

CIRCULAR EXTERNA No. 06

Para: Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, Policía Nacional.

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

Asunto: Lineamiento para la prevención del daño antijurídico y el uso de la conciliación en la causa litigiosa de «lesión accidental o fortuita a conscripto»

Fecha: 07 JUL 2025

De conformidad con la Ley 1444 de 2011 y el Decreto-Ley 4085 del mismo año, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) cuenta con competencias en materia de prevención del daño antijurídico y le corresponde impartir lineamientos y recomendaciones para que las entidades públicas promuevan el uso de mecanismos de resolución de conflictos y adelanten una adecuada defensa de los intereses de la Nación¹. Según el numeral 2 del artículo 6 del ibídem, los protocolos y lineamientos para la gestión de la defensa de jurídica del Estado serán vinculantes para las entidades del orden nacional.

Mediante el artículo 206 de la Ley 2294 de 2023²- Plan de Desarrollo 2022-2026- "*Potencia Mundial de la Vida*" se creó el Sistema de Defensa Jurídica del Estado como el conjunto de actores, políticas, estrategias, principios, normas, rutas de articulación e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y gerenciales orientados a garantizar de manera articulada la eficacia de la política pública del ciclo de defensa jurídica del Estado, en las entidades públicas del orden nacional y territorial, sin importar su naturaleza y régimen jurídico. Este artículo asignó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la coordinación del Sistema.

¹ Ordinal 1 del artículo 6 del Decreto-Ley 4085 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 2269 de 2019.

² "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia potencia mundial de vida'.

Dicho Sistema fue reglamentado mediante el Decreto 104 del 28 de enero de 2025 «Por el cual se adiciona la Sección 4 al Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, para reglamentar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se modifica la Sección 1 del Capítulo 4 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 de Decreto 1069 de 2015 y se dictan otras disposiciones».

En este sentido, para identificar las causas sobre las cuáles es pertinente definir este tipo de estrategias y políticas, la entidad evalúa múltiples factores como el número de procesos, su valor económico, las condenas o la tasa de éxito de la entidad, así como otros criterios relacionados con la reiteración de los fundamentos fácticos que dan origen al conflicto o de los aspectos jurídicos involucrados en el mismo; la materia u objetos propios de los procesos y la trascendencia jurídica de los asuntos, entre otros.

En cuanto al presente lineamiento, en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa eKOGUI se reportan con corte a 30 de abril de 2025 por la causa litigiosa denominada «lesión accidental o fortuita a conscripto» **7.571 procesos judiciales** ante la jurisdicción contencioso-administrativa, los cuales incluyen pretensiones económicas por un valor aproximados de \$5,65 billones de pesos, la cual se constituye en una de las mayores casusas de litigiosidad en contra del Estado colombiano ocasionándole el pago de importantes condenas³.

Bajo estos supuestos, este documento abordará los siguientes asuntos: (i) Generalidades sobre el deber de protección del Estado frente a las personas que prestan servicio militar obligatorio; (ii) estado del arte, (iii) recomendaciones en materia de prevención del daño antijurídico causado al personal conscripto⁴; (iv) presupuestos de la responsabilidad extracontractual del Estado por los daños causados al personal en conscripción; (v) criterios recomendados para la selección de casos a conciliar⁵ y (vi) conclusiones.

I. GENERALIDADES SOBRE EL DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO FRENTE A LAS PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

1. La prestación del servicio militar obligatorio es un deber constitucional que se concreta para los colombianos al momento de cumplir la mayoría de edad⁶,

³ De otra parte, en el sistema eKOGUI se identifican 590 conciliaciones judiciales, por un valor estimado de \$416.397 millones de pesos. Datos con corte al 30 de abril de 2025.

⁴ Para efectos del presente lineamiento, nos referiremos a los soldados que prestan el servicio militar obligatorio como conscriptos.

⁵ Estos criterios son indicativos. Sin embargo, la decisión sobre la procedencia o no de la conciliación es exclusiva de cada Comité de Conciliación, en este caso del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, en concordancia con lo establecido en la Ley 2220 de 2022.

⁶ Artículo 216 de la Constitución Política.

y su finalidad es contribuir a la Fuerza Pública en la consecución de los fines del Estado a ella encomendada⁷.

2. La calidad de conscripto se adquiere cuando una persona es llamada a prestar servicio militar obligatorio⁸; esto es, luego de inscribirse para definir su situación militar en los términos y plazos establecidos en la normativa vigente⁹.
3. La relación de especial sujeción que se genera entre el Estado y las personas que prestan el servicio militar obligatorio surge en cumplimiento del deber constitucional de defensa de la independencia, de la soberanía nacional y de las instituciones públicas¹⁰.
4. Si bien el servicio militar es una obligación constitucional, debe tenerse en cuenta que debido al desequilibrio de las cargas públicas que genera para quienes lo prestan, en procura del bienestar general, surge para el Estado la obligación de responder por los daños que se generen durante su ejercicio.¹¹
5. Quienes prestan servicio militar obligatorio sólo deben soportar las cargas que le son inherentes a ese servicio, y de ninguna manera, deben asumir riesgos anormales o excepcionales que se puedan derivar por causa y con ocasión de este¹².
6. El soldado que presta el servicio militar obligatorio no goza de protección laboral predeterminada frente a los riesgos a los cuales se le somete en cumplimiento de su cometido constitucional, por cuanto la ley tan sólo le reconoce algunas "prestaciones", las cuales de ningún modo pueden catalogarse como laborales ni se asimilan al régimen indemnizatorio a forfait previsto por la ley para los soldados profesionales¹³.

⁷ Artículo 4 de la Ley 1861 de 2017 "Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización". Servicio Militar Obligatorio «(...) Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la Independencia nacional, y las instituciones públicas ...». PARÁGRAFO 1. La mujer podrá prestar el servicio militar de manera voluntaria y será obligatorio cuando las circunstancias del país lo exijan y el Gobierno nacional lo determine, y tendrán derecho a los estímulos y prerrogativas que establece esta Ley».

⁸ Artículos 17, 22 y 23 de la Ley 1861 de 2017.

⁹ Artículo 11 de la Ley 1861 de 2017. Obligación de definir la situación militar. Corte Constitucional. Sentencia T-011 del 20 de enero 2017. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 11 de noviembre de 2020. Radicado: 05001-23-31-000-2007-00392-01 (50662). Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-011/17 del 20 de enero de 2017. Expediente No. T-5.731.786. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 5 de marzo de 2021. Radicado 19001-23-31-000-2011-00159-01 (52997). Consejero Ponente: José Roberto SÁCHICA Méndez.

¹³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 31 de mayo de 2022. Radicado: 52001-23-31-000-2008-00389-02 (52203). Magistrado Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

7. En cumplimiento de ese deber de custodia y cuidado, la entidad reclutadora debe ejercer un control minucioso y detallado respecto de sus condiciones de salud física y psíquica, tanto en el ingreso como en el egreso del personal¹⁴.
8. Dado que el ingreso de los conscriptos no es voluntario, sino obligatorio, el Estado asume una posición de garante de su integridad psicofísica, que deriva en un deber de custodia y cuidado sobre ellos¹⁵.
9. Frente a las personas que presentan su servicio militar obligatorio, surge para el Estado una obligación de resultado como es la de devolverlos a la vida civil en perfectas condiciones. Al respecto, se parte de la consideración según la cual, si un joven es declarado apto para la prestación del servicio militar, se infiere, que goza de un buen estado de salud, siendo entonces deber de la administración, hacer lo propio para mantener dicha situación, para así, poder entregar a la persona en las condiciones en que lo recibió¹⁶.
10. En relación con la responsabilidad patrimonial del Estado respecto de quienes se encuentren prestando el servicio militar obligatorio, se ha considerado que el régimen bajo el cual ha de resolverse su situación es diferente al que se aplica a quienes voluntariamente¹⁷ ejercen funciones de alto riesgo relacionadas con la defensa y seguridad del Estado, como los militares, agentes de Policía o personal de inteligencia, porque el sometimiento de aquellos a los riesgos inherentes a la actividad militar no se realiza de manera voluntaria, sino que corresponde al cumplimiento de los deberes que la Constitución Política impone a las personas, derivados de los principios fundamentales de solidaridad y reciprocidad social, para “defender la independencia nacional y las instituciones públicas”.¹⁸
11. Se ha considerado por parte del Consejo de Estado que en tanto las personas tengan el deber de prestar el servicio militar obligatorio, la Administración está obligada a garantizar su integridad psicofísica; en ese sentido, si

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-097 del 16 de marzo de 2022. Expediente: T-8.096.699. Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 31 de mayo de 2022. Radicado 52001-23-31-000-2008-00389-02 (52203) Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas; Corte Constitucional, Sentencia T-097 de 2022.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 13 de mayo de 2015. Radicado: 50001-23-31-000-1994-04485-01(17037); Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón. Corte Constitucional, Sentencia T-011 20 de enero 2017. Referencia: Expediente T-5.731.786. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

¹⁷ Artículo 4 de la Ley 1861 de 2017. Sobre la prestación del servicio militar voluntario de las mujeres la Corte Constitucional en Sentencia C-059 de 9 de marzo de 2023. Expediente D-14665. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo, afirmó que está orientado a ser conducente para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho de superar la discriminación histórica que han padecido las mujeres. Ver artículo 2.3.1.4.2.1 del Decreto 977 de 2018 “Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1070 de 2015 en lo relacionado con la reglamentación del servicio de reclutamiento, control reservas y la movilización”, el cual establece que el servicio militar voluntario femenino, se sujetará a las necesidades que determinen los Comandantes de la Fuerza Pública, quienes adelantarán el proceso de definición de la situación militar conforme a lo dispuesto en la Ley 1861 de 2017.

¹⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 2 de julio de 2021. Radicado: 05001-23-31-000-2003-01192-02 (54818). Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez.

aquellos no regresan en similares condiciones a las que tenían cuando ingresaron, para el Estado surge la obligación de reparar "los daños cuya causa esté vinculada con la prestación del servicio y excedan la restricción de los derechos y libertades inherentes a la condición de militar".¹⁹

12. El Estado responde por los daños que los conscriptos sufran en el ejercicio de la actividad militar, pues se trata de personas sometidas a su custodia y cuidado que no ingresaron de forma voluntaria a la institución, sino en cumplimiento de un deber constitucional²⁰, salvo que se evidencie una causal externa de exoneración como: fuerza mayor, hecho de la víctima o hecho exclusivo de un tercero.
13. En relación con quienes cumplen el servicio militar obligatorio, el Estado está en el deber de ofrecerles las medidas de protección que se requieran para reintegrarlo a su familia en las mismas condiciones en que ingresaron y por ello debe brindarles no sólo la preparación y adiestramiento en el aspecto militar y de defensa personal que precisa para enfrentar los peligros que comporta el ejercicio de su actividad, sino también la atención médica y psicológica que requieran.

Las obligaciones que tiene el Estado en relación con los conscriptos son de dos tipos: a) de hacer, esto es, de prever y controlar los peligros que pueda sufrir la persona desde el momento en que se recluta hasta el momento en que es devuelta a la sociedad y b) de no hacer, referida a la abstención de cualquier conducta que pueda vulnerar o poner en peligro los derechos que no estén limitados por su especial situación.²¹

II. ESTADO DEL ARTE

Con la Constitución Política de 1991²², se introdujo por primera vez una norma que de manera expresa señala que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas.²³ En consideración de lo señalado para que se configure la

¹⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 23 de abril de 2021. Radicado: 52001-23-31-000-2011-00164-02 (55363). Consejero Ponente: María Adriana Marín. Ver también: Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 18 de septiembre de 2023. Radicado: 15001-23-33-000-2017-00846-01 (64.272) Consejero Ponente: María Adriana Marín.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de octubre de 2021. Radicado: 68001-23-33-000-2012-00197-01(50543). Consejero Ponente: Martín Bermúdez Muñoz.

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 18 de septiembre de 2003. Radicado: 20001-23-31-000-1996-02883-01(14325). Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque.

²² Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culpable de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

²³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 12 de abril de 2021. Radicado: 19001-23-31-000-2011-00057-01(51546). Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas. También ver Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 17 de agosto de 2017. Radicado: 2101445 25000-23-26-000-2005-00370-01. El artículo 90 de la Constitución Política contiene la cláusula general de

responsabilidad patrimonial del Estado deben concurrir dos presupuestos: (i) un daño antijurídico y (ii) su imputación al Estado por la acción u omisión de autoridades públicas²⁴.

Para que el daño tenga el carácter de antijurídico, es necesario que no exista un título legal conforme al ordenamiento constitucional que justifique o legitime la lesión del interés jurídicamente titulado y que no haya sido causado, ni haya sido determinado por un error de conducta de la propia víctima²⁵.

En el derecho colombiano, la imputación de responsabilidad patrimonial al Estado consiste en la “atribución de la respectiva lesión” con cargo a su patrimonio. En consecuencia, “la denominada imputación jurídica (imputatio iure o subjetiva) supone el establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política”.²⁶

En tal sentido, el daño antijurídico, a efectos de que sea resarcible o indemnizable, requiere la constatación de los siguientes elementos: i) certeza, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente -que no se limite a una mera conjetura, hipótesis o eventualidad-, ii) personal, esto es, que sea padecido por quien lo alega, en tanto haga parte de su patrimonio material o inmaterial, bien por la vía directa o hereditaria, iii) lícito, de modo que no recaiga sobre un bien o cosa no amparada por el ordenamiento jurídico, y iv) persistente, en tanto no haya sido previamente reparado por otras vías (v.gr. el seguro de daños)²⁷.

responsabilidad del Estado. El avance significativo del sistema implementado, basado en la noción de lesión, fue haber reivindicado el daño -y por consiguiente a la víctima- y su función en la institución de la responsabilidad. En efecto, el daño entendido como la afectación, vulneración o lesión a un interés legítimo y lícito se convirtió en el eje central de la obligación resarcitoria y, por ende, tanto la atribución como la fundamentación normativa o jurídica del deber de reparar quedaron concentrados o desleídos en un nuevo elemento que es la imputación. En otros términos, el análisis de la responsabilidad no inicia con el título o régimen jurídico aplicable sino con la verificación de la existencia del daño o conocimiento, entendido como la alteración negativa a un interés protegido. Ahora, si bien el daño surge como un fenómeno físico o material (v.gr. la lesión, la muerte, la destrucción, la retención, entre otros), lo cierto es que su contenido es eminentemente deontológico y normativo, toda vez que no toda alteración del mundo exterior -en términos Hegelianos- puede ser considerada daño en sentido jurídico o normativo. En efecto, solo será daño resarcible la afectación o lesión que, en primer lugar, recaiga o afecte un interés lícito o no contrario a derecho y, en segunda medida, que sea antijurídica, esto es, que el ordenamiento jurídico no imponga el deber de soportarla en términos resarcitorios.

²⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 5 de agosto de 2020. Radicado: 76001-23-31-000-2011-00357-01. Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

²⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 31 de mayo de 2022. Radicado: 52001-23-31-000-2008-00389-02 (52203). Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

²⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 5 de agosto de 2020. Radicado: 76001-23-31-000-2011-00357-01. Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

²⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 17 de agosto de 2017. Radicado: 2101445 25000-23-26-000-2005-00370-01 (37304). Consejero Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico.

El Consejo de Estado ha señalado que en el marco en el cual se le atribuye al Estado el daño antijurídico causado a una persona que presta el servicio militar obligatorio, la imputación de este puede ser: (i) de naturaleza objetiva-tales como daño especial o el riesgo excepcional- y (ii) por falla del servicio, siempre y cuando de los hechos de las pruebas allegadas al proceso se encuentre acredita la misma²⁸.

Frente a los perjuicios ocasionados a soldados que presten el servicio militar, en la medida en que su voluntad se ve doblegada por el imperium del Estado, al someterlos a la prestación de un servicio que no es nada distinto a la imposición de una carga o un deber público, la organización estatal debe responder, bien porque frente a ellos el daño provenga de (i) un rompimiento de las cargas públicas que no tengan la obligación jurídica de soportar, (ii) de un riesgo excepcional que desborda aquel al cual normalmente estarían sometidos, y que puede tener origen en el riesgo de la actividad o en riesgo de la cosa, o (iii) de una falla del servicio a partir de la cual se produce el resultado prejudicial²⁹.

Demostrada la existencia de un daño antijurídico causado a quien presta el servicio militar, durante el mismo y en desarrollo de actividades propias de él, puede concluirse que aquél es imputable al Estado. En efecto, dado el carácter especial de esta situación, por las circunstancias antes anotadas, es claro que corresponde al Estado la protección de los obligados a prestar el servicio militar y la asunción de todos los riesgos que se creen como consecuencia de la realización de las diferentes tareas que a ellos se asignen. No será imputable al Estado el daño causado cuando éste haya ocurrido por fuerza mayor o por el hecho exclusivo de un tercero o de la víctima, eventos cuya demostración corresponderá a la parte demandada³⁰.

Con base en lo expuesto, se precisa que la jurisprudencia respecto de las lesiones accidentales o fortuitas sufridas por conscriptos tiene un enfoque que se basa en la protección integral de sus derechos y en la actualidad, los regímenes de responsabilidad del Estado en estos casos, incluye títulos de imputación objetivos y subjetivos.

A continuación, se hace referencia a cada uno de los regímenes que dan lugar a la responsabilidad del Estado, en los siguientes términos:

(i) Regímenes Objetivos

a. Daño especial

²⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 14 de marzo de 2019. Radicado: 20001-23-31-000-2011-00457-01 (48635). Consejero Ponente: María Adriana Marín.

²⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 31 de mayo de 2022. Radicado: 52001-23-31-000-2008-00389-02 (52203). Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

³⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 2 de marzo de 2022. Radicado 5001-23-31-000-2010-01473-01 (51595). Consejero Ponente: Alberto Montaña Plata.

Se trata de la ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas³¹ de modo que la antijuridicidad del daño dependerá exclusivamente de tal desequilibrio y que deberá tener las características de anormalidad y especialidad.

Procede la imputación a través del título de imputación de **daño especial**³², cuando la lesión es producto de una acción del Estado, al someter al conscripto a una carga pública mayor o distinta a la que implica la constricción militar. En estos eventos la responsabilidad se atribuye al Estado por el desequilibrio de las cargas públicas, por cuanto el daño es sufrido con ocasión de la prestación del servicio militar obligatorio en razón del servicio³³.

b. Riesgo excepcional

La responsabilidad por riesgo excepcional está asociada a eventos de actividades peligrosas o de la utilización de artefactos que en su estructura fueren peligrosos³⁴, como el uso de armas de dotación oficial, la conducción de vehículos, atentados terroristas a objetivos públicos ubicados cerca de bienes o personas particulares o la ejecución de determinadas obras públicas, es decir, toda situación que implique riesgo.

Respecto al objeto del presente lineamiento, la jurisprudencia considera que el riesgo excepcional se aplica en los eventos frente a los cuales el conscripto es sometido a un riesgo de naturaleza especial o excepcional con ocasión de la prestación del servicio y directamente relacionado con el ejercicio de una actividad peligrosa o de la utilización de artefactos que en su estructura son peligrosos³⁵.

³¹ La Corte Constitucional en Sentencia C-057 de 2021. Expediente D-13725. Magistrada Ponente: Paola Andrea Meneses, señala que el principio de igualdad en las cargas públicas se deriva de los artículos 1, 13 y 95 de la Constitución Política. Del principio de igualdad se derivan cuatro mandatos: (i) un *mandato de trato idéntico* a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas; (ii) un *mandato de trato diferente* a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común; (iii) un *mandato de trato similar* a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias; y (iv) un *mandato de trato diferenciado* a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes.

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 26 de enero de 2023. Radicado: 44001-23-31-000-2011-0000201 (63013). Consejero Ponente: Alberto Montaña Plata.

«En consecuencia, en el caso objeto de estudio el daño antijurídico es atribuible a la parte demandada a título de daño especial, dado que la lesión se produjo cuando se encontraba vinculado a la entidad en calidad de conscripto, de forma que no tenía el deber de soportar una carga superior o distinta a la que le implicaba la constricción militar como, en este caso, la de resultar lesionado».

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 26 de enero de 2023. Radicado: 44001-23-31-000-2011-0000201 (63013). Consejero Ponente: Alberto Montaña Plata.

³⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 23 de abril de 2021. Radicado: 52001-23-31-000-2011-00164-02(55363) Consejero Ponente: María Adriana Marín. Corte Constitucional. Sentencia T-011/17 del 20 de enero de 2017. Expediente No. T-5.731.786. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-011/17 del 20 de enero de 2017. Expediente No. T-5.731.786. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

(ii) Régimen Subjetivo

Falla en el servicio

Corresponde al régimen de responsabilidad subjetiva, donde predomina la culpa de la administración por extralimitación de funciones, retardo en el cumplimiento de obligaciones, obligaciones cumplidas de forma tardía o defectuosa, o por el incumplimiento de obligaciones a cargo del Estado. Se trata de acciones u omisiones que se predicen de la administración y que, en su funcionamiento, resultan en cualquier de aquellas irregularidades generadoras de daños imputables al Estado.

En los eventos de responsabilidad del Estado por una supuesta inacción u omisión, esto es, que una entidad pública no actuó con el objeto de impedir la concreción de un daño antijurídico debiendo hacerlo, es preciso efectuar un análisis de imputación en el escenario de la falla del servicio, de manera que se verifique si el menoscabo cierto, personal y directo que se alega se funda en una relación causal (material y jurídica) con un contenido obligacional a cargo del Estado, teniendo en cuenta que la premisa normativa de la obligación que se reputa omitida puede hallarse tanto en la Constitución Política, la ley o el reglamento, como también puede ser inherente al servicio o la actividad ejecutada por la misma administración³⁶.

La falla del servicio en materia de daños sufridos por los conscriptos surge cuando la causa del daño es la consecuencia de la falta de diligencia y cuidado del Estado en la guarda y la protección de la integridad personal y el derecho a la vida del conscripto.

Procede la imputación jurídica a través del título de falla en el servicio, cuando las lesiones son el resultado del incumplimiento de la obligación de protección y seguridad que debe brindar al personal de la Fuerza Pública en estado de conscripción, o por la falta de vigilancia y supervisión a cargo de los superiores sobre las personas que están prestando el servicio militar obligatorio.

III. RECOMENDACIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO CAUSADO AL PERSONAL CONSCRIPTO

La prevención del daño antijurídico en eventos de lesión accidental o fortuita a conscriptos requiere la implementación de medidas integrales que incluyan evaluaciones psicofísicas previas, capacitación adecuada, supervisión constante, identificación de riesgos excepcionales, atención médica inmediata y documentación detallada de incidentes. Estas acciones se encuentran

³⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 22 de noviembre de 2021. Radicado No. 190001-23-31-000-2011-00434-01 (53977). Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez.

respaldadas en jurisprudencia del Consejo de Estado la cual ha reiterado la posición de garante del Estado frente a los conscriptos.

A continuación, se desarrollan recomendaciones en materia de prevención del daño antijurídico causado al personal conscripto, así: a) Durante el proceso de incorporación y b) Durante la prestación del servicio militar obligatorio.

a) Durante el proceso de incorporación:

- Tener en cuenta que el proceso de reclutamiento de los hombres y mujeres que ingresan a prestar el servicio militar requiere de la organización y la planeación necesaria para la optimización y efectividad en los procesos de selección del recurso humano.
- Aplicar la normativa legal vigente y los lineamientos para la optimización del proceso de reclutamiento, mediante procesos de selección objetivos, que contemplen las causales de no aptitud y causales de exoneración establecidas en la ley³⁷.
- Cumplir con las funciones asignadas a los profesionales del Comité de Evaluación de Aptitud Psicofísica³⁸, mediante la realización de la evaluación de aptitud psicofísica³⁹ de los ciudadanos que se presenten a los Distritos Militares, aplicando la normativa, parámetros y protocolos establecidos para tal fin.
- Capacitar y llevar el registro de las capacitaciones realizadas a los profesionales que apoyarán la incorporación de las unidades militares y de policía, los cuales deben contar con el conocimiento y la capacitación necesaria para efectuar el proceso de evaluación psicofísica. Lo anterior, con el fin de verificar la condición de salud al momento de la incorporación y

³⁷ Artículo 2 del Decreto 94 de 1989 "Por el cual se reforma el estatuto de la capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, Grumetes, Agentes, Alumnos de las Escuelas de Formación y personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional", será calificado no apto que (sic) presente alguna alteración sicofísica, que no le permita desarrollar normal y eficientemente la actividad Militar, policial o civil correspondiente a su cargo, empleo o funciones. Ver también el Título Séptimo "De la clasificación de las lesiones y afecciones causales generales de no aptitud", artículos 47 al 70 del Decreto en mención.

³⁸ Artículo 2.3.1.4.4.1 del Decreto 977 de 2018, el cual establece que el Comité de Evaluación de Aptitud Psicofísica estará integrado por oficiales de sanidad o profesionales en medicina, odontología y psicología de la Fuerza Pública, que se encuentren debidamente autorizados por los Directores de Reclutamiento de las Fuerzas Militares y la Oficina de Coordinación de Incorporaciones y Control Reservas de la Policía Nacional para adelantar el proceso de incorporación a la prestación del servicio militar.

³⁹ De conformidad con el artículo 2 del Decreto 1796 de 2000, se entiende por capacidad psicofísica como el conjunto de habilidades, destrezas, aptitudes y potencialidades de orden físico y psicológico que deben reunir las personas para ingresar y permanecer en el servicio, en consideración a su cargo, empleo o funciones. La capacidad sicofísica del personal de que trata el presente decreto será valorada con criterios laborales y de salud ocupacional, por parte de las autoridades médico-laborales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

evitar reclamaciones por enfermedades adquiridas con anterioridad a la incorporación.

- Cumplir con los protocolos de incorporación establecidos, diligenciando adecuadamente cada uno de los formatos estandarizados y avalados para la evaluación de aptitud psicofísica, en los cuales se deben registrar todas las circunstancias de los conscriptos de que tratan los artículos 19 al 21 de Ley 1861 de 2017.

b) Durante la prestación del servicio militar obligatorio

- Fortalecer los planes de inducción y reinducción en aspectos generales y específicos de las misiones y actividades a realizar por parte de los conscriptos.
- Identificar y clasificar los niveles de riesgos⁴⁰ y peligros asociados a la prestación del servicio militar y a la prevención de accidentes a los que se encuentran expuestos los conscriptos en el marco de los Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo⁴¹.
- Atender lo establecido en los programas de seguridad operacional de la Fuerza Pública, para generar estándares de seguridad contra accidentes durante la instrucción, entrenamiento, capacitación, operaciones terrestres, aéreas y fluviales.
- Capacitar y llevar el registro de las capacitaciones realizadas a los conscriptos sobre el cumplimiento del Decálogo de Seguridad con Armas de Fuego⁴²; Código de Convivencia Militar; uso de armas de dotación oficial; uso de dispositivos de seguridad para armas de fuego, municiones

⁴⁰ La clasificación de los niveles de riesgo, están asociados a las actividades o circunstancias propias de cada fuerza y por lo general, se clasifican en alto, medio y bajo. De conformidad con el Decreto 1796 de 2000, se clasifican según su origen y adicionalmente, existe una clasificación por clase de accidentes (armas de fuego, tránsito, aviación, fluviales, origen natural, relacionados con seguridad industrial, actividad física, higiene industrial, lesiones autoinfligidas, por acción directa del enemigo), según la severidad (leve, grave, mortal).

⁴¹ En lo que respecta al Ejército Nacional, el Sistema tiene como objeto preservar la vida e integridad de sus efectivos militares, contra los efectos de los potenciales peligros y factores de riesgo que pueden causar accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, durante el desarrollo de las diferentes fases de incorporación, instrucción, entrenamiento, reentrenamiento táctico, capacitación, inteligencia, contrainteligencia, operacionales terrestres, aéreas y fluviales, actividades administrativas y de logística militar.

⁴² 1. Siempre que maneje un arma hágalo como si estuviera cargada y con el cartucho de seguridad instalado, 2. Nunca pregunte si un arma está cargada o descargada, cerciórese por sí mismo y no accione el disparador, 3. Nunca apunte un arma cargada a objetivos a los cuales no piensa disparar, 4. Controle la boca de fuego de su arma cuando sufra una caída, 5. No mezcle las bebidas alcohólicas con el manejo de armas de fuego, 6. Antes de cargar el arma revise la munición, debe estar limpia y seca. Los cartuchos defectuosos causan accidentes, 7. Antes de oprimir el disparador piense cual será la trayectoria que seguirá el proyectil, 8. No dispare su arma a través de obstáculos que le impida observar lo que hay detrás de él, 9. Siempre mantenga su arma descargada y no la abandone en sitios donde puede ser manipulada por personas inexpertas y 10. No olvide las medidas de seguridad en el manejo de las armas de fuego, el desconocimiento pone en peligro su vida y la de los demás.

y explosivos; seguridad para prevenir el disparo accidental; normas asociadas al uso de vehículos y motos; dotación y uso de elementos de protección; normas para evitar accidentes fratricidas o fuego amigo; programas institucionales para brindar apoyo y orientación psicológica, prevención de lesiones autoinfligidas (suicidios), temas penales, entre otros.

- Emplear a los soldados que prestan el servicio militar en labores que estén directamente relacionadas con su función, evitando ocuparlos en aquellas que pongan en riesgo sus derechos fundamentales, integridad física o psicológica⁴³.
- Verificar el uso de todo el material de seguridad necesario para el desarrollo labores de mantenimiento y aseo, capacitando al personal previo a la realización de dichas labores, teniendo en cuenta los lineamientos emitidos por la Dirección de Preservación de la Integridad y la Seguridad del Ejército Nacional o quien haga sus veces.
- Emitir y llevar el registro de las órdenes emitidas en la asignación de tareas específicas a los soldados que se encuentran prestando el servicio militar en los términos de la Ley 1861 de 2017 y el Decreto 977 de 2018⁴⁴.
- Desarrollar programas de medicina preventiva y del trabajo que tengan como finalidad desarrollar actividades y procedimientos en salud destinados a proteger y mantener la aptitud física y mental de los conscriptos⁴⁵.
- Realizar campañas y actividades de promoción de la seguridad y prevención de accidentes para promover al interior de la Fuerza Pública, hábitos y comportamientos seguros en apoyo a los programas preventivos, a partir de un análisis previo de la accidentalidad de acuerdo con las tendencias estadísticas de frecuencia de accidentes.

IV. PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR LOS DAÑOS CAUSADOS AL PERSONAL EN CONSCRIPCIÓN

⁴³ Boletín No. 36 Jefatura de Estado Mayor de Planeación y Políticas Departamento Jurídico Integral de fecha 22 de abril de 2022. Objetivo: Impartir recomendaciones a los comandantes sobre el correcto empleo de los soldados que prestan su servicio militar en el Ejército Nacional.

⁴⁴ Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1070 de 2015 en lo relacionado con la reglamentación del servicio de reclutamiento, control reservas y la movilización.

⁴⁵ En los términos del Decreto 1795 de 2000 "Por el cual se estructura el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional", los mencionados programas están a cargo de la Sanidad Militar y Policial, en el marco del Principio de Protección Integral establecido en el literal f) del artículo 6, en concordancia con el literal a) del artículo 9 de la misma norma para la Fuerzas Militares y el literal o) del artículo 19 para la Policía Nacional.

1. Los presupuestos de responsabilidad extracontractual del Estado dentro de los cuales se encuentran los daños causados al personal en conscripción han sido desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, y tienen como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública tanto por acción, como por omisión de un deber normativo.⁴⁶
2. Tal y como se mencionó con antelación, la responsabilidad patrimonial del Estado respecto de los daños sufridos por las personas conscriptas tiene rango constitucional⁴⁷, y se deriva de la configuración de un daño antijurídico a un administrado/a, una causalidad por acción u omisión y una imputación.
3. Respecto de los daños sufridos por los conscriptos se debe acreditar:
 - Que la víctima directa se encontraba al momento del hecho dañino prestando el servicio militar obligatorio.
 - Que el daño se dio en razón y con ocasión de este⁴⁸. Se debe aportar el informativo administrativo por lesión o muerte según el caso.
 - La cuantía del daño. Se debe aportar la calificación emitida por la Junta Médico Laboral Militar o de Policía y/o el Tribunal de Revisión Militar y de Policía en casos de daños a la salud.
4. Dada la posición de garante que asume el Estado frente al personal que presta servicio militar obligatorio y la responsabilidad que de allí se deriva, los daños que le son generados, en aplicación del principio *iura novit curia*, pueden ser imputados a la administración, bien sea bajo el régimen de responsabilidad objetivo o subjetivo⁴⁹, dependiendo en todo caso del juicio de responsabilidad que se plantee en la demanda.

⁴⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección Sentencia del 25 de febrero de 2016. Radicación: 52001-23-31-000-1998-00565-01(34791). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁴⁷ Artículo 90 de la Constitución Política de Colombia.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 11 de octubre de 2021. Radicado: 68001-23-33-000-2012-00197-01 (50543). Consejero Ponente: Martín Bermúdez Muñoz.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 11 de noviembre de 2020, radicado 05001-23-31-000-2007-00392-01 (50662). Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas. Señala que: «en aplicación del principio *iura novit curia*, la jurisprudencia de esta Colegiatura ha declarado la responsabilidad del Estado por daños irrogados a conscriptos, haciendo uso de regímenes de responsabilidad objetivos como daño especial, por rompimiento del equilibrio frente a las cargas públicas, o por riesgo excepcional, cuando el daño ha sido la concreción de un riesgo propio de una actividad peligrosa. Sin embargo, lo anterior no ha sido óbice para que esta Sala haya declarado la responsabilidad a partir de un régimen subjetivo de falla del servicio cuando así se halle demostrada, que de paso se reitera, que, por ser el régimen de responsabilidad prístino, debe declararse de forma preferente».

5. La administración podría tener parte en la responsabilidad de la afectación generada, cuando sitúa al conscripto en riesgo, el daño es consecuencia de una falla en el servicio, o se produce por una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas⁵⁰.
6. El **daño no será imputable** a la administración en todo o en parte conforme su influencia causal, en los casos en que la lesión a la integridad personal se haya producido por las siguientes circunstancias:
 - Hecho de la víctima⁵¹
 - Fuerza mayor⁵²
 - Por el hecho de un tercero⁵³.
7. No cualquier actuación de esta puede exonerar al Estado. Por ello, para probar que un daño no es imputable al Estado, deben probarse plenamente los detalles de tiempo, modo y lugar que acrediten que la administración no contribuyó causalmente a la generación del hecho dañino que generó el daño⁵⁴.
8. Para que el **hecho de la víctima** como causal eximente de responsabilidad tenga plenos efectos liberatorios, resulta determinante que la conducta del perjudicado sea el fundamento o la raíz del daño, es decir, que el comportamiento de éste se erija como causa decisiva y determinante en la producción o resultado del hecho lesivo o que haya contribuido a su propia afectación⁵⁵.

Cuando se alega el hecho de la víctima como causal eximente de responsabilidad deben cumplirse los requisitos de irresistibilidad,

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 31 de mayo de 2022. Radicado 52001-23-31-000-2008-00389-02 (52203) Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

⁵¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 11 de noviembre de 2020, radicado 05001-23-31-000-2007-00392-01 (50662). Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

«(...) para que el hecho de la víctima tenga plenos efectos liberadores de la responsabilidad estatal, es necesario que la conducta desplegada por la víctima sea tanto la causa exclusiva, esto es, única del daño, como que constituya la raíz determinante del mismo, es decir, que se trate de la causa adecuada (...)».

⁵² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 18 de mayo de 2017. Radicado 27001-23-31-000-2005-00655-01 (35906). Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas. «Las características esenciales de la fuerza mayor son «la imprevisibilidad, irresistibilidad, y externalidad del hecho frente al sujeto que lo padece. Estos caracteres deben darse concurrentemente, de modo que, si falta alguno de ellos, ya no se estaría en presencia de una causal eximente de responsabilidad».

⁵³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 11 de noviembre de 2020. Radicado 05001-23-31-000-2007-00392-01 (50662) 11 de noviembre de 2020. Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas. «...se configura "(...) siempre y cuando se demuestre que la circunstancia extraña es completamente ajena al servicio y que este último no se encuentra vinculado en manera alguna con la actuación de aquél, de manera que se produce la ruptura del nexo causal (...)". Adicionalmente, no puede perderse de vista que para que el hecho del tercero pueda ser admitido como eximente de responsabilidad no se precisa que sea culposos, sino que constituya la causa exclusiva del daño (...)».

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencias T-097 de 2022 y SU 449 de 2016.

⁵⁵ Consejo de Estado; Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 13 de septiembre de 2021. Radicado 17001-23-31000-2005-03016-01 (37297). Consejero Ponente: Guillermo Sánchez Luque.

imprevisibilidad y exterioridad para que el Estado resulte exonerado de responsabilidad⁵⁶.

9. Los daños causados accidentalmente, **de manera fortuita⁵⁷ o por fuerza mayor** por el personal que presta el servicio militar obligatorio pueden producirse en el desarrollo de determinadas actividades riesgosas, con ocasión al uso de vehículos automotores⁵⁸ o de armas de dotación oficial⁵⁹ y en los operativos institucionales, entre otros.
10. El **hecho exclusivo y determinante de un tercero** se configura siempre y cuando se demuestre que el daño se causa por una actuación de un agente externo a la relación que existe entre la víctima o sujeto del daño y aquel a quien pretende atribuírsele, y que esa actuación, que fue causa eficiente del hecho lesivo, es completamente ajena al servicio de forma que el agente estatal no se encuentra vinculado en manera alguna con la afectación cuyo resarcimiento se pretende, tal es el caso de la detonación de artefacto explosivo en actos terroristas cometidos por terceros⁶⁰.
11. El reconocimiento de la reparación contenciosa administrativa por los daños antijurídicos sufridos por las personas conscriptas puede ser reclamado a través del medio de control de reparación directa. El ejercicio de este medio de control debe atender **el término de caducidad⁶¹** establecido en la ley y previo el agotamiento de la **conciliación extrajudicial⁶²**.
12. La responsabilidad patrimonial del Estado en caso de lesiones o daños sufridos por el personal en conscripción ha sido atribuida en forma⁶³:

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 19 de febrero de 2024. Radicado 05001233100020030242700 (44358). Consejero Ponente: Nicolás Yepes Corrales.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 11 de octubre de 2021. Radicado: 68001-23-33-000-2012-00197-01 (50543) Consejero Ponente: Martín Bermúdez Muñoz, consideró que: «la prueba de un caso fortuito no exonera de responsabilidad a la entidad en estos casos: lo que puede exonerarla es la demostración de una fuerza mayor entendida como una circunstancia ajena a la actividad de la entidad demandada a la cual pueda imputársele de manera exclusiva y determinante la causación del daño (...)».

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 11 de octubre de 2021. Radicado: 68001-23-33-000-2012-00197-01 (50543). Consejero Ponente: Martín Bermúdez Muñoz.

⁵⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de agosto de 2018. Radicado 73001-23-31-000-2010-00549-01(49735). Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico.

⁶⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 30 de noviembre de 2022. Radicados 73001-23-31-000-2011-00088-01 (53927) y 73001-23-31-000-2011-00342-01 (47224). Consejero Ponente: Nicolás Yepes Corrales.

⁶¹ Artículo 164, numeral 2, literal h de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Igualmente, se debe atender a lo dispuesto en la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado del 29 de noviembre del 2018, radicado 47908 en lo relacionado con el término para demandar en los casos de lesiones a la integridad de las personas y la Sentencia de Unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero del 2020, radicado 61033.

⁶² Artículo 75 de la Ley 1861 de 2017; artículo 140 y ordinal 2, literal i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011; y artículo 92 de la Ley 2220 de 2022.

⁶³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 14 de marzo de 2019. Radicado: 20001-23-31-000-2011-00457-01 (48635). Consejero Ponente: María Adriana Marín. Corte Constitucional. Sentencia T-011/17 del 20 de enero de 2017. Expediente No. T-5.731.786. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

- Objetiva, a través de los títulos de imputación de daño especial o riesgo excepcional.
- Subjetiva, por falla del servicio, siempre y cuando de los hechos y de las pruebas allegadas al proceso se acredite esta.

V. CRITERIOS RECOMENDADOS PARA LA SELECCIÓN DE CASOS A CONCILIAR

En este acápite se desarrollarán criterios para la conciliación relacionados con casos de lesiones o daños causados a personas conscriptas, siendo preciso indicar que se trata criterios indicativos, sustentados en los análisis realizados por la Agencia, sin embargo, se precisa que la decisión sobre la procedencia o no de la conciliación es exclusiva de los Comité de Conciliación de cada entidad.

1. Los criterios recomendados por la jurisprudencia actual para conciliar en esta causa incluyen la aplicación de los regímenes de responsabilidad objetivo y subjetivo, el cumplimiento de requisitos legales para la aprobación del acuerdo conciliatorio, la valoración de los prejuicios conforme a criterios unificados, la garantía de seguridad jurídica y la presentación de pruebas suficientes. Se debe buscar que los acuerdos conciliatorios sean justos, legales y no lesivos para el patrimonio público.
2. Los Mecanismos de Resolución de Conflictos (MRC) son instrumentos que permiten el acceso efectivo a la administración de justicia, contribuyen a descongestionar el sistema judicial y responden a los principios de un Estado social de derecho, como la paz, la convivencia y el orden justo. Estos mecanismos, se encuentran reconocidos en la Constitución Política y su regulación es de reserva de ley⁶⁴.
3. Las entidades públicas están habilitadas para conciliar extrajudicial⁶⁵ o judicialmente, total o parcialmente, en asuntos de carácter particular y contenido económico, siempre que sean derechos susceptibles de transacción, desistimiento y disposición por parte del titular. Asimismo, se debe verificar que no haya operado la **caducidad** del medio de control⁶⁶.
4. Los comités de conciliación actuarán con la debida diligencia en el estudio y definición de los conflictos contra la entidad y en la reducción de su litigiosidad mediante el uso de la conciliación, la extensión de la jurisprudencia y de la aplicación por vía administrativa de las sentencias

⁶⁴ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 11 de octubre de 2018. Radicado 17001-23-33-000-2016-00440-01. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁶⁵ Artículo 89 de la Ley 2220 de 2022.

⁶⁶ Artículo 7 y 90 de la Ley 2220 de 2022.

- de unificación proferidas por el Consejo de Estado. Los comités de conciliación son instancias administrativas que actúan como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.
5. La Procuraduría General de la Nación adelantará acciones de vigilancia especial para verificar el cumplimiento de estos deberes de diligencia y cuidado. La omisión inexcusable en esta materia por parte de los integrantes de los comités de conciliación configura incumplimiento de sus deberes, y es sancionable como falta grave⁶⁷.
 6. La **conciliación no es un simple trámite de procedibilidad** sino la oportunidad que tienen las partes para encontrar una fórmula de arreglo que responda a los principios de la función administrativa, la gestión fiscal, la protección del patrimonio público, el interés general y la protección reforzada de la legalidad, entre otros⁶⁸.
 7. Los comités de conciliación de las entidades públicas o los representantes legales, según corresponda, deben evaluar la procedencia del uso de la conciliación para el reconocimiento temprano de perjuicios generados por la acción u omisión de la administración en materia de conscriptos⁶⁹, si el caso reúne los requisitos.
 8. Asimismo, es necesario que estos comités fijen **directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo**, tales como la transacción y la conciliación, en materia del personal conscripto⁷⁰.
 9. En los casos en que se evidencie una alta probabilidad de condena -con fundamento en el material probatorio allegado y bajo los precedentes jurisprudenciales de las Altas Cortes- es sugerible conciliar.
 10. En las controversias relacionadas con lesiones accidentales o fortuitas de personas conscriptas, existe alta probabilidad de condena al Estado conforme a la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, incluida en el presente lineamiento.
 11. Es necesario revisar especialmente los eventos en que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha condenado bajo un título de imputación del régimen de responsabilidad objetiva, pues en estos asuntos la probabilidad de condena se incrementa. En estos casos, los comités de conciliación -de conformidad con las reglas jurisprudenciales- deberían

⁶⁷ Artículo 128 de la Ley 2220 de 2022.

⁶⁸ Artículo 209 de la Constitución y artículo 91 de la Ley 2220 de 2022.

⁶⁹ Ordinales 4 y 5 del artículo 120 Ley 2220 de 2022.

⁷⁰ Artículo 120 numeral 4 de la Ley 2220 de 2022.

proceder a la conciliación si encuentran identidad en los supuestos fácticos y jurídicos.

12. En los casos concretos sobre conscriptos, el Comité de Conciliación de la entidad demandada debe:

- Verificar que las pruebas demuestren que el daño infringido sea por causa y con ocasión de la prestación del servicio militar obligatorio.
- Asumir que los riesgos derivados de las diferentes tareas que se asignen al personal conscripto son causados por una acción lícita del Estado.
- Confirmar que no concurren para el caso circunstancias eximentes de responsabilidad estatal.
- Revisar el cumplimiento de los requisitos procedimentales para la procedencia de la conciliación:
 - Que no haya operado la caducidad.
 - Que se encuentre probada la legitimación en la causa por activa y por pasiva.
 - Que haya habido una adecuada escogencia del medio de control para el resarcimiento de los perjuicios.
 - Que se acredite una debida representación judicial.

13. No procede el uso de la conciliación, ni otro mecanismo alternativo de resolución de conflictos, cuando de las pruebas allegadas se derive que:

- El medio de control de reparación directa ha caducado⁷¹.
- Se presente indebida legitimación⁷².
- La causa del daño antijurídico sufrido por el conscripto no tiene causalidad con la prestación del servicio militar obligatorio⁷³.
- Las enfermedades padecidas por el personal en conscripción sean de origen común. Lo señalado, teniendo en cuenta que, las enfermedades comunes, en estos casos, no generan responsabilidad estatal al

⁷¹ Artículo 90 de la Ley 2220 de 2022, en consonancia con el numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. Ver también: Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 2 de agosto de 2018. Radicado 73001-23-31-000-2010-00549-01(49735). Consejero Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico.

⁷² Artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

⁷³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 17 de junio de 2022. Radicado 760013331017200900374 01 (56377) Consejero Ponente: José Roberto SÁCHICA Méndez; Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 18 de noviembre de 2021. Radicado 08001-23-31-000-2010-00760-01(54703). Consejero Ponente: Martín Bermúdez Muñoz; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 9 de abril de 2021. Radicado: 41001-23-31-000-1997-09602-01(52307). Consejero Ponente: José Roberto SÁCHICA Méndez.

considerarse que no son causadas con ocasión de la prestación del servicio militar⁷⁴.

14. Las fórmulas de arreglo no deben ser lesivas o contrarias a los derechos legales de las partes, ni pueden ser lesivas para el patrimonio público, pues, el acuerdo puede ser improbadado por el/la juez/a de lo contencioso administrativo⁷⁵.

15. El Consejo de Estado unificó la jurisprudencia en torno a los perjuicios morales a reconocer a la víctima directa y sus familiares en casos de lesiones personales imputables a la administración. Pautas que deben ser seguidas al momento de proponer la conciliación en estos casos⁷⁶.

16. Evitar el uso de argumentos que puedan revictimizar a las víctimas.

VI. CONCLUSIONES

1. En los procesos de incorporación de personal conscripto a la Fuerza Pública, se deben tener en cuenta las normas y lineamientos para la optimización del proceso de selección del recurso humano, con observancia de las causales de no aptitud y exoneración establecidos en la ley.
2. Es necesario que, al interior de la Fuerza Pública, se continúe con el proceso de identificación y clasificación de los riesgos y peligros asociados a la prestación del servicio militar obligatorio y la prevención de los accidentes a los que se encuentran expuestos los conscriptos.
3. Es indispensable que las instituciones de la Fuerza Pública cumplan con su deber constitucional de proteger y garantizar la integridad sicológica de las personas conscriptas, para que regresen a la vida civil en las condiciones iniciales al momento de su incorporación a las filas. Lo anterior, evitará la litigiosidad en su contra por las afectaciones que sufre el personal en el marco de la prestación del servicio militar obligatorio.
4. Es necesario que, en los programas de capacitación y gestión del conocimiento al interior de la Fuerza Pública, se incluyan cursos de formación relacionados con la responsabilidad patrimonial del Estado, como parte de las políticas de prevención del daño antijurídico.
5. Los comités de conciliación deben adoptar el precedente jurisprudencial que favorezca la protección de los derechos humanos de las víctimas, ayude a

⁷⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia 5 de junio de 2020. Radicado: 18001-23-31-000-2010-00409-01(56753). Consejero Ponente: Nicolás Yepes Corrales.

⁷⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-214 de 2021. Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar.

⁷⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2014. Radicado 50001-23-15-000-1999-00326-01 (31172). Consejera Ponente: Olga Mélida Valle de la Hoz.

materializar la dignidad, la libertad, la igualdad y la solidaridad en el Estado social de derecho, en aplicación del principio pro homine. Esto, debido a la relación de subordinación e indefensión en la cual se encuentra el personal conscripto ante el poder del Estado.

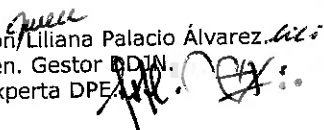
6. Con el fin de promover la gestión del conocimiento, se deben socializar las directrices de conciliación entre los abogados que desarrollan los estudios técnicos que se someten a consideración del comité de conciliación. Lo anterior, desde el momento en que se elaboran las fichas técnicas respectivas se debe evidenciar si existe una directriz de conciliación aplicable al caso analizado⁷⁷.
7. Los comités de conciliación deben identificar los conflictos derivados de la lesión accidental o fortuita ocurrida a personas conscriptas, y reconocer de manera temprana el derecho que le asiste a las víctimas en procura de disminuir la admisión de demandas por esta causa, y la terminación anticipada de los procesos judiciales⁷⁸.

Atentamente,



CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Director General

Aprobó: Julie Carolina Armenta Calderón, Liliana Palacio Álvarez, Lili
Revisó: Leonardo Juniors Martínez Joven. Gestor DDH.
Proyectó: Marcela Morales Calderón. Experta DPE.



⁷⁷ Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Documento para la Gestión del comité de conciliación. Página 13. Disponible en <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/gerencia-juridica/>
⁷⁸ Artículo 128 de la Ley 2220 de 2022.