma del Acuerdo Final de Paz – AFP

Visto el anterior panorama, se tiene que el juez natural de la responsabilidad estatal, es decir, el contencioso administrativo, ha abordado el artículo 90 constitucional frente a un sinnúmero de circunstancias en las que se ha configurado la responsabilidad extracontractual del Estado: por accidentes de tránsito, con ocasión de obras públicas, en la prestación del servicio médico, por la actividad de la administración de justicia, por el hecho del legislador, por limitaciones a la actividad económica, por injustas privaciones de la libertad, entre otros, y, en lo que atañe a este documento, por daños antijurídicos ocasionados por acciones u omisiones en el marco del conflicto armado no internacional – CANI.

Ello, en cuanto se advierte la necesidad de intervención del poder judicial en garantía del resguardo de los derechos de las personas y de los postulados del Estado Social de Derecho:

“...dada la incongruencia de la acción gubernamental para confrontar el conflicto, la intervención de los jueces toma relevancia, en la medida de que su inmediatez es una respuesta directa que no asume los costos políticos del ejecutivo. Incidentalmente, la jurisdicción contenciosa administrativa toma una gran importancia, ya que garantiza la supremacía constitucional, lo cual protege los derechos fundamentales y es una intervención dirigida desde la racionalidad del estado social y democrático de derecho”
(Roncancio A. et al, 2021).

Es así que la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante un importante número de pronunciamientos, ha estudiado los elementos del artículo 90 constitucional en diversos supuestos de hecho relacionados con el CANI, en los que ha analizado cómo las autoridades públicas pudieron incidir en la causación del daño, por acción u omisión, determinándose a favor de las víctimas una indemnización a título de reparación del daño antijurídico sufrido, a falta de un eximente de responsabilidad que lo impidiera.

Sin perjuicio de ello, con la firma del Acuerdo Final de Paz – AFP entre el Estado y las FARC supuso una nueva concepción de la responsabilidad por hechos relacionados con el CANI, como el explicará en el capítulo siguiente. A esta altura, es relevante el estudio de la posición adoptada por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo en asuntos relacionados con la responsabilidad del Estado por hechos relacionados con el CANI, con cercanía cronológica respecto de la firma del Acuerdo, y la forma de reparación a las víctimas en los casos en los que el Estado ha sido condenado.

Fallos relevantes proferidos con antelación a la firma del Acuerdo Final de Paz

A continuación, con la finalidad de analizar el estado de la jurisprudencia con antelación a la firma del AFP, se analizarán tres fallos proferidos por la Sección Tercera del Consejo de Estado en temas relacionados con el CANI y graves vulneraciones a los derechos humanos, seleccionados por ser de unificación de jurisprudencia y con cercanía temporal a la firma del AFP, estos son, la sentencia del 28 de agosto de 2014 (expediente 32988), la sentencia del 28 de agosto de 2014 (expediente 27709) y la sentencia del 25 de septiembre de 2013 (expediente 36460).

Para los efectos de este escrito, el estudio se circunscribirá al examen de la forma en la que se atribuye responsabilidad al Estado, la calificación de sus deberes y la posible existencia de un eximente de responsabilidad que rompería el nexo causal, según sea el caso.

a. Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2014 (expediente 32988)

Los hechos se remontan al 27 de marzo de 1997, cuando dos jóvenes (Heliodoro Zapata Montoya y Alberto Antonio Valle) salieron de su casa ubicada en la vereda Las Nieves del Corregimiento de San José de Apartadó, municipio de Apartadó (Antioquia) hacia una finca de su propiedad. Pasadas algunas horas, en vista de que no retornaron, dos de sus familiares (José Elías Zapata Montoya y Félix Antonio Valle Ramírez) salieron en su búsqueda, pero tampoco regresaron. Al día siguiente, familiares de estas cuatro personas se dirigieron a un lugar en el que integrantes del Ejército Nacional indicaron que se sostuvieron combates con la guerrilla, en donde encontraron restos de la ropa, documentos y los cuerpos de los dos primeros jóvenes ausentes,

quienes fueron presentados como bajas en combate. De los otros dos no se tuvo noticia, motivo por el que se denunció su desaparición y el homicidio de los hallados a manos de miembros del Ejército Nacional.

Luego de analizado el acervo probatorio, la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió declarar responsable a la Nación-Ministerio de Defensa- Ejército Nacional responsable “*por los daños antijurídicos producidos con ocasión del homicidio de los señores Heliodoro Zapata Montoya y Alberto Antonio Valle, y la desaparición forzada de José Elías Zapata Montoya y Félix Antonio Valle Ramírez, en hechos ocurridos el 27 y 28 de marzo de 1997 en la vereda Las Nieves del Corregimiento de San José de Apartadó, municipio de Apartadó, Antioquia*”, con la consecuente condena al pago de indemnización de perjuicios materiales e inmateriales; se adoptaron, además, medidas como garantía de no repetición y otras de satisfacción.

A efectos de determinar la responsabilidad del Estado, se tuvo en cuenta la grave vulneración a los derechos humanos, así como la infracción al Derecho Internacional Humanitario y se determinó que:

i) los campesinos dados de baja y los desaparecidos, fueron retenidos por el Ejército Nacional y vistos antes de morir por varios vecinos residentes de la vereda de Las Nieves, vestidos con ropa de civil, sin que se logre establecer por qué antes de su ejecución, portaban prendas privativas de la fuerza pública; ii) las víctimas no pertenecían a ningún grupo organizado armado al margen de la ley; iii) no existió combate ni enfrentamiento alguno entre el Ejército y grupos armados al margen de la ley el día y hora de los hechos,

por tanto, la muerte de los campesinos no ocurrió como consecuencia del mismo sino por la ejecución sumaria y extrajudicial por parte de los militares; iv) el Ejército Nacional, como autoridad competente, incumplió el deber de aseguramiento y conservación de la cadena de custodia, pues después del acaecimiento del hecho dañoso, no tomó las medidas necesarias a fin de evitar la pérdida o alteración de los elementos materia de prueba o evidencia física, máxime cuando quién efectúa el aseguramiento del lugar de los hechos está obligado a permanecer en el mismo, situación que no se presentó, ya que los cadáveres fueron movidos del lugar en el que fallecieron; y, además, se buscó desaparecer evidencias como la quema de la ropa civil de las víctimas y los documentos que portaban.

Aunado a esto, se resaltó el deber que como garante de derechos tenía el Estado respecto de los señores Heliodoro Zapata Montoya, Alberto Antonio Valle, José Elías Zapata Montoya y Félix Antonio Valle Ramírez desde su retención, motivo por el que *“se le atribuye cualquier resultado dañoso causado por su acción, por cuanto voluntariamente infringió sus funciones en la prevención o evitación del resultado dañoso”*.

En cuanto a la posición de garante en el marco fáctico referido, el fallo en comento la describe como *“un vínculo positivo o negativo entre el Estado y el ciudadano-retenido, de tal modo que de conformidad con el estándar de diligencia funcional asignado por el ordenamiento jurídico, el ciudadano-retenido tiene expectativas normativas legítimas frente al cumplimiento de los deberes de la administración”*, es decir, el ciudadano espera fundadamente que sus derechos se respeten, en consideración al encargo normativo de protección en cabeza del Estado, al punto que la inobservancia de esos deberes da vía a la imputación de responsabilidad.

Se pretendió por la parte demandada la acreditación del hecho de la víctima como eximente de responsabilidad, en cuanto se mantuvo la versión según la cual las cuatro víctimas pertenecían a las FARC y fueron dadas de baja en combate. Sin embargo, como se indicó previamente, las pruebas demostraron que la confrontación armada no existió, los campesinos no eran miembros de grupos armados al margen de la ley, de manera que se pretendió con sus muertes engrosar las cifras de éxitos operacionales del Ejército Nacional mediante la práctica ilegal de *ejecuciones extrajudiciales*.

En consecuencia, la inobservancia activa o pasiva de los deberes a cargo del Estado por la que se causó un daño antijurídico, cuyo nexo causal pretendió romperse con la infructuosa e inviable vinculación de las víctimas a un grupo armado ilegal, desencadenó la condena en contra de la administración en el pago de perjuicios de orden material e inmaterial.

Para el examen de la responsabilidad se tuvo en cuenta la configuración del daño antijurídico indemnizable, es decir, que fuera cierto (Consejo de Estado, 2010a), actual (Consejo de Estado, 2012), real (Consejo de Estado, 2001), determinado o determinable (Consejo de Estado, 2010b), anormal y protegido jurídicamente (Consejo de Estado, 2005). Seguidamente, se verificaron las obligaciones internacionales y constitucionales en materia de respeto a la vida, a la libertad y a la integridad personal en situaciones de normalidad y de conflicto armado interno, todo ello en el marco del control de convencionalidad y el bloque de constitucionalidad (art. 93 C.P.).

b. Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2014 (expediente 27709)

El 14 de julio de 2000 tuvo lugar una toma guerrillera en el municipio de Roncesvalles (Tolima) en la que fue asesinado el patrullero de la Policía Nacional Óscar Mauricio Ñustes Pérez, junto con otros doce policías que se encontraban acantonados en la estación de policía, cuando miembros del grupo armado ilegal la atacaron. Se alegó por la parte demandante que las vidas de los uniformados pudieron salvarse si se hubieran empleado los helicópteros Black Hawks donados por el gobierno de los Estados Unidos, pues se encontraban a 20 minutos de la población atacada.

En esta oportunidad, el Consejo de Estado declaró responsable a la Nación – Ministerio de Defensa, Policía Nacional por los hechos narrados en el párrafo que antecede y la condenó al pago de la consecuente indemnización de perjuicios materiales e inmateriales.

Lo anterior, toda vez que encontró probada la falla en la prestación del servicio, pues pese a haber enviado apoyo aéreo a los policías que eran sujetos de hostigamiento armado, este fue ineficaz, inoportuno e ineficiente. Reprochó, además:

la falta de apoyo y solidaridad de las fuerzas militares constituidas por el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, pues no obstante que, de conformidad con el artículo 217 Constitucional, ellas tienen como finalidad primordial 'la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional', no desarrollaron acción efectiva alguna de apoyo a los integrantes de la Policía de Roncesvalles, que con aquéllas conforman la fuerza pública del Estado y, en cambio, permanecieron como simples espectadores durante el ataque a dicho municipio.

Así las cosas, encontró probados los elementos de la responsabilidad estatal, pues la muerte del uniformado se constató como un daño antijurídico que las víctimas indirectas no se encontraban en obligación de soportar, ya que la administración debió brindar el apoyo militar necesario, con la finalidad de contrarrestar la acción armada insurgente que terminó con la pérdida de la vida de trece uniformados.

El hecho de un tercero fue descartado como eximente de responsabilidad en este caso, comoquiera que la falta de ejecución de acciones tendientes a prestar oportunamente la ayuda necesaria para resistir el ataque armado se encontraba en cabeza del Estado, aun cuando los decesos se hubieran causado por miembros de un grupo armado al margen de la ley⁹.

Por tanto, si bien el hecho dañoso propiamente dicho, este es, el homicidio de los uniformados, fue perpetrado por miembros de la organización armada insurgente, fue por una falla en la prestación del servicio que el ataque armado no se conjuró, por tanto, el nexos causal no se afectó con ocasión de la participación determinante del tercero en la producción del daño.

c. Sentencia de Unificación del 25 de septiembre de 2013 (expediente 36460)

⁹ *“En este contexto, la Sala advierte que la estrategia empleada por la Policía Nacional no fue la adecuada, pues el apoyo del avión fantasma no fue eficiente para repeler el ataque y el refuerzo de personal que desembarcó el avión arpió ocurrió ya terminada la toma; así, más que una estrategia militar lo que se materializó fue un abandono por parte de las fuerzas del Estado, en la medida en que la ayuda que brindó fue ineficaz, inoportuna e insuficiente, todo lo cual compromete la responsabilidad del Estado, pues determinó la materialización de la falla del servicio que se le imputa a la administración, de suerte que, aunque la muerte de los agentes fue causada por terceros, el hecho resulta imputable a la demandada, por no ejecutar las acciones tendientes a prestar a tiempo la ayuda necesaria para resistir el ataque”.*

El 10 de marzo de 1999 los señores Luis Fernando Londoño Gómez, Alex Ariol Lopera Díaz y Manuel José Jaramillo Giraldo, se dirigían al municipio de Sonsón (Antioquia), con la finalidad de encontrarse con miembros de las FARC en procura de la liberación de Diana Patricia Jaramillo Giraldo, secuestrada por ese grupo el 23 de diciembre de 1998, mediante el pago de la suma de \$150.000.000, que portaban. En el recorrido, en un retén del Ejército Nacional, fueron indagados por los uniformados respecto de la procedencia del dinero. Luego de varias horas de constataciones se les permitió continuar, pero minutos más tarde fueron abordados por miembros de la misma unidad militar, que los despojó del dinero y los asesinó. Sus cuerpos fueron arrojados a un abismo dentro del vehículo en el que se transportaban.

A raíz de las investigaciones que se adelantaron por estos hechos, la familia del señor Alex Ariol Lopera López se vio afectada por graves hechos en contra de su integridad, por lo que fueron vinculados a programas de protección de testigos y debieron abandonar la ciudad en la que residían, lo que acarreó consecuencias de orden económico y moral.

En esta oportunidad se declaró administrativamente responsable al Estado, en cuanto fue flagrante el desconocimiento de sus deberes de cuidado y de respeto de los derechos de personas civiles que transitaban por las vías del territorio Nacional. Se dispuso entonces, la condena por estos hechos, que incluyó tanto la correspondiente indemnización de perjuicios como lo relacionado con medidas de reparación integral.

El análisis de la responsabilidad se circunscribió a la prueba del daño antijurídico, que en este caso se originó en una conducta punible que fue imputada a uniformados pertenecientes al Ejército Nacional, sin que llegara a analizarse, siquiera, la ocurrencia de algún eximente de responsabilidad.

Nuevamente es palmaria la vulneración de la obligación estatal, sin que se advierta la necesidad de abordar los motivos por los que las víctimas se desplazaban por una carretera con una importante suma de dinero, que se destinaría al pago de la liberación por un secuestro perpetrado por las FARC. Por el contrario, el examen se centró en la actuación de la administración por la que se acabó con la vida de tres personas, sobre las que debió primar el deber de protección y el resguardo de su derecho a la vida.

Pues bien, el anterior exordio hace referencia al estado de cosas en materia jurisprudencial con antelación a la firma del AFP, lo que tuvo lugar el 1° de diciembre de 2016, hecho trascendental en la historia sociopolítica colombiana, cuyos alcances jurídicos llegaron incluso a la concepción de la responsabilidad desde la perspectiva de las víctimas, en cuanto a su derecho a exigir reparación por parte de sus victimarios directos en hechos relacionados con el CANI, tal como se explicará en el siguiente capítulo.

Capítulo 2. El Acuerdo de paz con las FARC. Incidencias en la responsabilidad estatal por daños antijurídicos ocurridos en el conflicto armado.

El Acuerdo Final de Paz: Análisis de la centralidad de los derechos de las víctimas en el Acuerdo Final de Paz.

La historia de los esfuerzos y acuerdos para el cese de la violencia con las FARC va más allá de la firma del Acuerdo Final de Paz del 1° de diciembre de 2016. Fueron varias las oportunidades en las que se pretendió la paz, desde 1984 cuando se suscribió el primer acuerdo de cese al fuego entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional en el municipio de La Uribe (Meta), pasando por el proceso de paz en el Caguán entre los años 1998 a 2002, en que las partes enfrentadas propiciaron escenarios para la reconciliación, que fracasaron por diversos motivos (Aragón M. & Riascos K. 2020).

Sin embargo, todo estos esfuerzos y experiencias fueron la antesala para que, luego de jornadas de negociaciones adelantadas en la Habana, con la asistencia de observadores internacionales, con una derrota en las urnas y posteriores pronunciamientos de la Corte Constitucional tales como las sentencias C-379 de 2016, C-630 de 2017 y C-674 de 2017, finalmente, el 1° de diciembre de 2016 se firmara el Acuerdo Final de Paz entre el Estado Colombiano y las FARC.

Este instrumento, entendido como un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3º común a los Convenios de Ginebra de 1949¹⁰, hace parte del bloque de constitucionalidad y debe leerse e interpretarse en consonancia con las normas que ostentan el mismo rango, en donde cobra especial relevancia el combate de la impunidad respecto de las lesiones que en sus derechos hayan sufrido las víctimas.

Se pretende allí dar alcance y materialización al derecho a la paz, consagrado en el preámbulo y en los artículos 2, 22, 67 y 95 de la Constitución Política y definido por la Real Academia Española – RAE en distintas acepciones como la “[r]elación de armonía entre las personas, sin enfrentamientos ni conflictos” o el “[e]stado de quien no está perturbado por ningún conflicto o inquietud” y concebido por la Corte Constitucional como “ausencia de guerra” (Corte Constitucional, 2018a), que cuenta con relación directa con derechos fundamentales como la vida, la salud, la dignidad humana, entre otros, previstos en las sentencias como la T-226 de 1995, T-459 de 1998 y C-019 de 2018, los que precisan especial e inmediata protección.

¹⁰ Artículo 3 (común a las cuatro Convenios de Ginebra de 1949): En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo. A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas: a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios; b) la toma de rehenes; c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos. Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto. Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio. La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.

Es, además, uno de los fines del Estado, pues es “*un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento*”, mandato constitucional que debe entenderse en su sentido fuerte, es decir, “*no como una mera aspiración ni como la expresión de una utopía, sino como una regla de conducta que debe inspirar a todos los colombianos y que debe conducir a la solución de los conflictos de manera pacífica*” (Constitución Política de 1991, artículo 22), conforme a las normas internacionales propias del *ius cogens*, contempladas en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg 1945 y en la Resolución 95 del 11 de diciembre de 1946 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Su reconocimiento precisa, además, “*un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica*” (Corte Constitucional, 2017), de donde se determina su implementación a través del fortalecimiento de su andamiaje y procesos que lo desarrollan.

Ello, en cuanto su protección es prevalente y preferente como una “*opción (...) por la solución pacífica como instrumento constitucionalmente deseable (...) y el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales*” (Corte Constitucional, 2017), necesarios para su consolidación y vigencia del orden democrático (Corte Constitucional, 2016), así, la garantía del derecho a la paz propicia el escenario de vigencia de los derechos fundamentales.

Por tanto, más allá de las distintas consideraciones de orden político que sus opositores, detractores y contradictores manifestaron otrora y aún en la actualidad, este instrumento cuenta

con fuerza constitucional, la que se otorgó, además, mediante los Actos Legislativos 01¹¹ y 02¹² de 2017 que obligan a las partes firmantes en cuanto a su contenido e intención pacífica.

En su amplia divulgación, se conoció que el AFP consta de seis puntos, los que se resumieron por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2018) así:

1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

La Reforma Rural Integral (RRI) orientada a revertir los efectos del conflicto y garantizar la sostenibilidad de la paz, busca aumentar el bienestar de los habitantes rurales, impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico, promoviendo oportunidades para la ruralidad colombiana, especialmente para las poblaciones más afectadas por el conflicto armado y la pobreza. Transformar el campo colombiano es un objetivo que afectará positivamente al país en su totalidad, en tanto el campo colombiano es uno de los pilares del desarrollo económico y social.

La RRI tendrá un alcance nacional, aunque su implementación se pondrá en marcha de forma progresiva iniciando por aquellos municipios con alta afectación por conflicto armado, debilidad institucional, elevados.

2. Participación Política: apertura democrática para construir la paz

El Punto 2 sobre Participación Política parte de la premisa de que la construcción y consolidación de la paz en el marco del fin del conflicto requiere de la ampliación de la democracia para facilitar el surgimiento de nuevas fuerzas en el escenario político, y

¹¹ “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”.

¹² “por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera”.

enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los principales problemas nacionales. Con estas medidas se fortalecerá el pluralismo y la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política.

3. Fin del Conflicto

El Punto 3 sobre el Fin del Conflicto plantea la hoja de ruta para terminar de manera definitiva las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, las hostilidades y cualquier acción que afecte a la población civil. De igual forma, propone medidas para realizar el procedimiento de dejación de las armas, iniciar el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP y de esta manera crear las condiciones para el inicio de la implementación del Acuerdo Final.

4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

El Punto 4 del Acuerdo Final contiene el acuerdo sobre “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, en el cual se considera indispensable promover una nueva visión en donde impere un “tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género” (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, pág. 98).

5. Acuerdo Sobre las Víctimas del Conflicto

El Punto 5 sobre Víctimas del Conflicto reconoce que “el conflicto armado, que tiene múltiples causas, ha ocasionado un sufrimiento y un daño a la población sin igual en nuestra historia. Son millones los colombianos y colombianas víctimas de desplazamiento forzado, cientos de miles los muertos, decenas de miles los desaparecidos de toda índole y

un amplio número de familias, colectivos y poblaciones afectadas a lo largo y ancho del territorio, incluyendo comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales, y Rom, personas en razón de sus creencias religiosas, partidos políticos, movimientos sociales y sindicales, población LGBTI y gremios económicos, entre otros. Sin olvidar otras formas menos visibles pero no menos dolorosas de victimización, como la violencia sexual, las afectaciones psicológicas, o la simple convivencia con el miedo” (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016).

En este contexto se desarrollan los acuerdos centrales sobre: (1) Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; y (2) Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos. Para su definición, se incorporaron propuestas y recomendaciones hechas por víctimas del conflicto armado y otros ciudadanos en diversos mecanismos de participación ciudadana establecidos por la Mesa de Conversaciones.

6. Implementación, Verificación y Refrendación

El Punto 6 “Implementación, verificación y refrendación” presenta la ruta para la implementación y los compromisos establecidos en términos de seguimiento, verificación y garantías al cumplimiento del Acuerdo. En este capítulo se consignan las funciones de sus mecanismos de verificación, así como los principios rectores, los colaboradores y sus roles en las distintas instancias de verificación.

En consideración a lo dicho, es del caso resaltar que el ánimo de la negociación, entendida como el “proceso interactivo en el que dos o más partes con intereses similares y diferentes buscan satisfacer algunos de estos mediante la coordinación de sus acciones” (Esguerra, J., 2011), y del

diálogo no se plantearon en términos de rendición, sino de aceptación mutua de responsabilidades en los daños ocasionados en el marco del conflicto armado a la población civil, en donde la beligerancia ha dejado millones de víctimas que, pese a los esfuerzos que se han adelantado por el Estado por la vía administrativa y a las condenas en sede de reparación directa, aún no han sido reparadas en su totalidad.

Tampoco puede dejarse de lado que las víctimas no han tenido la posibilidad de reclamar directamente a las FARC en su condición de victimaria por acción, en ausencia de vías que así lo permitan, pues preliminarmente, a la luz de nuestras normas procedimentales, en las que se precisa para el reclamo de pretensiones a una organización la existencia de un representante, lugares de notificación, entre otros, no se entendería el llamamiento de una organización al margen de la ley para que responda ante estrados judiciales. Cosa distinta ocurre respecto de sus miembros, quienes sí han sido sujetos de juzgamiento en instancias penales.

Con todo, en lo que interesa a este escrito, es importante analizar esos reconocimientos jurídicos contenidos en el AFP que desencadenan una serie de posibilidades para las víctimas en cuanto al reclamo del resarcimiento de sus derechos por el daño antijurídico sufrido, lo que pasa a exponerse a continuación.

Los reconocimientos jurídicos del Acuerdo Final de Paz.

El acercamiento entre dos partes para llegar a un acuerdo supone la aceptación mutua de responsabilidades. Para el caso del acuerdo firmado entre el Estado y las FARC, en el punto 5 se

dejó sentado en cuanto al reconocimiento de responsabilidad que “[c]ualquier discusión de este punto debe partir del reconocimiento de responsabilidad frente a las víctimas del conflicto. No vamos a intercambiar impunidades”. Ello, en cuanto no se trató de un escenario de negociación por el que las culpas se enrostrarán entre las partes, situación que habría redundado en la permanencia de una discusión que, a la postre, no habría tenido fin, en desmedro de la población civil y sus derechos.

Con todo, más allá de los reconocimientos expresos de las FARC respecto de su participación en el conflicto y en la causación de daños a las víctimas, tal como se señala en la sentencia del 7 de mayo de 2018 (expediente 33948), hay reconocimientos intrínsecos que pueden propiciar cambios con relación a la concepción de la responsabilidad estatal e, incluso, dar una posibilidad de reparación económica a favor de las víctimas y en cabeza de las FARC. Por su relevancia, se hará una exposición de los apartes relevantes de este fallo.

Sentencia del 7 de mayo de 2018 (expediente 33948).

La situación fáctica que rodeó este caso se contrae a que el 28 de noviembre de 2001, pasada la medianoche, en su casa de habitación ubicada en el municipio de Calarcá, fueron plagiados por el Frente 51 de las FARC los señores Fabio Botero Botero, Martha Luz García Henao, Natalia Botero García y Etelvina Garzón. Nueve horas después los señores Fabio Botero Botero, Martha Luz García Henao y Etelvina Garzón fueron dejados en libertad. A favor de los demás secuestrados, entre los que se encontraba una menor, sus familiares entablaron

negociaciones con la organización insurgente que, tras el pago de tres mil millones de pesos (3.000.000.000), pusieron fin la secuestro el 13 de julio de 2002.

Sin perjuicio de la declaración de responsabilidad extracontractual contenida en este fallo en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército y Policía Nacional por el secuestro, la violación a la libertad e integridad personal, las garantías fundamentales del Derecho Internacional Humanitario y la protección especial y diferenciada de los Derechos del Niño sufrida por Fabio Botero Botero, Martha Luz García Henao y Natalia Botero García (menor de edad), en los hechos sucedidos entre el 28 de noviembre de 2001 y el 13 de julio de 2002, perpetrados por el grupo armado insurgente FARC, y el consecuente decreto de las indemnizaciones y reparaciones a su favor, el análisis de la responsabilidad contempla, además, la posible imputación a las FARC de hechos relacionados con el CANI en los que hayan causado daños.

Así, en su parte inicial este fallo parte de la constitucionalización de la responsabilidad extracontractual del Estado a partir de 1991, base sobre la que se evidencia la materialización del daño antijurídico sufrido por las víctimas, en donde el plagio se ejecutó por las FARC en su condición de organización armada al margen de la ley y, además, *“se hace especial reconocimiento a las víctimas, pues son ellas ahora el énfasis central y padecen el daño antijurídico, especialmente en materia de derecho administrativo y no la actividad del Estado como usualmente se entendía”* (Roncancio, A., et al (2021).

Luego de hecho un exordio sobre los derechos que se vulneraron con el hecho del secuestro con enfoque en el bloque de constitucionalidad (art. 93 Constitución Política), se procedió al juicio

de imputación de responsabilidad, en el que se tuvieron en cuenta las circunstancias de violencia generalizada en el territorio nacional con ocasión del conflicto armado; la situación particular de la familia que soportó este daño, en cuanto había sido catalogada por el grupo armado como “secuestrable”, y la inexistente respuesta institucional a este cúmulo de indicadores de riesgo, que evidenció el incumplimiento de los deberes del Estado en su condición de garante:

Fijadas como quedaron las premisas que cuentan con sustento probatorio, se encuentran suficientes elementos que permiten afirmar la imputación de responsabilidad a la parte demandada, siendo la razón de ese juicio de atribución el incumplimiento de deberes normativos de garantía, prevención y protección en relación a los derechos de libertad e integridad personal, las garantías fundamentales del Derecho Internacional Humanitario y los derechos del niño.

Lo anterior, tuvo como sustento las obligaciones en cabeza del Estado de “*respeto y garantía*¹³ de los Derechos Humanos de quienes están sometidos a su jurisdicción¹⁴”, en donde el respeto se entiende en su modalidad de abstención, “*dirigido a los agentes estatales, de no ejecutar acciones violatorias de los derechos humanos*”, mientras que el deber de garantía atiende a la

¹³ Cfr. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 2.1 “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 (...) (Resaltado propio).

Convención Americana sobre Derechos Humanos. 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 (...) (Resaltado propio).

Constitución Política. Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho (...) fundado en el **respeto de la dignidad humana** (...). Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y **garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes** consagrados en la Constitución. Artículo 5°. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la **primacía de los derechos inalienables de la persona** (...). (Resaltado propio)

¹⁴ “En definitiva, de lo que se trata es de determinar si la violación a los derechos humanos resulta de la inobservancia por parte de un Estado de sus deberes de respetar y de garantizar dichos derechos [reconocidos por la Convención], que le impone el artículo 1.1 de la Convención”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez Vs Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 173.

disposición institucional del Estado que *“asegure el ejercicio de los derechos, (...) donde la conducta de los agentes estatales pueda ser apreciada como la obligada traducción al mundo de la realidad y eficacia del compromiso de protección de los derechos¹⁵”*, lo que con frecuencia se relaciona con *“la obligación de adoptar medidas positivas que tiendan a dar efectividad a los derechos y no obstruir su ejercicio”* (Consejo de Estado, 2018).

Se encontró, entonces, que la posición inactiva o neutra por parte del Estado en el caso narrado, en cuanto conoció denuncias de contexto y concretas sobre la situación de riesgo en la que se encontraban quienes finalmente fueron secuestrados, no se compadeció con el cumplimiento de las obligaciones en mención, a las que deben sumarse los deberes específicos de

¹⁵ “166. La segunda obligación de los Estados Partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.

167. La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.” Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez Vs Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988. párr. 166-167.

Sobre este particular la jurisprudencia constitucional ha considerado que “no basta con la mera consagración de los derechos humanos en normas internas para cumplir con la obligación de garantía sino que se requiere del cumplimiento efectivo de las leyes y la imposición de consecuencias adversas respectiva por su desacato” Corte Constitucional Sentencia T-786 de 2003.

“prevención¹⁶, protección¹⁷, investigación¹⁸, sanción¹⁹ y reparación²⁰ de las violaciones²¹” de derechos humanos (Consejo de Estado, 2018), motivo por el que se encontró probada la responsabilidad extracontractual a cargo de la administración.

¹⁶ “139. La obligación de garantizar los derechos al a vida e integridad personal presupone el deber de los Estados de prevenir las violaciones a dichos derechos. Este deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez Vs Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 175. Véase, también, Caso Castillo González y Otros Vs Venezuela, Sentencia de 27 de noviembre de 2012, párr. 128. En el Caso “Esta protección activa del derecho a la vida por parte del Estado no sólo involucra a sus legisladores, sino a toda institución estatal y a quienes deben resguardar la seguridad (...). En razón de lo anterior, los Estados deben adoptar las medidas necesarias no solo a nivel legislativo, administrativo o judicial, (...) sino también para prevenir y proteger a los individuos de actos criminales de otros individuos e investigar efectivamente estas situaciones”, Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs Colombia, Sentencia de 31 de enero de 2006, párr. 120.

¹⁷ “11. (...) para garantizar efectivamente los derechos consagrados en la Convención Americana, el Estado Parte tiene la obligación, erga omnes, de proteger a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción. Esto significa, a juicio de la Corte, que dicha obligación general se impone no sólo en relación con el poder del Estado sino también en relación con actuaciones de terceros particulares, inclusive grupos armados irregulares de cualquier naturaleza”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de la Corte de 6 de marzo de 2003. Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó. Medidas provisionales, párr. 11.

¹⁸ “65. La investigación que deben emprender los Estados debe ser realizada con la debida diligencia, puesto que debe ser efectiva. Esto implica que el órgano que investiga debe llevar a cabo, dentro de un plazo razonable, todas aquellas diligencias que sean necesarias con el fin de intentar obtener un resultado”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Hermanas Serrano Cruz Vs El Salvador, Sentencia de 1° de marzo de 2005, párr. 65.

¹⁹ “183. Esta Corte ha destacado que la obligación estatal de investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos²¹⁴ y, en su caso, enjuiciar y sancionar a los responsables, adquiere particular importancia ante la gravedad de los delitos cometidos y la naturaleza de los derechos lesionados, especialmente en vista de que la prohibición de la desaparición forzada de personas y su correlativo deber de investigarla y sancionar a sus responsables han alcanzado desde hace mucho carácter de jus cogens. 184. La obligación de investigar violaciones de derechos humanos se encuentra dentro de las medidas positivas que deben adoptar los Estados para garantizar los derechos reconocidos en la Convención. El deber de investigar es una obligación de medios y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas, de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gelman Vs Uruguay. Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 183-184.

²⁰ Así, en una de las primeras sentencias destacadas sobre la materia la Corte Interamericana sostuvo: “48. (...) Todos acto humano es causa de muchas consecuencias, próximas unas y otras remotas. Un viejo aforismo dice en este sentido: causa causae est causa causati. Piénsese en la imagen de una piedra que se arroja a un lago y que va produciendo en las aguas círculos concéntricos cada vez más lejanos y menos perceptibles. Así, cada acto humano produce efectos remotos y lejanos. (...) 49 (...) La solución que da el Derecho en esta materia consiste en exigir del responsable la reparación del os efectos inmediatos de los actos ilícitos, pero sólo en la medida jurídicamente tutelada. Por otra parte, en cuanto a las diversas formas y modalidades de reparación, la regla de la in integrum restitutio se refiere a un modo como puede ser reparado el efecto de un acto ilícito internacional, pero no es la única forma como debe ser reparado, porque pueden haber casos en que aquella no sea posible, suficiente o adecuada (...)”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Aloeboetoe Vs Surinam. Sentencia de 10 de septiembre de 1993, párr. 48-49.

²¹ “Como consecuencia de esta obligación (de garantía) los Estados deben prevenir, investigar sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 166.

Hasta este punto, el análisis de la responsabilidad extracontractual del Estado no ofrece una variación importante respecto de otros pronunciamientos en casos de la misma naturaleza, pues atiende a la verificación de la existencia del daño antijurídico y su imputación a una entidad estatal; sin embargo, en el mismo fallo se hace la siguiente consideración que marca un hito importante y constituye el eje central de este trabajo investigativo:

No obstante, la declaración de responsabilidad del Estado no borra ni subsume aquella propia –personal o institucional- que puede corresponder a otros sujetos vinculados en la comisión del hecho dañoso, sean estos particulares o agentes del Estado; respecto de ellos también surge la necesidad de que, por las vías de los instrumentos que provee el derecho, se asegure la efectividad de los mandatos de investigación, sanción y juzgamiento, comprendiendo todo el círculo de responsables.

Lo anterior, en clave de evitar la impunidad, fenómeno que se opone al derecho a acceder a la justicia, así como para garantizar el acceso a la verdad y a obtener reparaciones por parte de las víctimas. Por ello, así como el Estado asume su carga por su participación en la producción del daño, de acuerdo con la exposición del fallo, el pronunciamiento que se haga sobre el particular debe comprender también *“la que le corresponda al Grupo Armado Insurgente FARC por la comisión de violaciones graves a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario”* (Consejo de Estado, 2018).

Es así que la Sección Tercera del Consejo de Estado concreta la importancia del alcance del juicio de responsabilidad por hechos dañosos provocados en el marco del CANI, teniendo en

cuenta que con ocasión de la firma del AFP se reconoció a las FARC como sujeto pasible de responsabilidad y susceptible de soportar reproche jurídico cuando se encuentre que incurrió en acciones que vulneraron los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Señala el fallo:

(...) considera la Sala que natural consecuencia de lo estipulado en el Acuerdo Final es que se pueda pregonar que las FARC, como organización, es sujeto pasible de imputación de responsabilidad, no solo en términos individuales –cuestión de la que se ocupará la Jurisdicción Especial para la Paz como componente de justicia del SIVJRNR creado en el Acuerdo-, sino también como sujeto colectivo que, por la vía de acciones intencionales en el conflicto armado interno, actuó como un aparato organizado de poder irregular, puesto que las acciones violentas desplegadas por quienes pertenecían a esa organización no obedecían a un querer motu proprio de cada miembro, sino a diversos planes fijados por los mandos o dirigentes medios y altos de ésta para el logro de sus cometidos comunes por la vía del alzamiento en armas bajo la instrumentalización de ejecutores materiales, habitualmente fungibles.

Entonces, en aras de cumplir con los postulados de la responsabilidad, que predicán que quien causa daño está en la obligación de repararlo (artículos 2341 y 2356 Código Civil), el reconocimiento de las FARC como organización con un estatus jurídico que permite calificarla como sujeto de derechos, la hace también acreedora de obligaciones respecto de sus víctimas.

Es interesante la forma en la que el Consejo de Estado aborda uno de los casos que por CANI en el medio de control de reparación directa le corresponde estudiar y, con base en los reconocimientos jurídicos del AFP, instrumento con rango constitucional, y el estatus que se da a sus partes, materializa la centralidad de las víctimas contenida en el acuerdo mismo, para dar paso a otra forma de reclamo de indemnización a su favor e, incluso, a la posibilidad del Estado de repetir en contra de las FARC con base en su solidaridad en la producción del daño, temas que se tocarán en el siguiente capítulo.

Ello no supone, de modo alguno que, por este reconocimiento jurídico, a la organización las obligaciones a cargo del Estado desaparezcan o se sustituyan, sino que, de modo distinto, las FARC se ven en la obligación de asumir las consecuencias de los hechos dañosos provocados en el marco del CANI, de manera que las víctimas obtienen reparación por parte de sus victimarios por acción pues, como se mencionó previamente, quien produce daño se encuentra en la obligación de repararlo.

Podría pensarse que la creación de un nuevo camino para la reparación de las víctimas constituye una redundancia, en cuanto existe todo un andamiaje institucional para la obtención de la reparación por daños causados en el CANI, sin embargo, de un lado, esta oferta institucional responde a las obligaciones que el Estado tiene en su posición de garante de derechos, mediante el funcionamiento de unidades administrativas especiales en el poder ejecutivo que responden a esa necesidad de la población a la luz del derecho interno y externo.

Por otro lado, lo que se pretende con esta concepción de la responsabilidad es que la organización misma proceda a responder por sus actos, reclamo jurídico que diversos sectores de la sociedad y los acreedores de esta obligación buscan de tiempo atrás y que mermaría la sensación de impunidad que se respira en cuanto a las cargas que el AFP impuso a la antigua organización armada.

Con todo, para que se pueda hacer exigible esta responsabilidad en cabeza de las FARC no existe una vía definida por el legislador, lo que permite escenarios de impunidad, en transgresión de la Constitución y la protección convencional²². Por ello, el Consejo de Estado vio la necesidad de exhortar a la Presidencia y al Congreso de la República para que:

...en el marco de sus competencias y conforme el reconocimiento de responsabilidad admitido por las FARC, se adopten los instrumentos legales, administrativos y/o judiciales, razonablemente eficaces que permitan a las víctimas obtener, previo trámite de un procedimiento rodeado de las suficientes garantías judiciales, la declaración de responsabilidad de la organización FARC por graves violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y la consecuente reparación integral, conforme a los estándares convencionales de Derechos Humanos.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Goiburú Vs Paraguay. Sentencia de 22 de septiembre de 2006, párr. 131. “El acceso a la justicia constituye una norma imperativa de Derecho Internacional y, como tal, genera obligaciones erga omnes para los Estados de adoptar las medidas que sean necesarias para no dejar en la impunidad esas violaciones, ya sea ejerciendo su jurisdicción para aplicar su derecho interno y el derecho internacional para juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables, o colaborando con otros Estados que lo hagan o procuren hacerlo”.

Este exhorto tiene plena justificación en la necesidad de atención de las obligaciones estatales, cuyo cumplimiento trasciende en la garantía de los derechos de las víctimas. Tal como lo exponen De León y Obando (2010):

El desarrollo de la doctrina y jurisprudencia del sistema interamericano ha estado ligado a la persistencia de graves violaciones de derechos humanos y de impunidad en la región; por ello, no es extraño que en ese contexto, se haya avanzado no sólo en la determinación de hechos y prácticas violatorias, sino también en esclarecer algunas de las obligaciones positivas del Estado a fin de garantizar que se haga justicia y se quiebre el perverso círculo de impunidad respecto de crímenes atroces.

Esta necesidad de ejercicio de la función legislativa sería, entonces, otra forma de materializar la centralidad de las víctimas en la implementación del AFP, yendo más allá de su literalidad, pero siempre dentro de los linderos de su contenido jurídico que no termina con sus consagraciones expresas.

Jurisprudencia del Consejo de Estado con posterioridad a la firma del Acuerdo Final de Paz

Sin perjuicio de las declaraciones contenidas en el fallo antes comentado, en especial lo referido al exhorto que se incluyó, la Sección Tercera del Consejo de Estado no hizo un eco unificado sobre el particular, más allá de la mención del AFP en algunos pronunciamientos. Tal es el caso de la sentencia de Sala Plena del 7 de marzo de 2018, expediente 34359, por la que se unificó el criterio en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados en

accidentes con mina antipersona (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI), además de otro fallo, esta vez de la Subsección B, del 30 de noviembre de 2017 (expediente 46567), correspondiente a un caso de desaparición forzada. En fallos posteriores el análisis de la responsabilidad estatal no tuvo un viraje o consideración especial en el mismo sentido, sino que eventualmente se hicieron pronunciamientos aislados que remitían por competencia los casos a la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP.

Tal es el caso de la sentencia proferida por la Subsección B, en sentencia del 3 de octubre de 2019 (expediente 47007), en la que se dispuso la remisión de copia del fallo a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la JEP para lo de su competencia, en cuanto *“los hechos que dieron lugar a la presente demanda fueron presuntamente perpetrados por el grupo guerrillero de las FARC”*.

En este caso, los hechos ocurrieron el 12 de enero de 1999 cuando un remolcador -ferry-, que se desplazaba por el río Magdalena con destino a Gamarra y Cerro Burgos en el Sur de Bolívar, a la altura de Badillo – Santander, en el sitio conocido como la Ye, fue abordado por hombres armados que instalaron explosivos que luego detonaron, con lo que se produjo la destrucción y hundimiento del ferry.

Sin embargo, tal consideración no tuvo en cuenta que la JEP no es una instancia destinada a la atención de las pretensiones indemnizatorias de las víctimas (JEP, 2020), pues su naturaleza es la de tribunal transicional que conoce de conductas relacionadas con el CANI cometidas antes

del 1° de diciembre de 2016, por lo que no juzga a la organización como un todo (A.L. 01/2017)²³ y, además, que la Sala encargada de conocer los asuntos relacionados con comparecientes pertenecientes a las FARC es, por regla general, la de Amnistía o Indulto²⁴.

Esta imposibilidad de la JEP de declarar condenas patrimoniales, en consideración a las funciones previstas inicialmente en el Acto Legislativo 01 de 2017, ha sido plasmada en distintos instrumentos, tales como el Manual para la Participación de Víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz, en el que se insiste en que *“el objetivo de la acreditación como víctima es participar como interviniente especial en el proceso judicial y no implica la posibilidad de solicitar indemnizaciones a la Jurisdicción Especial para la Paz”* (JEP, 2020).

Esto tiene fundamento, además, en que la JEP *“dentro de su procedimiento no tiene previsto un incidente de reparaciones ni cuenta con un fondo propio para financiar reparaciones económicas”* (Trujillo, J. V., & Villarreal, J. G., 2020) pues, como se dijo, no fue creada con la finalidad de atender las pretensiones económicas de las víctimas o de subrogarse en la posición del juez natural del Estado, de lo que se colige que, al menos por ahora, las víctimas cuentan con la posibilidad de solicitar indemnizaciones de acuerdo con lo previsto en la Ley 1448 de 2011,

²³ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 5: *“La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (...) administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1° de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los derechos humanos. Sus objetivos (...) adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno mediante la comisión de las mencionadas conductas. (...) Cuando se trate de delitos de ejecución permanente atribuibles a cualquiera de las personas sobre las que la JEP tiene competencia, cuya comisión haya comenzado antes del primero de diciembre de 2016, la JEP mantendrá su competencia respecto de ellos si con posterioridad a esa fecha no han cesado sus efectos, e inaplicará las sanciones propias y alternativas si concluye que se incumplieron las condiciones del Sistema. (...)”*

²⁴ Ley 1820 de 2016, artículo 19 y s.s.; 1957 de 2019, artículo 81 y s.s.

cuya vigencia se amplió mediante la sentencia C-588 de 2019 de la Corte Constitucional hasta el 7 de agosto de 2030.

Ahora bien, en otros casos relacionados con el CANI y graves infracciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró responsable a la administración por los daños antijurídicos ocasionados en este marco, en los términos del artículo 90 constitucional antes mencionados, con lo que mantuvo la postura previa a la firma del AFP.

Tal es el caso de la sentencia proferida por la Subsección B el 4 de marzo de 2019 (expediente 49878), cuyos hechos relacionan con ejecuciones extrajudiciales, ya que el 7 de septiembre de 2007 un ciudadano fue asesinado y presentado como baja en combate por el Ejército Nacional, luego de desplazarse desde Popayán a Montería en búsqueda de un mejor futuro, engañado con una falsa propuesta económica.

Otro evento es el contenido en la sentencia proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 29 de enero de 2020 (expediente 61033), referido a una ejecución extrajudicial, por la que se unificó el término de caducidad de la reparación directa, para tenerlo como supeditado a la posibilidad de conocer que el Estado participó por acción u omisión en el hecho dañoso:

UNIFICAR la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los

delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado, bajo las siguientes premisas: i) en tales eventos resulta aplicable el término para demandar establecido por el legislador; ii) este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, que tiene regulación legal expresa, se computa desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial, y iii) el término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y, una vez superadas, empezará a correr el plazo de ley.

Esta posición permite que las víctimas de los delitos antes mencionados tengan una oportunidad más amplia de reclamar el pago de los perjuicios sufridos cuando la lesión haya sido perpetrada por la administración, supeditada al conocimiento de la participación del Estado en la causación del daño.

En resumen, el Consejo de Estado ha tenido en cuenta en varios de sus pronunciamientos lo relacionado con las implicaciones de la firma del AFP, por lo que se tiene:

En sede de repetición, acción prevista a favor del Estado en el artículo 90 de la Constitución, ha remitido dos procesos por competencia a la Jurisdicción Especial para la Paz, estos son, los de radicación 54763 y 50108, mediante autos del 15 de octubre de 2020, en cuanto los hechos de los que se tratan pueden ser calificados como conductas cometidas en el marco del

CANI, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 26 transitorio del Acto Legislativo No. 1 del 2017²⁵.

Con todo, sea del caso anotar que la Corte Constitucional en la sentencia C-674 de 2017, luego de precisar lo relacionado con el derecho de las víctimas a ser reparadas, recalcó la improcedencia de las acciones de repetición y llamamientos en garantía respecto de miembros de la fuerza pública por delitos que pudieran cometer en el marco del CANI y de las acciones judiciales en contra de los destinatarios de las medidas de amnistía, indulto y demás modalidades de renuncia a la persecución penal, situación que no comportaría una liberación de la responsabilidad de los victimarios respecto de sus víctimas, con base en los siguientes elementos:

(i) primero, que en el caso de los miembros de las FARC, la medida se encuentra precedida de la entrega de los bienes del grupo guerrillero, bienes que, a su turno, se encuentran destinados a la reparación; (ii) segundo, la limitación legal se refiere exclusivamente al patrimonio personal de los miembros de los grupos armados que participaron en el conflicto, de modo que si alguno de estos miembros actúa como testaferro del grupo como tal para ocultar sus bienes, no existe ningún título jurídico que impida perseguir los bienes correspondientes para reparar a las víctimas; (iii) por último, aunque efectivamente el Acto Legislativo 01 de 2017 dispone una liberación parcial de la responsabilidad de los victimarios frente a las víctimas, esta liberación opera únicamente frente al componente patrimonial de la reparación y no se extiende a los demás elementos de la misma, por lo

²⁵ “Exclusión de la acción de repetición y llamamiento en garantía para miembros de la Fuerza Pública. En el caso de miembros de la Fuerza Pública que hayan cometido conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno, no procederá la acción de repetición y el llamamiento en garantía establecidos en el artículo 90 de la Constitución Política. En todo caso, deberán contribuir al esclarecimiento de la verdad, a la reparación no monetaria de las víctimas y garantizar la no repetición”.

cual, la contribución de los victimarios en estos otros frentes deberá aplicarse con mayor rigor.

De lo anterior se tiene que estos procesos con pretensión indemnizatoria cuyo pago se impute al peculio de la persona beneficiada, entre otros, con el sometimiento a la Jurisdicción Especial para la Paz no son procedentes, en cuanto se prevé que el pago provenga de los actores del conflicto, es decir, el Estado y la antigua organización armada FARC, de donde se entiende que los derechos de las víctimas no se ven afectados.

Por otro lado, en siete procesos en los que se profirió sentencia de segunda instancia²⁶, se ordenó la remisión de copia del fallo correspondiente a la JEP como garantía de no repetición, por contener hechos alusivos al conflicto armado, para que se tuvieran en cuenta en lo que fuera de su competencia.

Dos de esos expedientes conciernen a hechos dañosos provocados por las FARC, sobre los que se hizo referencia previamente (la destrucción de un ferry en el sur del departamento de Bolívar (Consejo de Estado, 2019) y del secuestro de una menor de edad y su familia en el municipio de Calarcá (Consejo de Estado, 2018)).

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera: Consejero Ponente Ramiro Pazos Guerrero, sentencia del 3 de octubre de 2019 (47007), sentencia del 4 de marzo de 2019 (49878) y sentencia del 30 de noviembre de 2017 (46567); Consejera Ponente Stella Conto Diaz del Castillo, sentencias del 17 de septiembre de 2018 (44065 y 44030); Consejera Ponente María Adriana Marín, sentencia del 28 de agosto de 2019 (45849) y; Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, sentencia del 7 de mayo de 2018 (33948).

Finalmente, hay registro de cinco fallos²⁷ por los que se exhortó a la Presidencia del Consejo de Estado para que creara una base de datos en la página web institucional, en la que se consignen los fallos proferidos con ocasión de eventos acaecidos en el marco en el marco del CANI, accesible para los usuarios de la administración de justicia.

Se evidencia, entonces, el esfuerzo judicial por incorporar las consecuencias jurídicas de la firma del AFP, sin embargo, la tarea sería más eficiente en un escenario de unificación en la posición de la Corporación, con observancia de los desarrollos jurisprudenciales que sobre competencia ha hecho la Jurisdicción Especial para la Paz, pues a lo largo del desarrollo de sus funciones ha fijado su posición en cuanto a los asuntos que le compete conocer. En palabras de la Corte Constitucional, *“la JEP es la única autoridad facultada para definir preliminarmente si concurren los factores competenciales que activan el carácter preferente de esta jurisdicción”* (Corte Constitucional, 2020).

Ello redundaría, además, en que las víctimas de las FARC no se creen falsas expectativas respecto de las posibilidades de su reparación, sino que conozcan sus posibilidades tanto en la jurisdicción ordinaria como en la Especial para la Paz.

Con base en este contexto, en el capítulo final se abordará qué camino tendrían las víctimas y cuáles son las posibilidades de obtener reparación económica por parte de sus victimarios (FARC). Además, se hará hincapié en la necesidad de legislar sobre este punto como garantía y materialización de la centralidad de los derechos de las víctimas prevista en el AFP.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 20 de marzo de 2018 (53378 y 42791) y, sentencias del 14 de febrero de 2018 (56447 y 52616); Consejera Ponente Stella Conto Díaz del Castillo, sentencia del 1 de agosto de 2018 (56230).

Capítulo 3. Caminos para la reparación económica de las víctimas de las FARC por daños ocasionados en el marco del conflicto armado interno.

Luego de haber abordado en los anteriores capítulos lo relacionado con la responsabilidad estatal extracontractual antes y después de la firma del AFP, con especial atención en hechos relacionados con el conflicto armado interno, se procederá en este capítulo al análisis de los posibles caminos para que las víctimas de las FARC reciban reparación económica por parte de sus victimarios.

Para ello, se plantearán tres escenarios: el primero, relacionado con el pago de indemnizaciones a víctimas con cargo a los bienes producto de la economía de guerra; el segundo, por el que se verifica la posibilidad de reclamar estas indemnizaciones al partido Comunes, como organización política formada por integrantes de la antigua organización armada con posterioridad al AFP y, finalmente, con cargo al Estado, en donde se verificarán dos posibilidades: la de la reparación administrativa, en la que se tendrían en cuenta las instituciones creadas para tal fin desde la implementación de la Ley de Justicia y Paz, y el de la posible solidaridad entre el Estado y las FARC en las declaraciones de responsabilidad y condenas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en sede de reparación directa.

Con todo, se evidenciará la necesidad legislativa en cuanto a este punto, conforme a lo indicado en la sentencia de 7 de mayo de 2018 de la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, citada en el capítulo anterior.

Reparación con cargo a los bienes de la economía de guerra

Como consecuencia de la firma del AFP, las FARC adquirieron varias obligaciones, entre las que se encuentra la de atender medidas de reparación integral de ocho formas (Cancillería, 2016):

- *Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva.*
- *Acciones concretas de contribución a la reparación por parte de quienes han causado daños.*
- *Fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva y articulación con los programas de desarrollo.*
- *Ampliación y fortalecimiento de las estrategias de rehabilitación psicosocial a nivel individual y comunitario.*
- *Implementación de procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y fortalecimiento de la reparación de víctimas en el exterior.*
- *Fortalecimiento de los procesos de restitución de tierras.*
- *Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas.*
- *Compromiso de las FARC de contribuir a la reparación integral, incluyendo reparación material, entendida por el Gobierno como la entrega de bienes y/o dinero. (...)*

Las FARC se comprometieron a reparar a sus víctimas de forma material y mediante trabajos y obras de reconstrucción que beneficien a las comunidades afectadas por el

conflicto. Los bienes que no sean entregados para la reparación quedarán sujetos a la extinción de dominio. Además, como parte de su sanción, tendrán que participar en acciones de reparación como la reconstrucción de infraestructura, el desminado humanitario, la búsqueda de desaparecidos y la sustitución de cultivos ilícitos. Solo si hacen esto accederán a un tratamiento especial de la justicia.

Este planteamiento tiene como base lo pactado en los subpuntos 5.1.3.7 y 3.1.1.3 del AFP, en el que se previó que las partes acordarían la forma en la que se elaboraría el inventario de los bienes y activos entregados por las FARC, en lo que se ha denominado *recursos para la guerra*, para avanzar en *“la reparación material de las víctimas, con los bienes y activos antes mencionados, en el marco de las medidas de reparación integral”*, con observancia de los criterios establecidos por la Corte Constitucional respecto a los recursos de guerra (Corte Constitucional, 2018b).

En este sentido, mediante el Decreto-Ley 903 de 2017, *“[p]or el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP”*, se dispuso la creación de un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia para que funcione como receptor de todos los bienes y recursos patrimoniales monetizados y no monetizados inventariados (artículo 3), con la finalidad de proceder a la reparación material de las víctimas del conflicto, en el marco de las medidas de reparación integral (artículo 4).

Lo concerniente a la entrega del correspondiente inventario de bienes al Gobierno Nacional se reglamentó mediante el Decreto 1367 de 2017, que previó esta entrega por parte de las FARC a la Misión de las Naciones Unidas y al Mecanismo de Monitoreo y Verificación, para luego entregarlo al Gobierno Nacional a través del ministro del Interior, quien quedó a cargo de la custodia del inventario, mientras se constituía la correspondiente fiducia (artículos 2.2.5.6.1.1 y 2.2.5.6.1.2).

De lo anterior se desprende que el AFP sí previó una reparación material a favor de las víctimas de las FARC con cargo a los bienes que entregaran en la oportunidad correspondiente, lo que quedó pendiente de reglamentación fue el *cómo*.

Por el momento, en la fiducia mencionada habrían de incluirse los bienes susceptibles o no de monetización, con su correspondiente avalúo, sobre los que se procedería a su monetización mediante su comercialización. Al efecto, se designó a la Sociedad de Activos Especiales – SAE como administradora del patrimonio autónomo, conforme al Decreto 1407 de 2017, en concordancia con el artículo 3° del Decreto-Ley 903 de 2017 antes mencionado que, a su vez, hace el traslado del dinero a la cuenta del patrimonio autónomo denominada PA DAPRE SAE SAS²⁸.

Así, la SAE se encargó de recibir los bienes que constituyen el patrimonio autónomo, los clasificó de cara al inventario entregado por la antigua organización armada y a 30 de abril de 2022 estimó²⁹:

²⁸ Respuesta a derecho de petición presentado ante la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. del 10 de mayo de 2022 (CS2022-011122).

²⁹ Ídem.

TIPO DE ACTIVO	INFORMACIÓN REPORTADA EN INVENTARIO		PROCESO DE RECEPCIÓN			
	CANTIDAD REPORTADA	VALORIZACIÓN REALIZADA POR FARC	BIENES NO ENTREGADOS	BIENES ENTREGADOS	BIENES POR ENTREGAR	
Dinero en Efectivo	\$ 12.070.000.000	\$ 12.070.000.000	\$ 9.955.650.000	\$ 2.114.350.000	\$ -	
Divisas (Dólares)	USD \$450.000	\$ -	USD \$	USD \$450.000	USD \$	
Oro	Joyas	25.000 gr.	\$ 3.125.000.000	22.460 gr.	2.540 gr.	0 gr.
	lingotes y granulado	440.020 gr.	\$ -	187.520 gr.	252.500 gr.	0 gr.
Joyas de plata	100 un.	\$ 4.500.000	100 un.	0 un.	0 un.	
Semovientes	24.456 un.	\$ 27.645.355.000	17.699 un.	258 un.	6.499 un.	
Muebles y enseres	51.992 un.	\$ 12.930.000.966	19.509 un.	1.830 un.	30.653 un.	
Inmuebles	722 un.	\$ 484.604.000.000	212 un.	106 un.	404 un.	
Vehiculos	319 un.	\$ 7.699.300.000	190 un.	16 un.	113 un.	
TOTAL		\$ 548.078.155.966				

Precisa la SAE en su página web con relación a los bienes entregados (Sociedad de Activos Especiales, 2019):

Inmuebles: *“siete predios fueron recibidos y entregados a la ANT debido a que corresponden a Baldíos del Estado, por lo que no se puede establecer un valor comercial. El otro inmueble tiene acta de entrega voluntaria, y está pendiente de la transferencia de titularidad para su administración”*.

Semovientes: *“Se recibieron 229 semovientes, comercializados por valor de 137,718,650, dinero depositado en cuentas de SAE destinadas para la administración de estos recursos”*.

Dinero en efectivo: *“Recibido 2,114,350,000 Depositado en cuentas de SAE destinadas para la administración de estos recursos”*.

Divisas: *“Recibidos USD 450,000 Monetizado por un valor de 1,473,754,500, depositados en cuentas de SAE destinadas para la administración de estos recursos”*.

Muebles y Enseres: *“Se han recibido 996 elementos dentro de los cuales se encuentran Radios, GPS, módems, plantas eléctricas, cables, antenas, plantas eléctricas, entre otros”*. Sobre estos bienes no se precisó el valor económico.

Vehículos: *“No se han recibido”*.

Oro: *“Recibidos 255,041 gramos, en custodia del Banco de la República. En proceso de Avalúo técnico para establecer precio de venta final. Valor estimado 25 mil millones de pesos”*.

Infraestructura e Inversiones:

“Verificación de 1 carretera terciaria de 134 km. Conecta a Los Pozos con la Macarena en el departamento del Meta”.

“28 aportes para obras (colegios, puentes, carreteras, canchas, casas, acueducto, alcantarillado) en los departamentos de Antioquia y Cauca”.

“11 aportes a brigadas de odontología, optometría, mantenimiento de calles, aporte para vías, adecuación polideportivo y aulas, compra de nacimiento de agua, mejoramiento de acueducto, proyecto productivo de mujeres principalmente los departamentos de Antioquia y Cauca”.

Finalmente, se precisa que respecto de esta última tipología que, por su naturaleza, los bienes allí incluidos no son susceptibles de recepción o comercialización, sin perjuicio de ello, la SAE adelanta gestiones para la verificación física o por medio de testimonios de las comunidades sobre su estado y funcionalidad.

Pues bien, una publicación posterior hace un comparativo respecto de la información reportada inicialmente en 2017 y lo recibido por la SAE a 31 de diciembre de 2020³⁰ (Estrada Álvarez, J. et al. 2021):

Tabla N.º 17 Comparativo información reportada inicialmente en 2017 y lo recibido por la SAE a 31 de diciembre 2020

	Reportado inicialmente	Recibido por la sae a diciembre de 2020
Bienes inmuebles	698 inmuebles valorados por las FARC en \$454.499.000.000 (Doc. 2), pero en el Doc. 1 se relacionan \$441.503.000.000	244 identificados, de los cuales 8 cumplen con los requisitos exigidos por el Estado para su recepción. Los restantes esperan los trámites jurídicos para dictaminar su situación. Estos predios suman aproximadamente 90.000 hectáreas, con un costo aproximado de 100.000 millones de pesos. Se entregaron 37, de los cuales 36 corresponden a bienes baldíos que fueron entregados a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para su administración.
Medios de transporte	\$ 8.317.300.000 200 elementos relacionados inicialmente	4 unidades (2 vehículos y 2 motos) vendidos por \$14.500.000.
Ganado vacuno y equino	\$32.619.117.000 24.456 Unidades	Se pudieron conservar 229 unidades, equivalentes a \$137.718.650.
Efectivo	\$2.500.000.000	\$2.114.350.000
Dólares	Más de US \$ 450.000	Todos entregados, equivalentes a \$1.442.622.675.
Oro	Más de 267.520 gramos	255.040 gramos de oro que fueron fundidos y se obtuvieron 18 lingotes con un peso total de 206.818,20 gramos y 5 subproductos con un peso de 15.504,10 gramos. El Estado subastó el 15 de diciembre de 2020 197.286 gramos por un valor de US \$11'285.643, que en pesos colombianos superan los 40 mil millones.

³⁰ Fuente: Centro de Pensamiento Dialógico y Político – CEPDIPO (2021).

Equipos y enseres	\$21.311.576.182 51.992 unidades de bienes muebles y enseres	1.821 unidades recibidos, de las cuales 1.300 unidades fueron avaluadas en \$286.898.450. 521 unidades se encuentran en proceso de avalúo para su posterior comercialización.
Armamento	\$210.172.090.200	Se entregó a la ONU 9.224 armas, 14.115 granadas, 1.950.098 municiones, 4.430 minas antipersona, 66.227 metros de cordón detonante y mecha lenta, 44 toneladas más 254 kg de explosivo. Un total de 390 toneladas.
Vías terciarias	196.622.000.000	El gobierno no ha aceptado la recepción de estas obras como parte del inventario.
Inversión social	4.484.940.000	

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos entregados por las exmiembros de las FARC-EP al Gobierno Nacional y el comunicado de la SAE (2020).

“De los bienes del listado anterior, la SAE es responsable de la administración de los bienes monetizables. Según su propio reporte, al 31 de diciembre de 2020 se registraba un avance promedio en la gestión del inventario correspondiente al 78,6% (tabla N.º 18)” (Estrada Álvarez, J. et al. 2021, pág. 113).

Tabla N.º 18 Avance en el proceso de recepción del inventario entregado por las FARC-EP a 31 de diciembre de 2020

Tipo de activo monetizable	Información reportada en el inventario	Procesos de recepción			
	Cantidad reportada	Bienes entregados	Bienes que no serán entregados (Soporte en actas)	Bienes por entregar	Avance de gestión del inventario
Dinero en Efectivo	\$12,070,000,000	\$2,114,350,000	\$9,955,650,000	\$0	100%
Divisas (Dólares)	USD\$ 450,000	USD\$ 450,000	\$-	\$0	100%
Joyas	25,000 gr.	2,540 gr.	22,460 gr.	0 gr.	100%
Oro Lingotes y granulado	440,020 gr.	252,500 gr.	127,520 gr.	600,000 gr.	86.36%
Joyas de plata	100 un.	0 un	100 un	0 un	100%
Semovientes	24,456 un.	229 un	17,533 un	6,694 un	72.63%

Muebles y enseres	51,992 un.	1,821 un	15,452 un	34,719 un	33.22%
Inmuebles*	722 un.	8 un	213 un	501 un	64.96%
Vehículos	319 un.	4 un	157 un	158 un	50.47%
* Inmuebles en proceso de identificación 248 - 34.35%					

Fuente: SAE (2020).

Visto el anterior estado de cosas en cuanto a los bienes que podrían destinarse al pago de reparaciones materiales a favor de las víctimas de las FARC, se tiene que la fuente de recursos en efecto existe y es viable que estas obligaciones recaigan sobre ellos, con la consecuente disposición para el pago.

Con todo, sería del caso precisar la forma en la que las víctimas accederán a las reparaciones materiales con cargo a estos bienes que continúan en administración y monetización por parte de la SAE, para lo que sería necesario contar con la reglamentación sobre el particular.

Reparación a cargo del Partido Comunes

Con base en lo antedicho, en principio se descartaría la afectación de bienes del partido Comunes, partido político por medio del que la antigua organización armada FARC pasó a la legalidad y a la participación en política.

Sin embargo, en consideración al *quantum* de los bienes administrados por la SAE en comparación con la cantidad de víctimas que en su trasegar dejó las FARC, no es difícil concluir que los bienes serían pocos para lograr la reparación de todos los que se vieron afectados por acciones armadas adelantadas en el marco del CANI.

Cabría preguntarse si, a falta de recursos para cumplir con la expectativa indemnizatoria, podría contarse con aquellos propios del partido político, pero contemplar esta posibilidad podría incluso cercenar uno de los puntos clave del acuerdo: la participación en política de las FARC.

Se descartaría de entrada el cobro a los antiguos combatientes individualmente considerados, en cuanto el parágrafo del artículo 18 del Acto Legislativo 01 de 2017 excluye la posibilidad de emprender acciones judiciales en contra de los beneficiarios de amnistías, indultos o renuncia a la persecución penal, respecto de quienes se exige la contribución al esclarecimiento de la verdad, a la reparación de las víctimas y garantizar la no repetición.

Pues bien, la participación política se encuentra contemplada como derecho de todos los ciudadanos en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³¹ y, de acuerdo con Vega, J. E. M., & Baralt, C. P. (2001), implica:

la obligación del Estado de generar condiciones favorables para la realización y de abstenerse de prohibir, impedir u obstaculizar aquellas actividades legítimas mediante las cuales los ciudadanos intervienen en la designación de sus gobernantes o influyen en la formación de la política estatal, tales como publicaciones, reuniones públicas manifestaciones, sufragio, actividad partidaria, etc.

³¹ “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

El paso a la vida civil es uno de los puntos más importantes del AFP, en cuanto atiende a la esencia misma del fin del conflicto. Propiciar el escenario para que las FARC defiendan sus postulados ideológicos desde la legalidad es una obligación estatal, pues ello se acompasa con la protección del derecho mismo a la participación, el derecho a la paz y, por supuesto, a la literalidad del acuerdo firmado con esa organización.

Por ello es necesario propender por sus posibilidades de existencia que, aunado a lo anterior, fortalece los ejercicios democráticos, la pluralidad de postulados, posiciones y pensamientos, en donde las diferentes ideologías se vean representadas.

Bajo este entendimiento, y sin dejar de lado que, además, el recientemente creado partido político es una persona jurídica diferente a la extinta organización armada, la opción de afectar los recursos del partido Comunes para el pago de condenas por hechos cometidos por el grupo armado ilegal FARC no se ve viable pues, de fondo, afecta lo pactado en el AFP y el proceso de paso a la vida civil de los antiguos combatientes, así como sus derechos en la legalidad.

Reparación a cargo del Estado. Reparación administrativa

Como se señaló con antelación, Colombia tiene un antecedente importante de justicia transicional en la conocida Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz que *“incluyó cierto lenguaje sobre los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, e incorporó una serie de mecanismos, procedimientos e instituciones que debían hacerlos efectivos”*, entre los que también

se cuenta con un componente de reparaciones a las que las víctimas pueden acudir dentro del proceso penal para reclamar sus pretensiones indemnizatorias: *“de un lado, el incidente de reparación para las víctimas en cuyos casos se identifica al perpetrador individual, y, de otro, el incidente de reparación para aquellas en cuyos casos no es posible identificar al responsable individual”* (Díaz C. & Bernal C. 2009).

Con posterioridad, se expidió la Ley 1448 de 2011, *“[p]or la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones “, ante la necesidad de “establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas”* (artículo 1°), quienes se definen en la norma y para sus efectos como (artículo 3°):

“...aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”.

La norma extiende esta definición al cónyuge, compañero permanente, familiares en primer grado de consanguinidad o civil. También será víctima la persona que haya intervenido para asistir a la víctima directa en peligro o para evitar su victimización.

Para materializar la reparación de estos daños se creó la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, cuya reglamentación se encuentra en el Decreto 4802 de 2011. A la UARIV se le encomendó “*coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas*³² y la ejecución e implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las mismas” (artículo 2°).

Así, la UARIV tiene una importante oferta institucional para las víctimas, por las que se busca atender sus necesidades más urgentes y superar la situación de victimización y vulnerabilidad que dejó el paso del CANI por sus vidas (Corte Constitucional, 2019). En este sentido, se encuentran servicios de registro y gestión de la información; gestión interinstitucional; gestión social y humanitaria; cooperación internacional; atención a víctimas en el exterior; una dependencia de asuntos étnicos, y lo concerniente a la reparación integral, relevante en lo que atañe a este documento.

La reparación, entonces, puede definirse como “*el conjunto de medidas adoptadas para intentar resarcir los daños que sufren las víctimas como consecuencia directa de los distintos crímenes*” (Douzinas, C., & Becerra, M. C. E. 2010), por lo que cabe destacar que la reparación integral no se circunscribe únicamente al componente económico, sino que se prevén en cinco ámbitos a atender, que corresponden a “*rehabilitación, indemnización, satisfacción, restitución (de tierras, de viviendas, fuentes de ingreso, empleo, de acceso a crédito) y garantías de no repetición*” (UARIV, 2022), con lo que se pretende que las víctimas logren condiciones que les permitan la superación de la vulnerabilidad avenida con la violencia del conflicto.

³² El Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas – SNARIV puede ser consultado en la página web <http://www.portalsnariv.gov.co/>

Con relación al ítem de reparación se prevén distintas vías: la Ruta Integral Individual y la Ruta Integral Colectiva, en las que las víctimas individuales o colectivas obtendrán una reparación administrativa; el Fondo para la Reparación a las Víctimas, encargado de la administración de los bienes entregados por los postulados de Justicia y Paz y del pago de sentencias penales el contra de los mencionados que ordenan indemnizaciones; se encuentra, además, el programa Unidos Podemos Reparar a las Víctimas, mediante el que se espera que la sociedad colombiana aporte a la reparación a las víctimas, y el programa Construyendo mi futuro, destinado a que las víctimas tengan acceso a programas de educación superior, mediante la oferta de créditos susceptibles de condonación.

Pueden acceder a estas formas de reparación quienes se encuentren en el Registro Único de Víctimas (RUV), previa constatación de los hechos que se narren como victimizantes, los que tendrían que coincidir con los registros oficiales de confrontaciones armadas o de presencia del conflicto armado, pues no todas las victimizaciones se dan en el marco de confrontaciones bélicas, pero sí con ocasión de estas.

Así, en este registro se incluyen víctimas de los distintos grupos armados al margen de la ley que han operado en el territorio nacional, entre los que se incluye, por supuesto, las FARC, de lo que se colige que estas víctimas pudieron ser ya reparadas o incluidas en la oferta de reparación por los hechos victimizantes sufridos.

Ante la ambiciosa oferta de reparación en la que se pretende el abordaje de la esfera humana de la víctima (educación, vivienda, empleo, etc.), podría pensarse que se busca atender la deuda histórica de pobreza que tiene el Estado con las regiones más olvidadas de Colombia. Sin embargo, la vía para gestionar las necesidades básicas de la población no es la de las víctimas y la reparación administrativa, destinada a atajar las situaciones que la victimización violenta dejó y no para otro tipo de obligaciones que también están a cargo del Estado.

Con todo, la calidad de víctima del CANI crea una vía de comunicación con el Estado en la que se manifiestan las necesidades históricas de la población que fácilmente podrían desbordar lo que como a víctima correspondería. En otras palabras, no se puede impedir que las personas que tienen necesidades básicas insatisfechas, una vez llegan a la ruta de reparación, pidan al Estado que se haga cargo de aquello que históricamente ha sido invisibilizado, pero tampoco es la vía para dar solución a estos dilemas.

Para los efectos de este escrito, llama la atención el pago de sentencias penales a cargo del Fondo para la Reparación a las Víctimas, en su condición de administrador de los bienes entregados por los postulados de la Ley de Justicia y Paz. Con todo, en cuanto estas sentencias decretan una responsabilidad personal, puede ocurrir que los bienes entregados por el sujeto en particular no alcancen para cubrir las obligaciones monetarias decretadas en sede judicial a favor de las víctimas. Por ello, el artículo 10° de la Ley 1448 de 2011, para resolver este entuerto, indicó:

ARTÍCULO 10. CONDENAS EN SUBSIDIARIEDAD. Las condenas judiciales que ordenen al Estado reparar económicamente y de forma subsidiaria a una víctima debido

a la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado o de sus agentes.

En los procesos penales en los que sea condenado el victimario, si el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la presente ley en el artículo 132, sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial.

En estos términos, el Estado concurre de forma subsidiaria y limitada al pago de la indemnización que a favor de la víctima se decreta, cuando el victimario no cuente con recursos al efecto.

Vista la anterior maquinaria institucional destinada para la atención a las víctimas y su reparación, resulta interesante qué motivo determinó que no se use respecto de los recursos entregados por las FARC en el marco del AFP. Por el contrario, se dispuso la creación de un patrimonio autónomo que en la actualidad administra la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. – SAE para la monetización de los bienes de la antigua organización armada y posterior pago de obligaciones a su cargo.

Algo que podría justificar esta decisión es que, pese a los esfuerzos para garantizar la reparación al universo de víctimas que ha dejado el CANI, sus márgenes no son alentadores. De las más de ocho millones de víctimas, a ocho años de vigencia de la Ley 1448 de 2011, solo se había reparado el 7.7% (Durango Álvarez, G. A., 2019), cifra muy inferior a la esperada con relación a los esfuerzos de la administración para tal fin.

Sin perjuicio de ello, se advierte que la reparación administrativa difiere de la que estaría en cabeza de las FARC como titular de la responsabilidad por los daños ocasionados en el marco del conflicto armado interno. Nada obsta para que desde el legislativo se determine el uso de estos bienes para el pago de las reparaciones de las víctimas incluidas en el RUV, sin embargo, en tal caso se obviaría la posibilidad de declarar responsable a las FARC como organización armada en instancias judiciales.

Tendría que revisarse cuál sería el objetivo de estos bienes que, por lo pronto, se encuentran en una fiducia, lo que impide su depreciación y genera réditos, mientras las víctimas se encuentran pendientes de ser oídas por el Estado.

Reparación a cargo del Estado, el daño como fuente de responsabilidad y de solidaridad

El último escenario a explorar es el de la reparación económica de los daños ocasionados en el marco del conflicto armado por parte del Estado, pero con un componente especial consistente en que, con base en la solidaridad nacida en el daño como fuente de responsabilidad,

pueda reclamar con posterioridad la proporción que corresponda a las FARC, en su condición de responsable solidaria. Veamos.

El artículo 2341 del Código Civil, contenido en el capítulo denominado “*Responsabilidad común por los delitos y las culpas*” señala:

El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido.

Como se ha dicho antes en este escrito, el daño es la fuente de la obligación de reparar, que supone “*dejar indemne a la persona, esto es, como si el daño no hubiera ocurrido, o, al menos, en la situación más próxima a la que existía antes de su suceso*” (Henaó, J. 1998), tal como lo señala el artículo 90 constitucional respecto del daño antijurídico. Más adelante, en cuanto al daño cometido por dos o más personas, el Código Civil en el artículo 2344 prevé:

Si de un delito o culpa ha sido cometido por dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable de todo perjuicio procedente del mismo delito o culpa, salvo las excepciones de los artículos 2350 y 2355.

Todo fraude o dolo cometido por dos o más personas produce la acción solidaria del precedente inciso.

Analizadas las dos disposiciones de la normativa civil se entiende que todo aquel que produzca un daño se encuentra obligado a repararlo y que, además, los daños pueden producirse por más de una persona, caso en el que habrá solidaridad entre ellos, es decir, los deudores.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 1571 del Código Civil, el acreedor por cuenta del daño puede reclamar a cualquiera de sus causantes la totalidad de la deuda y el deudor que pague, a su vez, podrá requerir el pago por parte de los demás deudores solidarios, es decir, podrá subrogarse respecto de la proporción que corresponda respecto de los otros sujetos que causaron daño, tal como lo precisa el artículo 2397 del Código Civil³³.

En consecuencia, con base en el reconocimiento del estatus jurídico de las FARC como sujeto de responsabilidad podría el Estado Colombiano, en los casos en que se lo condene por daños antijurídicos ocasionados en el CANI en los que haya participado las FARC, subrogarse en contra de esta organización para que concurra al pago proporcional de las obligaciones nacidas en el daño producido, con cargo a los recursos administrados por la SAE.

No quiere decir esto que la condena en contra del Estado sea menor, pues no se trata de excusar el incumplimiento de las obligaciones que le competen, sino de reparar a las víctimas con la imputación del daño a las FARC en lo que le corresponda, con directa afectación a los bienes que se entregaron en el proceso de desmovilización.

³³ *“Si hubiere muchos deudores principales y solidarios, el que los ha afianzado a todos podrá demandar a cada uno de ellos el total de la deuda, en los términos del artículo 2395; pero el fiador particular de uno de ellos solo contra el podrá repetir por el todo; y no tendrá contra los otros sino las acciones que le correspondan, como subrogado en las del deudor a quien ha afianzado”.*

Esta posibilidad resulta benéfica procesalmente para las víctimas, pues no se encuentran expuestas al inicio de una nueva acción judicial que muy probablemente estaría afectada por la caducidad, sino que en ejercicio de su derecho de demandar a uno de los deudores solidarios en un litisconsorcio facultativo podría obtener la totalidad del monto de la indemnización a su favor, el que luego sería recuperado por la administración en los términos indicados.

Todo ello, en cuanto no puede perderse de vista que el Estado, como sujeto procesal, tiene derecho a que se lo condene en la proporción que le sea imputable en la causación del daño, en cuanto no fue el único actor en el conflicto armado interno, como tampoco el único firmante del AFP, circunstancia reconocida por el Consejo de Estado en su fallo del 7 de mayo de 2018.

Además, como se ha dicho antes, tal como lo exponen Bernal & Cleves (2015), *“las víctimas tienen la expectativa legítima de que el Estado les garantizará el derecho a la reparación integral durante el proceso de justicia transicional”*, las que están protegidas por el principio de confianza legítima, que resulta basilar en la relación del Estado Social de Derecho con las personas.

Necesidad legislativa

Sin perjuicio de todo lo expuesto, cabe preguntarse si los bienes entregados en el proceso de paz por parte de las FARC podrán satisfacer la demanda de reparación por parte de las víctimas. Aunque se quisiera contar con una respuesta definitiva, lo cierto es que ello depende de diversos factores.

De un lado, tendría que verificarse cuál será la destinación de los recursos en la reparación, esto es, si se optará por un reparto a título de indemnización equitativa, si se usarán dentro de los procesos contenciosos de reparación directa cuando exista solidaridad entre el Estado y las FARC en la causación del daño o si harán parte de una gran bolsa de recursos que pagará las indemnizaciones que podrían precisarse desde una nueva ruta de reparación exclusiva respecto de las FARC.

Ello, en cuanto no se obvia que, si los recursos se destinan únicamente al pago de indemnizaciones ordenadas en la sede de lo contencioso administrativo por pretensiones de reparación directa, la cifra de víctimas que quedarían fuera de esta posibilidad sería superior a la que logre ser reparada.

Ante esta incertidumbre procedimental, en la que se desconoce cuál será el efecto práctico del reconocimiento de un estatus jurídico a las FARC y el destino de los recursos entregados por esa organización, la posibilidad de reparación de las víctimas con cargo a estos y de declarar algún tipo de eximente de responsabilidad parcial o total a favor del Estado se encuentra vedada en desmedro nuevamente de quienes han sufrido daños antijurídicos en el marco del CANI.

Podría esta inactividad legislativa enervar la posibilidad de obtener la indemnización a la que las víctimas tienen derecho lo que, a la postre, podría terminar en la generación de un nuevo hecho dañoso, por la omisión del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones de protección de las víctimas como población vulnerable y de aquellas derivadas de sus deberes de reparación mencionados previamente.

No es una tarea fácil la de reparar en Colombia, pero debe abordarse. La impunidad no puede convertirse en la regla frente a personas que por distintas circunstancias estuvieron en el momento y lugar incorrectos, en una ecuación que terminó con su daño.

Es por ello que la acción estatal en la garantía del derecho a la paz tiene una relevancia a veces infravalorada, pues los largos años de violencia impiden ver ese escenario como plausible. Con todo, los fines estatales, que redundan en el bienestar de los asociados, no pueden ser aplazados, sino que los esfuerzos deben enfocarse en su consecución, de manera que no se generen por su inacción nuevos hechos dañosos que ameriten reparaciones a favor de titulares de bienes jurídicos lesionados, en los términos del artículo 90 constitucional.

Conclusiones

La responsabilidad del Estado colombiano como garante de derechos en los términos del artículo 90 de la Constitución Política no sufrió modificaciones con la adopción del Acuerdo Final de Paz, pues sus obligaciones de cara al resguardo y protección de los derechos de las personas de orden nacional e internacional no fueron objeto de modificaciones.

No obstante, el reconocimiento de un estatus jurídico a las FARC llama a esta organización a reparar a las víctimas a las que causó daño con cargo a los bienes que entregó con ocasión de su desmovilización. Se encuentra pendiente la determinación de una ruta jurídica por parte de la Presidencia y el Congreso de la República en el ejercicio de su función legislativa para que estos derechos de las víctimas se materialicen.

En este sentido, incluso la reparación a cargo de las extintas FARC está en manos del Estado para su reglamentación e implementación, dado que el reconocimiento de un estatus jurídico a esta organización faculta a las víctimas para reclamar de su parte la reparación de los daños ocasionados sufridos en el marco del conflicto armado, pero se encuentra pendiente la acción legislativa para que pueda materializarse.

La ausencia de legislación sobre el punto impide que quienes sufrieron un daño antijurídico imputable a la antigua organización armada obtengan la reparación económica de la que son acreedores, situación que podría configurar un nuevo daño en los términos del artículo 90 de la

Constitución Política por omisión legislativa y por ausencia de una efectiva y real garantía del principio de reparación integral.

Bibliografía

Doctrina

Aragón Herrera, M., & Riascos Guevara, K. A. (2020). Análisis de los principales antecedentes de negociaciones de paz en conflictos violentos en Colombia y en el exterior (Doctoral dissertation, Universidad Santiago de Cali).

Bernal Pulido, C. y Viana Cleves M (2015). “La responsabilidad extracontractual del Estado por daños que le sean imputables con ocasión de los acuerdos de paz”. La responsabilidad extracontractual del Estado: ¿qué? ¿por qué? ¿hasta dónde? XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia.

Barrera, Luis Fernando (2017). La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la reparación integral a las víctimas, en el marco del conflicto armado en Colombia. *Ratio Juris*, 12(25),69-87. [fecha de Consulta 14 de Febrero de 2022]. ISSN: 1794-6638. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=585761564004>

Cancillería (2016), “ABC del Acuerdo Final. Cartilla Pedagógica”. Recuperado el 2 de mayo de 2022 del sitio web de la Cancillería: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/cartillaabcdelacuerdofinal2.pdf>

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2018), “Explicación puntos del acuerdo”. Recuperado el 23 de abril de 2022 del sitio web de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación: <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/811/explicacion-puntos-del-acuerdo/>

De León, Gisela; Krsticevic, Viviana; Obando, Luis (2010). *Debida Diligencia en la Investigación de Graves Violaciones a los Derechos Humanos*. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL.

- Díaz C. & Bernal C. (2009). “El diseño institucional de reparaciones en la Ley de Justicia y Paz: una evaluación preliminar”. Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia).
- Douzinas, C., & Becerra, M. C. E. (2010). *La reparación a las víctimas del conflicto en Colombia*. Diálogos de saberes, (33), 219-229.
- Durango Álvarez, G. A. (2019). *Derecho de las víctimas en la jurisdicción especial para la paz (JEP) a la luz de los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Análisis Político, 32(96), 21-35.
- Esguerra Díaz, Juan Pablo (2011). La negociación, teoría y práctica. Temis. Bogotá.
- Estrada Álvarez, Jairo et al. (2021). *El inventario de bienes y activos de las FARC-EP. Elementos para la comprensión de una experiencia inédita*. Centro de Pensamiento Dialógico y Político – CEPDIPO.
- Henao, J.C. (1998). *El Daño. Análisis comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés*. Universidad Externado de Colombia.
- Hinestroza, Fernando (1969), Derecho Civil: obligaciones, Universidad Externado de Colombia.
- Jurisdicción Especial para la Paz (2020). *Manual para la Participación de las Víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz*”. Imprenta Nacional de Colombia.
- Nash Rojas, C. (2009). Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos:(1988-2007). Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos.
- Rodríguez, L. (2013). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Temis.

Roncancio B., A. F., Hoyos García, J. F., & Restrepo M., M. (2021). *La responsabilidad extracontractual del Estado: la jurisdicción contenciosa y su relevancia en la construcción de paz alrededor de los derechos fundamentales de las víctimas*. Razón Crítica, (11), 153-181. <https://doi.org/10.21789/25007807.1741>

Santofimio Gamboa, Jaime Orlando (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia.

Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (2019). Recuperado el 2 de mayo de 2022: https://www.saesas.gov.co/sala_prensa/noticias/comunicados_prensa/bienes_recibidos_fa_rc

Tamayo Jaramillo, J. (1999), De la responsabilidad civil, Editorial Temis S.A., Bogotá, t. IV.

Trujillo, J. V., & Villarreal, J. G. (2020) *¿Cómo participan las víctimas ante la JEP?* Instituto Colombo-Alemán para la Paz –CAPAZ y el Centro de Estudios de Derecho Penal y Procesal Penal Latinoamericano - CEDPAL.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV. Recuperado el 3 de mayo de 2022 del sitio web de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-asistencia-y-reparacion-integral/ruta-integral-individual/11416>

Vega, J. E. M., & Baralt, C. P. (2001). Participación Política y Derechos Humanos. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 34-35.

Jurisprudencia

Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-333 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero; 1° de agosto de 1996).

Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-379 de 2016 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva; 18 de julio de 2016).

Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-630 de 2017 (MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo; 11 de octubre de 2017).

Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-019 de 2018a (MP. José Fernando Reyes Cuartas; 4 de abril de 2018).

Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-071 de 2018b (MP. Alejandro Linares Cantillo; 4 de julio de 2018).

Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia SU – 599 de 2019 (MP. Cristina Pardo Schlesinger; 11 de diciembre de 2019).

Corte Constitucional, Sala Plena. Auto 332 de 2020 (MP. Gloria Stella Ortiz Delgado; 10 de septiembre de 2020).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 23 de mayo de 1973, expediente 931.

Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 20 de febrero de 1989.

Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 13 de septiembre de 2001, expediente 12487.

Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Expediente 12555 (MP. Alier Eduardo Hernández Enríquez; 10 de agosto de 2001).

Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Expediente 1999-02382 AG (2 de junio de 2005).

Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Expediente 16530 (MP. Mauricio Fajardo Gómez; 26 de marzo de 2008).

Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Expediente 18878 (10 de abril de 2010a).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia Expediente 18425 (MP. Ruth Stella Correa Palacio; 3 de febrero de 2010b).

Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Expediente 20497 (MP. Olga Mélida Valle de De la Hoz; 14 de marzo de 2012).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia Expediente 32988 (MP. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero; 28 de agosto de 2014).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia Expediente 32912 (MP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; 28 de enero de 2015).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Aclaración de voto Expediente 52754 (MP. Stella Conto Díaz del Castillo; 12 de octubre de 2017).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia Expediente 33948 (MP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; 7 de mayo de 2018).

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia Expediente 47007 (MP. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero; 3 de octubre de 2019).

Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Apelación. Auto TP-SA 293 de 2020.

Normativa

Acto Legislativo 01 de 2017. Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones

Ley 975 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

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

Ley 1820 de 2016. Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones.

Ley 1922 de 2018. Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz.

Ley 1957 de 2019. Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.

Decreto-Ley 903 de 2017. Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP.

Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg 1945.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1946) Resolución 95 del 11 de diciembre de 1946.

Tabla 1. Sociedad de Activos Especiales, S.A.S. (2019, 22 de febrero). Comunicado de prensa.

Bienes recibidos por las FARC. Recuperado el día 2 de mayo de 2022, de

https://www.saesas.gov.co/sala_prensa/noticias/comunicados_prensa/bienes_recibidos_farc