

2024



LINEAMIENTOS

Para la prevención del daño antijurídico, la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo y la defensa judicial en procesos adelantados por desplazamiento forzado

CIRCULAR EXTERNA NO. 30 DE 2024



Defensa Jurídica
del Estado



LINEAMIENTOS

Prevención y/o mitigación del desplazamiento forzado y de sus consecuencias

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

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

- ☒ Realizar diagnósticos con el fin de identificar las zonas o territorios del país que, por encontrarse en situación de conflicto armado o de grave alteración del orden público, se encuentran en riesgo de sufrir desplazamientos forzados de la población civil.
- ☒ Diseñar e implementar planes de monitoreo constante y de inteligencia que permitan:
 - la verificación de hechos violentos;
 - la identificación de los presuntos responsables; y
 - la valoración de los riesgos existentes.

- ☑ Identificar e individualizar las personas o grupo de personas de la población que han sido desplazadas o que se encuentran en riesgo de sufrir desplazamiento.
- ☑ Adoptar protocolos de verificación y análisis de riesgo de acuerdo con la competencia de la entidad.
- ☑ Ante eventos concretos, valorar la pertinencia y utilidad de adoptar las siguientes medidas:
 - Adoptar un sistema de alertas tempranas
 - Diseñar y divulgar las rutas de acceso para que la población en riesgo de ser desplazada pueda solicitar la protección individual o colectiva.
 - Implementar programas de acompañamiento o Planes Padrino de Protección para garantizar la seguridad de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento forzado.
 - Realizar capacitaciones periódicas a los funcionarios(as) o personal de la fuerza pública sobre el cumplimiento adecuado del deber de protección y seguridad a la población desplazada o en riesgo de desplazamiento.



Recomendaciones frente a la protección de bienes y atención humanitaria de la población desplazada

- ✓ Mantener actualizado el Registro Único de Víctimas de la Población Desplazada (RUV) y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
- ✓ Diseñar e implementar planes para la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición de la población desplazada.
- ✓ Elaborar programas a mediano y largo plazo para la estabilización socio económica de dicha población.
- ✓ Impartir orientaciones o asesorías jurídicas a la población desplazada respecto de los procedimientos y actuaciones que deben adelantarse para:
 - interponer denuncias;
 - reclamar compensaciones administrativas;
 - acceder a programas de vivienda;
 - obtener la reparación de perjuicios por vía administrativa; y
 - para la recuperación de las tierras despojadas o abandonadas, entre otros.

LINEAMIENTOS

Conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo

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

Recomendaciones puntuales en materia de conciliación

Esta Agencia propone, a continuación, unos lineamientos en asuntos de lo contencioso administrativo, por un lado, con la finalidad de evitar desgastes innecesarios en el trámite de procesos judiciales que tienen una alta probabilidad de condena en contra del Estado y, por otro, en aras de procurar que las erogaciones presupuestales sean más eficientes y racionales. Esto, sin perjuicio de que cada entidad determine, en cada caso, la conveniencia de llegar o no a un acuerdo conciliatorio.

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

- ☑ Los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado por falla en el servicio estén demostrados según el artículo 90 de la Constitución Política, esto es: i) el daño antijurídico; ii) la causalidad por omisión u acción y iii) la imputación.

- ☒ Se trate de una omisión absoluta del deber de protección y se encuentre demostrado que:
 - las personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento solicitaron protección y seguridad por parte de las autoridades, y estas no la proporcionaron; o
 - las autoridades conocían, o debían conocer, por pruebas o indicios existentes, que las personas se encontraban en riesgo de desplazamiento, y no se adoptaron medidas para evitarlo.
- ☒ Se presente una falla en la asistencia integral a las víctimas de desplazamiento, debido a la falta, tardía o deficiente prestación de la ayuda humanitaria a la población desplazada.
- ☒ Se demuestre que el daño fue generado por una actividad estatal lícita que expuso a los administrados a un riesgo grave y anormal.
- ☒ Se haya emitido, en primera instancia, un fallo desfavorable a los intereses de la entidad pública y las probabilidades de éxito del proceso en la segunda instancia sean bajas.



LINEAMIENTOS

Defensa Judicial

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

Aspectos relevantes y recomendaciones sobre caducidad

- ☒ Para determinar a partir de cuándo empiezan a contar los términos para demandar, se debe identificar cuándo las víctimas retornaron al lugar de origen, o cuando se restablecieron las condiciones de seguridad en el lugar del desplazamiento, o cuando las víctimas se reasentaron o arraigaron en otro lugar.
- ☒ De los tres supuestos descritos anteriormente, se debe preferir aquel que se haya presentado primero en el tiempo.
- ☒ Para los desplazamientos ocurridos antes del 23 de mayo de 2013, los términos para demandar se deben contar a partir de su ejecutoria, esto es, del 23 de mayo de 2013.
- ☒ En cualquiera de los supuestos, es pertinente justificar y demostrar la fecha en que los demandantes conocieron o pudieron advertir la posible participación del Estado en los hechos.

Recomendaciones de defensa en materia procesal y probatoria

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

- ☒ Si se trata de una conducta de acción atribuible al Estado debe demostrarse que:
 - esta tiene relación de causalidad con el hecho dañino del desplazamiento;
 - constituye una acción violatoria del ordenamiento jurídico; y
 - la conducta fue desplegada por un agente estatal dentro del marco de sus funciones.

- ☒ Tratándose de omisiones del Estado frente a hechos de terceros que causaron el desplazamiento, resulta necesario probar que las autoridades encargadas de prestar el servicio de protección y seguridad a la ciudadanía tenían conocimiento de la situación de riesgo o de las causas que lo provocaron, y no adoptaron ninguna medida, a pesar de:
 - haber recibido denuncias o solicitudes previas requiriendo protección; o
 - que aunque no existía solicitud, las autoridades conocían o debieron conocer que era previsible que se produjera el desplazamiento, dado el contexto fáctico existente.

☑ Para desvirtuar el fundamento de la omisión las autoridades deben aportar pruebas que demuestren que sí desplegaron acciones positivas tendientes a conjurar la situación, como:

- reportes de los operativos militares;
- la delimitación de zonas para la reubicación de la población desplazada;
- registros sobre la atención humanitaria prestada a la población desplazada.

☑ Cuando se evalúa la responsabilidad de Estado por falla en el servicio, deben examinarse:

- las capacidades y posibilidades fácticas y jurídicas que tenían las entidades para actuar, atendiendo a sus competencias constitucionales y legales;
- los recursos humanos, financieros y técnicos con que contaba la entidad para conjurar la situación;
- el contexto en el que se desarrollaron los hechos; y
- si las medidas adoptadas por el Estado fueron proporcionales a su real capacidad y a lo que razonablemente se le puede exigir.

La defensa del Estado no solo debe centrarse en presentar argumentos que controviertan la responsabilidad del Estado en sí misma, sino que debe revisarse, con especial cuidado, lo concerniente al reconocimiento de daños materiales e inmateriales pretendido.

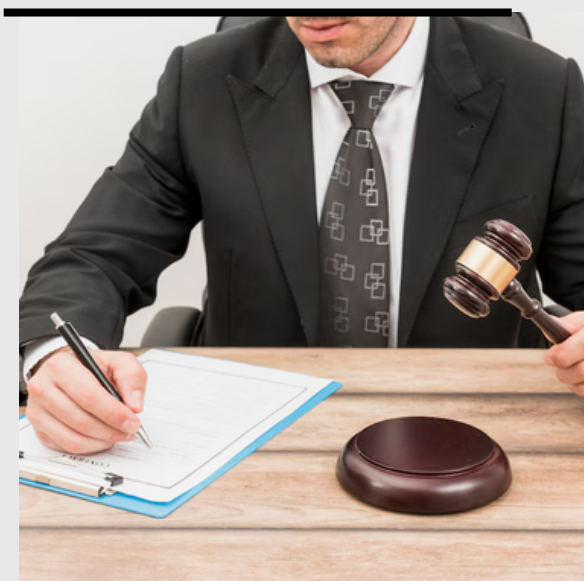
☒ Respecto de los **daños materiales**, se recomienda:

- Verificar que estos y su cuantía, estén debidamente acreditados dentro del proceso.
- Comprobar que el reconocimiento de los daños no persiga una doble reparación del mismo daño.
- Verificar que, en tratándose de indemnización por la pérdida de bienes inmuebles, esté acreditada la relación que el demandante tiene con el bien afectado.
- Tener presente que la condena en abstracto solo procede cuando está debidamente probada la existencia del perjuicio, pero no existen elementos de juicio que permitan establecer su cuantía, la cual deberá acreditarse a través del respectivo incidente.
- Frente al reconocimiento del lucro cesante es necesario: (i) determinar si los demandantes se dedicaban a una actividad productiva lícita para el momento en que fueron desplazados; (ii) establecer la calidad de la actividad productiva lícita, esto es, si es una relación laboral o es una actividad independiente; (iii) cuantificar los ingresos si están probado, en caso de no estar probados se presumen en 1 SMLMV; y (iv) liquidarlo solo por el tiempo razonable y prudencial que tienen las víctimas para volver a reactivarse económicamente.

☒ Respecto del **daño por afectación relevante a bienes o derechos convencional o constitucionalmente amparados**, es importante tener en cuenta que, por regla general, este perjuicio solo repara a la víctima directa mediante medidas no pecuniarias y, excepcionalmente, cuando estas no sean suficientes, mediante medidas pecuniarias (indemnización).

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

- Tratándose de víctimas directas de desplazamiento, el daño se presume.
- Cuando se trata de víctimas indirectas el daño moral debe probarse.
- En cuanto a la tasación de los perjuicios morales, los(as) jueces han acudido al arbitrium judicial, siempre atendiendo a los principios de reparación integral y equidad.
- Para determinar el parámetro del juicio y el monto de reparación, en aplicación del principio de equidad, lo correcto es acudir a lo reconocido por el Consejo de Estado en casos análogos.



Puede consultar la Circular Externa No. 30 de 2024 en la Biblioteca de Defensa Jurídica

CONCLUSIONES

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

BIBLIOTECA DE DEFENSA JURÍDICA

La Biblioteca Digital es la herramienta de gestión de conocimiento que tiene como objetivo facilitar el acceso en línea, abierto, libre y gratuito a la información y el conocimiento que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado genere, obtenga, adquiera, o controle en el ejercicio de sus funciones, salvo aquella que se encuentre reservada o limitada por disposición constitucional o legal, así como contenido relevante generado por otras entidades, instituciones públicas o académicas en materias relacionadas con la defensa y la responsabilidad del Estado.

Lo invitamos a consultar los lineamientos, estudios y demás documentos que ha producido la Agencia para fortalecer las dimensiones del Ciclo de Defensa Jurídica del Estado.



Puede ingresar a la Biblioteca Digital haciendo clic [aquí](http://www.defensajuridica.gov.co)



Defensa Jurídica
del Estado

