

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-28
		Versión: 01
		Página 1 de 30

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO EN LA CIUDAD DE MEDELLIN EFECTUADA BANDAS CRIMINALES.

MARÍA ALEJANDRA ZULUAGA PINEDA

E-mail: mariaalejandrarp60@hotmail.com

SEBASTIÁN CASTRO TORRES

E-mail: sebastiancastrot93@gmail.com

JHON ÁLVARO RODRÍGUEZ VILLA

E-mail: alrovi1995@hotmail.com

2018

Resumen: El desplazamiento intraurbano en Colombia es un fenómeno que ha tocado a miles de familias. Medellín, por ejemplo, ha sido uno de los principales destinos para los desplazados internos en el país y ello puede explicarse porque las personas desplazadas tienden a buscar un grado tal de seguridad que conlleva al anonimato con los que cuentan los grandes centros urbanos; pero a pesar de ello, al tiempo que la ciudad ha recibido personas desplazadas de otros lugares del territorio, también ha desarraigado a sus propios habitantes, algunos de los cuales han buscado refugio en otras zonas de la ciudad. En este artículo se identifica la responsabilidad del Estado por el desplazamiento intraurbano a causa de la violencia generada por “combos” y bandas criminales (Bacrim) en las comunas de Medellín; para ello se hace una caracterización del fenómeno del desplazamiento intraurbano debido a las acciones criminales de las mencionados grupos en la capital antioqueña; se determina la aplicación de criterios objetivos de responsabilidad extracontractual del Estado por esta clase de desplazamiento en la ciudad; y se describen los elementos determinantes de la responsabilidad del Estado por desplazamiento intraurbano.

Palabras claves: *Bandas Criminales, combos, comunas, desplazamiento, desplazamiento intraurbano, responsabilidad estatal, violencia.*

Abstract: The intra-urban displacement in Colombia is a phenomenon that has touched thousands of families. Medellín, for example, has been one of the main destinations for internally displaced persons in the country and this can be explained because displaced people tend to seek such a degree of security that it leads to anonymity with those of large urban centers; but despite this, while the city has received displaced people from other parts of the territory, it has also uprooted its own inhabitants, some of whom have sought refuge in other areas of the city. This article identifies the responsibility of the State for intra-urban displacement due to the violence generated by "combos" and criminal gangs (Bacrim) in the communes of Medellín; For this, a characterization of the phenomenon of intra-urban displacement is made due to the criminal actions of the aforementioned groups in the capital of Antioquia; the application of objective criteria of extracontractual liability of the State is determined by this type of displacement in the city; and the determining elements of the responsibility of the State for intra-urban displacement are described.

Keywords: *Criminal gangs, combos, communes, displacement, intra-urban displacement, state responsibility, violence.*

INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado de diversas comunidades y personas en Colombia es una realidad impactante que durante varias

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 2 de 30

décadas ha acompañado la historia de nuestra nación; esta aberrante situación ha sido una constante durante más de medio siglo de conflicto, debido al accionar de grupos armados insurgentes e ilegales que buscan con su actividad delictiva controlar amplias zonas geográficas muy importantes dentro del contexto económico y militar.

Diversos organismos internacionales han creado diversas normas, que obligan a los estados del mundo a prestar atención humanitaria a la población desplazada; si bien no de una manera coercitiva, dichas normas sí han creado unas herramientas generales del derecho internacional que obligan política y moralmente a las diferentes naciones, cuya población se encuentra en dicha situación., a brindarles una protección y atención efectiva. Partiendo de la normatividad internacional, en Colombia se han dado importantes avances normativos en la protección de los derechos de la población desplazada.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2016), Colombia es el escenario de conflicto armado interno de mayor duración en

Latinoamérica y que aproximadamente dos millones de Colombianos han sido desplazados al interior del país, adicional a ello, la economía del narcotráfico ha marcado sin duda un hito en el desarrollo del conflicto armado, es por ello que en Colombia se ha incrementado este fenómeno al igual que el intento del Estado de mitigar o solucionar el problema mediante el desarrollo de diferentes políticas públicas.

Por todo lo anterior, el legislador colombiano expidió una ley que aborda el fenómeno del desplazamiento y ofrece un tratamiento para sus víctimas, consagrando una serie de medidas de atención y de asistencia, esta Ley es la 1448 de 2011, llamada la Ley de víctimas, la cual indica lo siguiente:

Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente ley

(Congreso de la República, Ley 1448 de 2011, art. 60, par. 2).

Precisamente, las violaciones a las que hace referencia el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 son aquellas ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, es decir, que solo son desplazados aquellas personas que se han visto en la obligación de migrar por el accionar tanto de organizaciones insurgentes como por parte de agentes del Estado.

Con esta definición de víctima del desplazamiento forzado se excluyen diferentes grupos poblacionales, tales como las personas desplazadas a causa de la influencia de organizaciones de narcotráfico, los desplazados por la delincuencia común, los desplazados por la influencia de proyectos de infraestructura y los desplazados por bandas criminales (también denominados bacrim o combos).

Precisamente, frente a este último grupo poblacional se pretende hacer referencia en esta investigación, en la cual se pretende realizar un abordaje del fenómeno del desplazamiento intraurbano que generan organizaciones delinuenciales asociadas al

negocio del tráfico de sustancias psicoactivas, también conocidas como bandas criminales, combos o pandillas, grupos estos que cuentan con una estructura jerárquica de poder cuyo accionar se centra en el control del negocio del microtráfico de drogas en determinadas zonas o barrios de las ciudades, así como en el cobro de extorsiones (también llamadas vacunas) para permitir el tránsito de personas y vehículos, y la comercialización de ciertos productos a las empresas y la ejecución de acciones violentas como las amenazas y el sicariato.

Aunque se trata de un fenómeno bien conocido en la esfera nacional, especialmente en las grandes urbes colombianas, según señalan Atehortúa (2009), Hernández (2013) y Rodríguez (2013), denunciado en muchas ocasiones por la ciudadanía y organizaciones sociales no gubernamentales, la acción del Estado es limitada y en muchos de los casos es nula, de ahí que la propia Corte Constitucional de Colombia haya puesto en evidencia las falencias estatales frente esta población, tal y como se manifiesta en la Sentencia C-781 de 2012 y el Auto 119 de 2013, aun cuando el desplazamiento

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 4 de 30

intraurbano, según el Consejo de Estado de Colombia (2018), sea reconocido como un hecho acaecido en el marco del conflicto armado.

Así, cuando se trata de reparar los daños generados por este tipo de situaciones, se evidencian problemas de orden económico y social que impiden al legislador desarrollar políticas tendientes a solidarizarse con las víctimas de desplazamiento intraurbano mediante una indemnización integral que sirva para menguar los efectos devastadores que trae consigo esta forma de violencia. Mientras el Estado no adopte un sistema que permita adjudicar recursos suficientes para las víctimas de este flagelo, el legislador verá limitada la aplicación de las leyes creadas por él, y es por ello que la vía judicial cumple un papel protagónico a la hora de lograr que el daño sufrido sea reparado.

En este sentido, el Juez de lo Contencioso Administrativo está llamado a dar claridad respecto a los presupuestos necesarios para determinar si un perjuicio generado por desplazamiento forzado intraurbano es imputable o no a la administración y de esta

manera, admitir o no una indemnización pecuniaria a la víctima. El problema se presenta cuando no existe uniformidad en los fallos, generando inseguridad jurídica e incertidumbre en el ciudadano que acude a la jurisdicción. La teoría de la responsabilidad en el campo del derecho público, en este caso, una responsabilidad generada en las acciones perpetradas por organizaciones insurgentes e incluso, organizaciones delincuenciales al servicio de narcotráfico y bandas criminales, tiene una gran importancia, ya que representa la posibilidad que posee el administrado de obtener la reparación de los daños que son imputables al Estado y más aún, cuando es un tema frente al cual el legislador se ha quedado corto, ya que no ha recibido de su parte un adecuado desarrollo.

De esta manera, para contextualizar la problemática descrita, se pretende tomar como referencia el fenómeno del desplazamiento intraurbano que se presenta en la ciudad de Medellín, especialmente en ciertas comunas en donde el accionar de organizaciones delincuenciales y bandas criminales generan zozobra y temor en la

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 5 de 30

población, y presenta situaciones de amenazas directas a determinados ciudadanos, quienes a pesar de denunciar su situación y demandar la asistencia del Estado, en últimas deben verse sometidos a trasladarse de una comuna a otra, teniendo que abandonar su comunidad, sus viviendas, sus trabajos, sus lugares de estudio, sus familiares y sus amigos.

Sin duda alguna, el desplazamiento forzado es una violación a los derechos humanos, los cuales se entienden a su vez como un conjunto de obligaciones, de respeto y garantía que tiene el Estado, frente a las personas, dado que es el Estado el único garante de los mismos debido a que la sociedad y los ciudadanos delegan en él el monopolio del uso de la fuerza.

El tema del desplazamiento forzado, por tratarse de un tema de real trascendencia en la realidad colombiana, ha sido ampliamente estudiado desde diferentes ópticas analíticas; sin embargo, apenas comienza a visibilizarse el fenómeno del desplazamiento forzado intraurbano, que es aquel que implica la migración forzosa de un ciudadano al interior

de una misma ciudad a causa del accionar delictivo de bandas criminales.

Si bien en los últimos años las cifras de desplazamiento intraurbano se han reducido, el fenómeno persiste, tanto así que a septiembre de 2017 ya existía un registro de 484 familias que habían sido reportadas como víctimas de desplazamiento intraurbano (Martínez, 2017)¹, y en lo que va corrido de 2018 se han registrado más de 3.000 casos (Tamayo, 2018).

Es precisamente desde esta óptica que se desarrolla este escrito, teniendo como base fundamental la doctrina sobre responsabilidad del Estado frente al fenómeno del desplazamiento forzado, especialmente cuando éste se da en contextos generados por organizaciones delincuenciales al interior de las ciudades.

1. EL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO INTRAURBANO A CAUSA DE LA VIOLENCIA

¹ A esto se suma que en 2017 se presentaron en la ciudad de Medellín cinco desplazamientos masivos intraurbanos, lo que hizo que más casos por este tipo de delitos se presentaran en el país.

GENERADA POR “COMBOS” Y BANDAS CRIMINALES (BACRIM) EN LAS COMUNAS DE MEDELLÍN

Hablar de Medellín evoca necesariamente dos imágenes opuestas; una que hace referencia a la “ciudad de la eterna primavera”, que alberga los principales centros financieros, industriales, comerciales y de servicios de Colombia y fue nombrada como la ciudad más innovadora del mundo en el año 2013 por The Wall Street Journal y Citigroup, antes de Nueva York y Tel Aviv (Álvarez, 2013); pero por otra parte está la ciudad extremadamente desigual que ha visto aumentar su índice de Gini de 0.55 en 2010 a 0.52 en 2017 (Medellín como Vamos, 2017).

Este contraste es tan marcado que la Personería de Medellín, en un informe presentado en 2011 sobre Derechos Humanos de la ciudad, no dudó en señalar que la capital de Antioquia no es una ciudad, sino dos que se tocan. Una es una pequeña ciudad del primer mundo, en la que los habitantes tienen derechos efectivos y disfrutan de una vida próspera; la otra es mucho más grande y sus habitantes apenas sobreviven en

condiciones de vida de pobreza y marginación.

Es en esta ciudad donde durante décadas los habitantes han estado en constante riesgo de desplazamiento forzado. Si en los primeros años tomó la forma de una migración individual y, por lo tanto, silenciosa, con el paso del tiempo se ha transformado en un fenómeno de masas que es imposible ignorar. Aun así, a pesar de su reciente visibilidad, la magnitud precisa de este fenómeno es difícil de cuantificar, aunque según datos de la Defensoría del Pueblo, las investigaciones e informes gubernamentales revelan que hasta el 6 de noviembre de 2018 más de 3.000 personas, más exactamente 3.334, han sido víctimas de desplazamiento intraurbano (El Colombiano, 2018a), fenómeno preocupante no sólo para la ciudad, sino también para el propio Estado y para la Corte Constitucional colombiana, la cual ha citado para el próximo 29 de noviembre del año en curso al Alcalde de la capital antioqueña en la ciudad de Bogotá, Federico Gutiérrez, para que presente un reporte de la situación de desplazamiento intraurbano por la que atraviesa actualmente

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 7 de 30

la ciudad, pero más exactamente para que dé cuenta de las políticas de prevención que se están implementando por ser éste un flagelo que, sin duda, viola los derechos humanos de las personas que han tenido que soportar esta situación, confirmándose con ello “la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada” (Corte Constitucional, 2004, T-025).

Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas. En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única

entidad. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él (Corte Constitucional, 2004, T-025).

Con lo anterior se reconoce la existencia y magnitud del fenómeno del desplazamiento intraurbano en Colombia, y en especial en la ciudad de Medellín, pues los datos revelan la existencia de una verdadera corriente de migración forzada dentro de la ciudad que no sólo es intensa, sino que también tiene sus propias características.

Medellín, lamentablemente, es una “ciudad desplazada”. Los barrios San Javier, Robledo y Belén están entre los más afectados por el desplazamiento forzado intraurbano, pues son los territorios donde predominan los ilegales que “vacunan” el transporte público, que queman buses, matan conductores de transporte público y hostigan

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 8 de 30

a la población civil que no tiene nada que ver con grupos ilegales.

Por lo anterior, “se trata de un delito que vulnera un conjunto de derechos, que cercena garantías de habitación, movilidad, educación, desarrollo económico, arraigo social y cultural. Y que por supuesto destruye el patrimonio económico y la unidad familiar y comunitaria” (El Colombiano, 2018b).

El anterior panorama muestra una cruda realidad que se vive en la ciudad de Medellín, aunque también en muchas otras, y es que la población de muchas partes de Medellín se ha visto obligada a desplazarse y enfrentar la pérdida de sus posesiones y hogares.

Este desarraigo, a pesar de que la distancia que los separa de sus hogares anteriores, podría no ser más de unos pocos kilómetros, o incluso menos, también implica, según señala Rodríguez (2009), la pérdida de la comunidad donde habían estado construyendo sus vidas, privándolos de las relaciones que dieron sentido a su existencia. Ante esto, surgen necesariamente dos

preguntas: cómo se produce este proceso de desplazamiento de la población y cómo es posible que exista esta situación en la segunda ciudad más importante del país.

Al responder estas preguntas es necesario tener en cuenta el factor estructural de la presencia, en su mayoría fragmentaria, del Estado en los barrios populares de la ciudad, en su periferia y en su centro; y aunque es imposible hablar de una ausencia total del Estado, sí se puede hablar de la incapacidad de las autoridades para ofrecer seguridad a todos los ciudadanos, o incluso de un sistema confiable para la resolución de conflictos.

Esto es a pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades locales en los últimos años para aumentar la presencia de la policía en la ciudad, mejorar la coordinación entre las fuerzas de seguridad y la Fiscalía y aumentar la eficacia de su acción para combatir el crimen (Personería de Medellín, 2015).

Esta débil presencia del Estado ha permitido el surgimiento y la consolidación en las últimas décadas de dos dinámicas que

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 9 de 30

explican la prevalencia del desplazamiento intraurbano. El primero ha sido la aparición y consolidación en ciertas áreas de la ciudad de las estructuras de poder de facto que ejercen control sobre la población a través de sus propios sistemas de seguridad y justicia (“combos” y bandas criminales (Bacrim) especialmente). El segundo ha sido los choques cíclicos entre diferentes actores armados por el control de cada comuna y, en algunos casos, de cada barrio (Sánchez & Atehortúa, 2008).

El desplazamiento ha sido tradicionalmente una herramienta en ambos procesos. Se ha utilizado como un mecanismo para obtener control sobre un territorio particular mediante la expulsión de enemigos reales o potenciales, pero también se ha usado como una sanción que se aplica a aquellos que representan una amenaza para la coexistencia comunitaria o a las reglas establecidas por el actor que controla la comunidad.

Estas dinámicas han durado décadas. Y si bien el tipo de conflicto urbano y las razones para desplazar por la fuerza a la población

han cambiado a lo largo de los años, las dos dinámicas sustentan todo el proceso de desplazamiento de estas comunidades.

La persistencia de estos factores estructurales es evidente cuando se recuerda que, a pesar de las transformaciones en la violencia urbana, las zonas de la ciudad en las que se producen los desplazamientos con mayor frecuencia e intensamente apenas han cambiado desde que comenzó el registro del desplazamiento intraurbano en Medellín. Es precisamente en estas áreas donde la consolidación de la presencia del Estado ha fracasado. Estos son sectores donde los grupos ilegales han establecido mecanismos complejos para controlar la población, que persisten a pesar de los cambios en los que tienen el poder: las comunas 13 (San Javier), 1 (Popular), 8 (Villahermosa), 6 (Doce de Octubre) y 3 (Manrique). Así mismo, las comunas 1 (Popular) y 13 (San Javier) reciben el mayor número de personas expulsadas de otras áreas urbanas; sin embargo, esto no quiere decir que la expulsión no ocurra en otras áreas de la ciudad. Comunas, incluyendo la 5 (Castilla), 7 (Robledo) y 9 (Buenos Aires), también han

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 10 de 30

sufrido éxodos masivos durante los últimos años, al igual que las áreas rurales de la ciudad de Medellín, como en el caso del corregimiento de San Cristóbal.

En todo caso, y a pesar de que la Personería de Medellín comenzó a dar seguimiento al desplazamiento intraurbano en el año 2003, no fue sino hasta el año 2007 que el gobierno local tomó medidas sobre el asunto; fue en este escenario precisamente que se emitió el Acuerdo Municipal No. 49 de 2007, en el cual se reconoció que dicha problemática de desplazamiento forzado intraurbano requería atención especial. Hoy en día, aunque las políticas municipales no incluyen un enfoque específico en esta población desplazada, se han tomado medidas que le benefician directamente.

La primera, y quizás la más importante de estas acciones municipales, es el esfuerzo por proteger los bienes inmuebles que han sido abandonados o robados en el contexto del desplazamiento, a través de un procedimiento establecido en la Circular 004 de 2009 de la Alcaldía de Medellín.

Al mismo tiempo también se desarrollaron otros dos mecanismos. El primero fue una forma de protección material por parte de la Policía Metropolitana. El segundo es el proceso judicial establecido en la Ley 1561 de 2012, aunque no es realmente una medida dirigida a responder al desplazamiento, ya que su propósito es evitar que los bienes raíces sujetos a procedimientos judiciales o administrativos sean adquiridos por otra parte², aunque sí le otorga una importancia especial a los casos de desplazamiento, ya que previene el robo de propiedad a través de decisiones judiciales.

² Para la aplicación del proceso verbal especial de que trata esta ley se requiere: 3. Que sobre el inmueble no se adelante proceso de restitución de que trata la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4829 de 2011, o cualquier otro proceso judicial o administrativo tendiente a la reparación o restablecimiento a víctimas de despojo o abandono forzado de tierras, o que no se encuentre incluido en el Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de la Ley 387 de 1997. La resolución de inicio del estudio formal previsto en el Decreto 4829 de 2011, suspende el trámite del proceso de que trata la presente ley, hasta tanto se decida la inclusión o no del predio en el Registro Único de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente. Si iniciado el proceso verbal especial de que trata la presente ley, el inmueble es incluido en el Registro o vinculado a los procedimientos previstos en el inciso anterior, el juez terminará el proceso y remitirá inmediatamente el caso, con toda la información existente sobre el mismo, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Sin embargo, las dificultades en la referencia cruzada de la información entre los diferentes procesos, así como el hecho de que los bienes inmuebles a menudo no están registrados en el registro de la propiedad, o no están debidamente identificados, lo que ha reducido la eficacia de esta medida.

Las medidas anteriores para proteger los bienes inmuebles se complementan con cinco tipos de medidas desarrolladas por las autoridades municipales. Así, el Acuerdo 66 de 2017 del Concejo de Medellín estableció que las personas desplazadas por la fuerza estarían exentas del pago de impuestos sobre bienes raíces (impuesto predial) por las propiedades que se habían visto obligadas a abandonar.

Un segundo conjunto de medidas se centra en la protección de los artículos del hogar cuando las personas se ven obligadas a mudarse de casas como personas desplazadas. La Alcaldía de Medellín desarrolló un protocolo para ayudar a las personas a mudarse de casa sin perder sus posesiones; inclusive, este protocolo contiene disposiciones relativas a las mascotas, las

cuales se alojarán temporalmente en un centro de protección animal mientras que la situación del desplazado se estabiliza (Corporación Región, 2011).

El tercer conjunto de medidas está relacionado con la protección de la integridad personal y la vida de las personas desplazadas. Las autoridades locales han reconocido que estas personas, con frecuencia, se enfrentan a situaciones de peligro excepcional como resultado de tener que permanecer cerca de los responsables de su desplazamiento. En principio, la Unidad Nacional de Protección es responsable de atender las necesidades de estas personas; sin embargo, ya que el proceso de aceptación en este programa no es automático, la Alcaldía de Medellín se encarga de alojarlos en un lugar designado, aunque es importante tener en cuenta que este refugio se comparte con personas que son expulsadas de otros lugares y que también están en riesgo.

Un cuarto conjunto de medidas se refiere a los desplazamientos masivos. Se han desarrollado protocolos para tratar rápidamente tales situaciones a través de la

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 12 de 30

coordinación entre las diferentes agencias nacionales y locales. Del mismo modo, los retornos de las personas desplazadas se han utilizado como una oportunidad para llevar a cabo acciones que generan confianza entre la comunidad y las instituciones.

Por último, ha habido un esfuerzo por comprender este fenómeno y reflexionar sobre cómo abordarlo. Uno de los resultados de este proceso es una colección de estudios preparados entre julio de 2010 y junio de 2011 por la Unidad de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas de la Secretaría de Bienestar Social. Estas medidas son sin duda valiosas, pero no lo suficientemente sólidas como para constituir una verdadera respuesta al desplazamiento intraurbano.

Dado que el reconocimiento formal de individuos como desplazados internos recae en las autoridades nacionales, sus contrapartes locales sólo pueden ofrecer medidas fragmentarias que carecen de la capacidad para brindar una respuesta integrada a las necesidades de esta población.

2. LA APLICACIÓN DE CRITERIOS OBJETIVOS DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR DESPLAZAMIENTO INTRAURBANO

Considerada la situación de Colombia, ante los daños ocasionados por el desplazamiento intraurbano generado por el accionar de bandas de delincuencia común, algunas de ellas asociadas al narcotráfico, existe una gran polémica en cuanto a si hay responsabilidad del Estado o no.

De acuerdo con Gil (2013), los sistemas de responsabilidad administrativa que han valido como medios para lograr la materialización de la indemnización de las víctimas de “combos” y bandas criminales, básicamente, son tres.

En primer lugar, está el sistema de responsabilidad denominado “de la falla del servicio”, invención del derecho francés incorporada a la cultura jurídica del país en el campo del derecho público; específicamente, el concepto de falla del servicio se define de manera genérica o amplia como el

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 13 de 30

quebrantamiento de un contenido obligacional administrativo.

En segundo lugar, está la teoría del riesgo excepcional como fundamento sobre el cual reposa, en algunos casos, la responsabilidad patrimonial del Estado por desplazamiento intraurbano a causa de la violencia en diferentes barrios de la ciudad, sistema pensado por Erich Kaufmann, de acuerdo a Gil (2013), y que hoy en día se puede aceptar como un criterio de imputación, bien en su dimensión amplia y no como un riesgo-beneficio, sino como un riesgo creado. El límite que tenía la teoría del riesgo, al concebirse desde el punto de vista del beneficio, ha sido superado de forma coherente para entender por riesgo o criterio de imputación no sólo las situaciones que comportan algún provecho, sino toda circunstancia en la que se cree un riesgo.

Por último, está la teoría del daño especial, expresión de responsabilidad sin falta, que establece un régimen subsidiario basado en la equidad y la solidaridad que, como todos los sistemas de responsabilidad estatal, tiene como fundamento común el

principio de la igualdad ante las cargas públicas, manifestación de la igualdad ante la ley.

Es de anotar que el Consejo de Estado, en Sentencia del 23 de octubre de 2003, buscó acabar con el sistema del daño especial como fuente de responsabilidad para este tipo de situaciones, por lo que el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado quedaría reducido a los casos de falla del servicio y a las situaciones de riesgo excepcional, y aún para algunos, sólo a eventos de falla del servicio. Sin embargo, según Gil (2013), existen contradictores frente a esta tendencia, por lo que se ha presentado un intenso debate intelectual, que finalmente ha permitido consolidar una línea jurisprudencial coherente y concreta.

Existe un sector doctrinario bastante conservador que propugna la abolición total de la responsabilidad en situaciones relacionadas con desplazamientos generados, bien sea por el conflicto armado interno, o por el accionar de diferentes tipos de organizaciones delincuenciales. Tal es el caso de Tamayo (2004), quien aduce tres

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	<p>ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO</p>	<p>Código: F-PI-32</p>
		<p>Versión: 01</p>
		<p>Página 14 de 30</p>

argumentos para sostener, de manera contundente, la irresponsabilidad del Estado en estos casos: 1) todos los ciudadanos están obligados a defender la soberanía interna y externa de la nación; 2) los actos delincuenciales son impuestos al Estado y éste no obtiene ningún beneficio de ellos, y 3) los costes económicos.

Como consecuencia de su tesis, Tamayo (2004), concluye que las sumas que se dedican a indemnizar a las víctimas del conflicto armado interno se deberían canalizar en favor de la infraestructura del país o en atender servicios públicos de mayor necesidad como sería el caso de la atención de las necesidades de los desplazados.

De acuerdo con Gil (2013), en el derecho actual existen dos caminos para garantizar la indemnización a las víctimas de desplazamiento intraurbano: la vía jurisdiccional y los regímenes legislativos especiales de indemnización y de asistencia pública, como sucede, por ejemplo, en el derecho francés y en el derecho español.

En Colombia fue establecido un régimen de asistencia pública en 1997, a través de la Ley 387, mediante la cual se implementan una serie de medidas para la prevención del desplazamiento forzado, así como para brindar atención, protección, consolidación y estabilidad socioeconómica a dicha población; a su vez se destaca la Ley 1448 de 2011, con la cual se estipulan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

El legislador ordinario también establece medidas asistenciales en la Ley 104 de 1993, derogada por el artículo 131 de la Ley 418 de 1997, a través de la cual se consagraron instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictaron otras disposiciones. La ayuda sería de asistencia en materia de salud, en materia de vivienda, en materia de crédito y en materia educativa.

Básicamente, estas disposiciones normativas se limitan a satisfacer los requerimientos urgentes, necesarios y esenciales con el propósito de satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados por

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 15 de 30

una situación de desplazamiento, pero no cumple una función indemnizatoria.

Con relación a la situación de las víctimas de esta forma cualificada de violencia, en la Sentencia del 23 de septiembre de 1994 (Exp. 8577) del Consejo de Estado, se dio una respuesta iluminada en los más puros argumentos de justicia material, fallo en el que se empleó por primera vez la teoría de daño especial como base de justicia para quienes soportan los rigores de la violencia; y si bien en esta providencia se subrayaron los componentes principales del régimen conocido como “daño especial”, la decisión judicial comporta un elemento más crucial y es la argumentación jurídico-política sobre la clase de Estado que es Colombia:

La definición misma de Colombia, como un Estado social de derecho, fundado en el respeto de la dignidad de la persona humana, y en la solidaridad de las personas que la integran, permiten que el sentenciador maneje todo el campo de la responsabilidad del Estado con la solidez que tal normatividad tolera (Consejo de Estado, Sentencia del 23 de septiembre de 1994).

En su motivación, la sentencia antes descrita apunta al nuevo orden jurídico establecido en la Carta Política cuando deja de lado factores solemnes jurisprudenciales, para dar aplicabilidad a principios y valores superiores atados a la moderna concepción de justicia, como la solidaridad, la equidad y el Estado social de derecho. Se imprimió así, por vía jurisprudencial, un criterio de ponderación al fundamento de la responsabilidad: ¿por qué se debe responder?, unido al problema de la imputación o “quién debe responder”. En criterio de Gil (2013), esta posición, la cual debió consolidarse, se ha ido agrietando por posteriores pronunciamientos de la mencionada corporación, las cuales han desconocido el fundamento iusfilosófico y político del Estado y de la Constitución actual, retomando posiciones del siglo XIX que hacen irresponsable al Estado por situaciones de desplazamiento intraurbano generado por bandas criminales.

Al definir la Constitución Política que Colombia es un Estado social de derecho, ello tiene implicaciones en la organización socio-política. Por esto, ha señalado la Corte

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 16 de 30

Constitucional en Sentencia T-406 de 1992, que el artículo 1 de la Carta Superior es la clave o ligadura que dispersa todo el texto fundamental; el Estado colombiano es tal, en la medida en que sus elementos estén presentes, los cuales determinan su propio ser, y dentro de esa naturaleza se tiene obligatoriamente que contar con la defensa de los contenidos materiales.

De esta manera, para la propia Corte Constitucional:

La entrada en vigencia de un nuevo régimen constitucional, a través de la expedición de la Constitución de 1991, trajo consigo una nueva dimensión en las relaciones de los ciudadanos frente el Estado, partiendo de la primacía del principio de la dignidad humana como rector de la nueva estructura jurídica y política y de la concepción de la persona como un fin estatal (Corte Constitucional, 2000, C-1062).

Sin duda, la sociedad colombiana hizo una elección política por estos principios constitucionales, aunque aquí se abordará especialmente los de solidaridad, dignidad de la persona humana y Estado Social de Derecho; la idea no es llegar a la concepción del Estado asegurador, pero sí la de señalar la

falta de los fundamentos de la responsabilidad de la administración en los casos de desplazamiento forzado, y el reconocimiento de la imputación o el “quién debe responder” frente a los daños ocasionados a las víctimas en este tipo de casos.

De esta manera, y de acuerdo con las modernas concepciones de Estado y justicia, señala Rawls (1995) que:

El objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad; estos términos justos se expresan mediante principios que especifican derechos y deberes básicos dentro de sus principales instituciones, y regulan a través del tiempo los arreglos del trasfondo de justicia, de manera que los beneficios derivados de los esfuerzos de cada cual estén justamente distribuidos y se comportan de una generación a la siguiente (p. 40).

Como ha podido establecerse hasta el momento, con ocasión del desplazamiento generado por el conflicto armado interno se dota de facultades especiales a los gobiernos, no sólo en lo que tiene que ver con su prevención y represión, sino porque paradójicamente puede dar lugar a

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 17 de 30

modificaciones sobre la construcción teórica que se tiene del Estado, y que en la actualidad plantea un gran problema constitucional, atendiendo la normativa de los estados de excepción o de los estatutos antiterroristas que limitan los derechos fundamentales, los cuales marcan una delicada línea fronteriza entre legalidad e ilegalidad del Estado.

Sin embargo, si el desplazamiento se da por el accionar de organizaciones delincuenciales cuyo propósito no es enfrentarse al Estado, sino ejercer una actividad delictiva de carácter común, se debe tener en cuenta que existe un costo para reducir este tipo de acciones, y no eliminarlo del todo, aunque sí limitarlo al máximo posible a través del derecho, para no tener que resarcir a las víctimas de este tipo especial de violencia.

No puede olvidarse, según señala Gil (2013) que los mecanismos de indemnización son consecuencia de las guerras europeas ante la magnitud de los daños y el número de víctimas; estas fueron estímulo para avanzar en la materia y no excusa para no reparar los

daños ocasionados a la población. Además, la existencia de la normativa de excepción que puede poner en jaque la naturaleza del Estado y sus principios básicos, hace que las víctimas deban tener un trato excepcional, como contrapartida del redimensionamiento transitorio de la legalidad.

Los jueces en desarrollo de su función, se repite, deben hacer una interpretación de la normatividad que involucre los principios y valores constitucionales, a efectos de dar prevalencia a los derechos de los asociados. [...] estos, en su labor interpretativa, no pueden dejar de lado la doctrina constitucional, pues ella, precisamente, plasma el sentido y orientación que debe darse al ordenamiento jurídico. Se requiere, entonces, una acción conjunta dentro de la jurisdicción que imprima un sentido de unidad no solo en la interpretación sino en la aplicación del conjunto normativo existente, a la luz de los principios y valores que emanan de la Constitución (Corte Constitucional, 2000, SU-846).

Según señala Gil (2013), tanto en el derecho francés como en el español, para llegar a la materialización de las leyes indemnizatorias por daños ocasionados por desplazamiento intraurbano se acudió al principio de la solidaridad. En nuestro medio,

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 18 de 30

la normativa, desde 1993, de manera reiterada ha invocado no solo el mismo principio, sino además el del “daño especial” que reciben dichas víctimas, pero en el plano de la realidad lo contemplado en dichas disposiciones se torna insuficiente porque no cumple un verdadero papel indemnizatorio; se trata de una simple asistencia humanitaria coyuntural, lo que demanda indudablemente ante su insuficiencia que el juez administrativo en el horizonte de esos dos principios, esto es, solidaridad y daño especial, encumbre el estado actual de la jurisprudencia, para realizar lo que la norma enuncia pero no cumple ante su propia limitación de “asistencia humanitaria”, que le da más un entorno de retórica legislativa que de verdadero compromiso con las víctimas inocentes de una guerra que no les pertenece.

De esta manera, el juez administrativo puede desarrollar y dar aplicación al bloque de constitucionalidad y a las leyes de ayuda humanitaria, teniendo como punto de partida la unidad del ordenamiento jurídico, para encontrar los fundamentos de imputación, ignorando el incumplimiento de los fines del Estado que justifican su existencia.

Por lo anterior, se debe destacar la importancia y preminencia de las teorías objetivistas de responsabilidad estatal frente a los perjuicios ocasionados por situaciones de desplazamiento intraurbano; con ello, no se pretende que el juez contencioso declare la responsabilidad de la administración en todos aquellos casos en que los perjuicios sean ocasionados por el accionar de bandas criminales, sólo por el hecho de que el Estado tenga un deber de protección con sus ciudadanos. Lo que se busca es expresar la importancia de analizar un proceso de este tipo a la luz de la responsabilidad objetiva y los principios restauradores de justicia, en virtud del beneficio que tiene para las víctimas lograr la reparación de los perjuicios sufridos.

A pesar de lo anterior, analizar un evento determinado con fundamento en regímenes de responsabilidad objetiva, implica verificar la existencia de una serie de elementos estructurales, es decir, para que pueda existir responsabilidad por riesgo excepcional es necesario que dicho riesgo realmente tenga esa naturaleza, que se produzca un daño a

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 19 de 30

bienes protegidos por el derecho y que exista un nexo de causalidad entre el daño y la conducta de riesgo creada por el Estado. De igual manera, si se acude a la teoría del daño especial será necesario probar la existencia de una actuación u omisión legítima por parte del Estado, la producción de un daño que supere las cargas públicas que normalmente un individuo debe soportar y el nexo de causalidad entre éste y aquella.

A partir de allí y a pesar de que en un caso pueda aplicarse también la teoría de la falla del servicio, se debe ponderar entre una y otra posición y muy seguramente se podrá concluir que es más “beneficioso” para la víctima una decisión cimentada en principios de responsabilidad objetiva, dado que cuando se trata de una falla en el servicio de la administración, la víctima debe demostrar dicha falla y el daño generado para lograr una indemnización de perjuicios. Esta carga probatoria dificulta la posibilidad de obtener una declaración de responsabilidad patrimonial del Estado a favor de la persona afectada con la ocurrencia de una situación de desplazamiento, el cual, por sus características propias que ya se explicaron

en su momento, se ha convertido en una de las formas más comunes de atentar contra la población civil.

La jurisprudencia evidencia las dificultades que se les presentan a las víctimas al momento de comprometer la responsabilidad del estado por situaciones de desplazamiento, no sólo por las pruebas que deben aportar respecto al carácter previsible y evitable de la acción, sino porque se trata de actividades realizadas por terceros que exigen una lucha bastante compleja por parte de la administración y en la cual se pone en riesgo a la comunidad y a los miembros de la fuerza pública que intervienen en su defensa. Es por eso que en el marco de la responsabilidad por falla del servicio se exigen condiciones muy estrictas que ponen en desventaja a la víctima de desplazamiento, contrario a lo que sucede cuando se acude a principios de responsabilidad objetiva, los cuales permiten un mayor grado de satisfacción y de reparación del daño.

A pesar de que el régimen de la falla en el servicio ha sido el de mayor aplicación cuando de situaciones de desplazamiento se

trata, en ausencia de ella ha sido la teoría del daño especial la que ha permitido la indemnización de las víctimas de este tipo de situaciones.

**3. ELEMENTOS DETERMINANTES DE
LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO
POR DESPLAZAMIENTO
INTRAURBANO A CAUSA DE LA
VIOLENCIA GENERADA POR
“COMBOS” Y BANDAS CRIMINALES
(BACRIM) EN LAS COMUNAS DE
MEDELLÍN**

Al hacer referencia a los elementos determinantes de la responsabilidad del estado por desplazamiento intraurbano a causa de la violencia generada por “combos” y bandas criminales (Bacrim) en las comunas de Medellín, es necesario hablar de las reglas como uno de los componentes del sistema de responsabilidad estatal; dichas reglas son: 1) para que haya responsabilidad debe existir un hecho atribuible al Estado; 2) es necesario, para que se declare la responsabilidad, que entre el hecho atribuible y el daño producido, exista una relación de causalidad suficiente que vincule al segundo como consecuencia

del primero; y 3) el daño es condición necesaria, aunque no suficiente, para que haya posibilidad de declarar la responsabilidad.

La primera regla estipula que para que haya responsabilidad debe existir un hecho atribuible al Estado. De acuerdo con Correa (2012), el Estado, por su naturaleza, actuará siempre por medio de sus agentes o representantes; de esta manera, se considera que un hecho es atribuible al Estado cuando este es provocado por el comportamiento de cualquiera de sus órganos, incluso aunque estos se excedan en sus competencias; también se enmarcan en este ámbito los hechos cometidos por las personas o entidades que, sin ser órganos del Estado, se encuentran facultados por la normatividad vigente para ejercer atribuciones del poder público y actúen en el ejercicio de dicha capacidad; de igual forma, el Estado será responsable por los hechos cometidos por particulares bajo sus instrucciones o control, o si reconoce, ampara o comparte la actuación de aquéllos.

El interrogante que surge es entonces: ¿cómo puede una situación de desplazamiento forzado intraurbano generado por bandas criminales considerarse como un hecho atribuible al Estado? Al respecto, es necesario remitirse a lo que plantea la doctrina; Ramos (2004), plantea que el fundamento jurídico de esta clase de responsabilidad se encuentra en la Constitución Política, tal y como lo establece su artículo 90 cuando señala “El Estado será responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas (...)”. Este precepto hace referencia a una responsabilidad de carácter patrimonial que busca resarcir los daños ocasionados a un particular por una acción u omisión del Estado y tomando como fundamento de dicha responsabilidad el concepto de daño antijurídico.

Pero el artículo 90 de la Carta Política no se constituye como el único fundamento constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado por desplazamiento forzado intraurbano, ya que el marco general viene dado en un principio por el artículo

primero que señala que “Colombia es un Estado Social de Derecho (...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. A su vez, el artículo segundo establece los fines esenciales del Estado: “(...) El Estado y las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida, honra, bienes y creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. De manera más precisa, el artículo 6º nos aproxima a la idea de un Estado responsable cuando dispone que responden “los particulares (...) por infracción a la Constitución o las leyes y los servidores públicos por igual causa y por omisión o extralimitación de funciones”.

Al analizar de manera más detallada dicho fundamento, es necesario afirmar que no sólo tiene su asiento en la Constitución Política de 1991, sino en los antecedentes dogmáticos e históricos de la misma jurisprudencia que hoy es la fuente principal de las teorías en torno a la Responsabilidad Extracontractual del Estado, jurisprudencia que además se ha

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 22 de 30

alimentado en gran medida de los avances logrados por el derecho comparado y por la legislación colombiana.

El avance jurídico del mencionado artículo 90 ha sido muy notable, ya que acudiendo a los principios fundamentales del Estado Social de Derecho, y alejándose un poco de criterios culpabilistas, logra ubicar el concepto de responsabilidad estatal en el campo de la tesis de la igualdad ante las cargas públicas, utilizando como concepto determinante para imputar responsabilidad del Estado el daño antijurídico. Estamos entonces, frente a un tipo de responsabilidad objetiva, a la cual se refiere el Constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero en su ponencia “Mecanismos de protección del Orden Jurídico y de los particulares” en los siguientes términos:

Por otra parte, conviene señalar que el régimen que se propone en materia de responsabilidad patrimonial del Estado no se limita a su mera consagración expresa a nivel constitucional, sino que, además, incorpora los más modernos criterios sobre la materia, consistentes en radicar el fundamento de esa responsabilidad en el daño antijurídico y en su imputabilidad al órgano estatal. De esta

manera se resuelve el problema que hoy ya plantea la evidente insuficiencia del criterio de la llamada “falla del servicio público”, dentro del cual no caben todas las actuales formas y casos de responsabilidad patrimonial, tales como el de la responsabilidad por daño especial (Esguerra, 1991, p. 2).

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que con la consagración de este precepto constitucional se logra superar aquel principio de derecho según el cual quien causa un perjuicio está obligado a repararlo, para asumir una posición más favorable frente al ciudadano. Se acude entonces al concepto de imputabilidad, que se presenta como un fenómeno menos restrictivo que el de causalidad y que tiene explicación en cuanto no es suficiente la existencia de una relación fáctica entre la acción u omisión de la autoridad pública y el daño ocasionado, sino que es necesario además que pueda atribuírsele al Estado el deber jurídico que tiene de indemnizar.

En segundo lugar, es necesario, para que se declare la responsabilidad, que entre el hecho atribuible y el daño producido, exista una relación de causalidad suficiente que

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 23 de 30

vincule al segundo como consecuencia del primero.

De acuerdo con Mosset (2004), cuando se hace referencia a la previsibilidad o no de las consecuencias dañosas, éstas se juzgan con prescindencia del autor o agente; al respecto,

Importa la adecuación objetiva entre hecho y evento dañoso, según las reglas de la experiencia y el normal cálculo de probabilidades; esta adecuación, producido el daño, se presume *juris tantum*, pudiendo el interesado demostrar lo contrario. Vale decir que probado el nexo causal por el accionante-víctima se presume la adecuación, y quien la niega, afirmando que no se trata de una consecuencia típica, que es fortuita, etcétera, o bien la interrupción del nexo, deberá demostrarlo (Mosset, 2004, p. 374).

De acuerdo con la tradición anglosajona señalada por Mildred (1994), citado por Mosset (2004), el convencimiento acerca de las dificultades que existen para demostrar la relación de causalidad en causas basadas en daños originados en productos elaborados, ha llevado a exigir, meramente: a) Probar que el desplazamiento intraurbano era apto para causar el daño (*general causation*); b) Que el

daño del afectado fue en efecto causado por el desplazamiento (*individual causation*), y c) Que si el desplazamiento no hubiese existido, el demandante no habría sufrido el daño (*proximate causation*), y todo ello con base en la probabilidad estadística.

Es necesario insistir que cuando se trata de desplazamientos intraurbanos como los que suceden en varias comunas de la ciudad de Medellín, estos se desprenden de la situación de la relación de causalidad en un plano de “probabilidad”; es decir, el desplazamiento está mediado por la afectación probable o no de un ciudadano; por ello, es imposible esperar certeza o exactitud en materia de relación de causalidad.

Respecto a la tercera regla que predica que el daño es condición necesaria, aunque no suficiente, para que haya posibilidad de declarar la responsabilidad, es necesario partir del análisis de una cuestión: ¿por qué la causalidad es importante en el derecho de la responsabilidad extracontractual? Una razón es que el insistir en la conexión causal entre el desplazamiento y el daño asegura el

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 24 de 30

que en general solo imponemos responsabilidad sobre quienes, al ser causantes del acto, han alterado para mal el curso de los acontecimientos.

Al respecto, Honore (2013), establece que sólo el derecho determina cuándo una conexión causal debe ser probada y en qué contextos legales se puede prescindir de ella. Cuando una conexión causal debe ser acreditada, el derecho también determina que se debe probar qué ha causado lo que se ha causado. Esto es especialmente importante en el ámbito de la responsabilidad extracontractual, desde donde se imputa responsabilidad por culpa a quienes por su conducta ilícita causan daño a otros; pero en algunas ocasiones el sistema impone responsabilidad estricta a personas que realizan actividades que, aunque no son ilícitas, causan daño a otros.

Frente al tema de la responsabilidad estatal por desplazamiento intraurbano generado por bandas criminales, la pregunta sobre causalidad adopta una forma diferente dependiendo si se trata de responsabilidad por culpa o responsabilidad estricta.

Los doctrinantes expertos en responsabilidad extracontractual tradicionalmente han sostenido que cualquiera que sea el significado del concepto de conexión causal, la forma de probar si esta existe o no en un caso determinado es preguntando si, bajo las mismas circunstancias del caso, el resultado dañoso habría o no ocurrido suprimiendo el acto ilícito (Honore, 2013, p. 1074).

De esta manera, una conexión causal existe entre una condición y una consecuencia siempre que, de no ser por la condición, la consecuencia no habría ocurrido en las mismas o circunstancias.

De esta manera, el mismo concepto de causa se utiliza para descubrir fórmulas, para explicar acontecimientos, y para asignar responsabilidad por los resultados. Los elementos normativos son suministrados por el derecho sustantivo de la responsabilidad extracontractual, el cual define la conducta que conlleva o puede conllevar responsabilidad, y prescribe cuándo se debe probar la conexión causal entre la conducta y el daño.

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 25 de 30

CONCLUSIONES

Al identificar la responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado intraurbano a causa de la violencia generada por grupos delincuenciales o “combos” y bandas criminales (Bacrim), se logra establecer que El Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa se ha pronunciado acerca de las diferentes modalidades de desplazamiento interno que pueden presentarse varias modalidades, entre ellas: “desplazamiento de zona rural a zona rural, de zona rural a zona urbana, interurbanos (cuando el individuo o grupo familiar es forzado a abandonar su residencia o actividad económica urbana y se desplaza a otras áreas urbanas) e intraurbano que ocurre cuando el individuo o grupo familiar es desplazado a otra área dentro del mismo municipio o ciudad, por alguna de las causas prevista en la ley”. (Consejo de Estado, 2012); El consejo de Estado menciona que “Toda víctima del desplazamiento es a su vez sujeto pasivo del delito de desplazamiento y, por lo tanto, tiene derecho a conocer la verdad sobre las causas de lo sucedido; a que se haga justicia, en cuanto reciban castigo los

responsables del daño y a obtener la reparación de los daños que les fueren causados.” (Consejo, 2007) Cabe resaltar que el consejo de estado se refiere a la falla del servicio cuando se concreta ante la ausencia de la especial vigilancia demandada en forma expresa por quien se halle “en especiales circunstancias de riesgo o cuando, aún sin mediar solicitud previa, la notoriedad pública del inminente peligro que corre el ciudadano hace forzosa la intervención del organismo armado”. (Consejo, 2007).

Con la consagración del artículo 90 de la Carta Política como fundamento jurídico de la responsabilidad estatal, se abrió indudablemente el camino hacia la consolidación de las teorías objetivas como la del daño especial y la del riesgo excepcional, las cuales no acuden a criterios culpabilistas para verificar si la administración obró bien o mal, o si la actuación de un determinado funcionario estuvo ajustada a derecho o no. El argumento de estas teorías está dado por el principio de la igualdad frente a las cargas públicas que normalmente debe soportar el individuo en su vida social, o por la existencia de un

riesgo de naturaleza excepcional que produce un daño al administrado que debe ser reparado por el Estado. Y son éstos los argumentos más acertados al momento de pronunciarse respecto a eventos de desplazamiento intraurbano en los que generalmente resultan perjudicados civiles.

A pesar del auge jurisprudencial en materia de responsabilidad objetiva, continúa vigente la concepción subjetiva del daño que alimenta la responsabilidad por falla del servicio y que en algunas ocasiones se convierte en un elemento importante de análisis para el juez contencioso. No puede entonces hablarse de una aniquilación de las teorías subjetivas, sino de un cambio en su aplicación, ya que si bien la responsabilidad del estado es, según esta posición, la consecuencia del deber que tiene de prestar los servicios públicos oportuna y eficientemente, los daños producidos en desarrollo de esta actividad deben ser reparados, pero aliviando la carga probatoria que recae sobre la víctima y que le hace tan difícil salir favorecida en un proceso judicial.

Al estudiar los elementos de las teorías objetivas de responsabilidad administrativa, y profundizar en sus fundamentos, se hace indispensable acudir a los principios de equidad, justicia y solidaridad social, porque son ellos los que permiten sustentar una responsabilidad extracontractual del Estado desde otra óptica, asumiendo la posición de la víctima como el tema de mayor importancia, en virtud del deber que tiene el Estado de proteger y garantizar los derechos fundamentales de todos sus administrados, más aún cuando estos denuncian ante los agentes del Estado sobre el accionar de grupos violentos y dedicados a actividades criminales y el Estado falla en su deber de brindar asistencia y seguridad. Y aunque con una indemnización económica no se está garantizando integralmente la protección de estos derechos, es ese deber del Estado el que justifica el hecho de declarar su responsabilidad y en consecuencia ordenar una indemnización de perjuicios.

A partir del momento en que el Estado se compromete con ese deber constitucional se incrementan las posibilidades para las víctimas de desplazamiento intraurbano

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 27 de 30

lograr una reparación de los daños sufridos, no sólo por vía judicial, sino por vía legislativa, porque los principios de la ya mencionada “justicia restaurativa” deben influenciar todas las esferas del ordenamiento jurídico colombiano, representadas en las tres ramas del poder público que lo conforman.

REFERENCIAS

- Alcaldía de Medellín. (2007). *Acuerdo No. 49. Por el cual se adopta a política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín*. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0_0_0/Normas/Shared%20Content/2015/Acuerdo%20049%20de%202007_Politica%20Publica%20AIPD%20Medellin.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2009). *Circular 004. Protocolo jurídico para la atención de solicitudes individuales y derechos de petición de protección de bienes inmuebles urbanos en la jurisdicción del Municipio de Medellín, de población desplazada por motivo de la violencia*. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://ee5470089106765af8994435c941dfb0>
- Álvarez, V. A. (2013). *La innovación lleva a Medellín a la cima mundial*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12629924>
- Atehortúa A., C. (2009). Límites para el concepto de desplazamiento forzado intraurbano. El papel de la acción de tutela y de la jurisprudencia en su construcción. *Revista Diálogos de Saberes*, (30), 241-260.
- Concejo de Medellín. (2017). *Acuerdo 66. Por medio del cual se expide la normativa sustantiva aplicable a los tributos vigentes en el Municipio de Medellín*. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/Hacienda/Normas/Shared%20Content/Documentos/2017/Acuerdo066de2017-Medellin.pdf>
- Congreso de la República. (1997). *Ley 387. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. Bogotá: Diario Oficial No. 43.091 del 24 de julio.
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial No. 48.096 del 10 de junio.

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 28 de 30

- Congreso de la República. (2012). *Ley 1561. Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Diario Oficial No. 48.488 del 11 de julio.
- Consejo de Estado. (1994). *Sentencia del 23 de septiembre. Exp. 8577.* Consejero Ponente: Julio César Uribe Acosta.
- Consejo de Estado. (2003). *Sentencia del 23 de octubre. Exp. 14211.* Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra.
- Consejo de Estado. (2012). *Sentencia del 21 de marzo. Exp. 23778.* Consejero Ponente Ruth Stella Correa Palacio.
- Consejo de Estado (2007). *Sentencia del 15 de septiembre. Exp. 224560.* Consejero Ponente Ruth Stella Correa Palacio.
- Corporación Región. (2011). *Las innovaciones en el diseño e implementación de la política pública de atención a la población desplazada en Medellín, por la Gerencia para la Atención de la Población Desplazada.* Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Correa V., R. A. (2012). *Responsabilidad extracontractual del Estado. Análisis sistémico.* Bogotá: Leyer.
- Corte Constitucional. (1992). *Sentencia T-406.* Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.
- Corte Constitucional. (2000). *Sentencia C-1062.* Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional. (2000). *Sentencia SU-846.* Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.
- Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025.* Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional. (2012). *Sentencia C-781.* Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. (2013). *Auto 119.* Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Defensoría del Pueblo de Bogotá. (2016). *Informe Defensorial sobre el Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia.* Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- El Colombiano. (2018a). *Por desplazamiento, Corte Constitucional cita al alcalde de Medellín.* Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/corte-constitucional-cita-al-alcalde-federico-gutierrez-por-desplazamiento-intraurbano-292728>
- El Colombiano. (2018b). *La Medellín desplazada.* Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/opinion/editoriales/la-medellin-desplazada-BY9670737>

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 29 de 30

- Esguerra, J. C. (1991). *La responsabilidad del Estado por falla del servicio público*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Gil B., E. (2013). *Responsabilidad extracontractual del Estado*. Bogotá: Temis.
- Hernández C., Y. (2013). *Comienza a visibilizarse el desplazamiento intraurbano en Colombia*. Recuperado de <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2013/05/30/comienza-a-visibilizarse-el-desplazamiento-intraurbano-en-colombia/>
- Honore, T. (2013). Condiciones necesarias y suficientes en la responsabilidad extracontractual. *Revista chilena de derecho*, 40(3), 1073-1097.
- Martínez A., R. (2017). *16 % crecen las familias desplazadas en Medellín*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/antioquia/desplazamiento-forzado-en-medellin-XC7370246>
- Medellín como Vamos. (2017). *Informe de calidad de vida de Medellín, 2017. Pobreza, desigualdad y demografía*. Recuperado de <https://www.medellincomovamos.org/download/presentacion-informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2017/>
- Mosset I., J. (2004). La relación de causalidad en la responsabilidad extracontractual. *Revista Latinoamericana de Derecho*, 1(1), 357-380.
- Personería de Medellín. (2011). *Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Medellín*. Recuperado de file:///C:/Users/USER/Downloads/Informe-ddhh-2011-1.pdf
- Personería de Medellín. (2015). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín 2015*. Recuperado de file:///C:/Users/USER/Downloads/Informe-ddhh-2015%20(1).pdf
- Personería de Medellín. (2017). *Informe sobre situación de Derechos Humanos en la ciudad de Medellín*. Recuperado de <http://www.personeriamedellin.gov.co>
- Ramos A., J. (2004). *Fundamentos de la responsabilidad extracontractual de la administración pública*. Bogotá: Leyer.
- Rawls, J. (1995). *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez G., C. (2009). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Uniandes.
- Rodríguez V., C. (2013). *Responsabilidad del estado frente al fenómeno del desplazamiento forzado intraurbano. Estudio de caso: Altos de Cazucá, Soacha (2005 – 2013)*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 30 de 30

Sánchez, L. A., & Atehortúa, C. (2008).
Narraciones sobre la experiencia del éxodo. El caso del desplazamiento forzado en la comuna 13. *Vniversitas*, (117), 15-40.

Secretaría de Bienestar Social. (2010).
Análisis del contexto y la dinámica del desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad de Medellín. Medellín: Secretaría de Bienestar Social, Gerencia para la Coordinación y Atención a la Población Desplazada, Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública.

Tamayo J., J. (1999). *De la responsabilidad civil*. Bogotá: Temis.

Tamayo O., H. (2018). *Corte Constitucional analizará cifras de desplazamiento en Medellín*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/corte-constitucional-analizara-cifras-de-desplazamiento-en-medellin-293294>

CURRICULUM VITAE

María Alejandra Zuluaga Pineda: Estudiante de Derecho de la Institución Universitaria de Envigado.

Sebastián Castro Torres: Estudiante de Derecho de la Institución Universitaria de Envigado.

Jhon Álvaro Rodríguez Villa: Estudiante de Derecho de la Institución Universitaria de Envigado.