



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación:** 18001-2331-000-2011-00117-01 (68668)  
**Actor:** CLAUDIA ELENA GÓMEZ SALAMANCA Y OTROS  
**Demandado:** NACIÓN -MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- POLICÍA NACIONAL Y OTROS  
**Referencia:** REPARACIÓN DIRECTA

*TEMAS: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR FALLA EN EL SERVICIO – ataque con explosivos a vehículo en el que se movilizaba una contratista de la OIM / FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA – El contrato vincula a quienes lo celebraron / INMUNIDAD DE LA OIM – es relativa frente a asuntos laborales y algunos civiles, no aplica al asunto formulado.*

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare el 25 de noviembre de 2021, mediante la cual fueron negadas las pretensiones de la demanda.

### **I. SÍNTESIS DEL CASO**

El 7 de diciembre de 2008, la señora Claudia Elena Gómez Salamanca, en virtud de un contrato de prestación de servicios celebrado con la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- y con el fin de desarrollar las labores a su cargo, participaría en una jornada interinstitucional organizada por algunas entidades nacionales, que se desarrollaría en zona rural del municipio de San Vicente del Caguán.

En uno de los puntos de la carretera, las FARC habrían instalado un artefacto que explotó en el instante en el que pasaba por allí el vehículo en el que se movilizaba la demandante, quien como consecuencia sufrió lesiones en sus oídos.



## II. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

El 23 de febrero de 2011, los señores Claudia Elena Gómez Salamanca (víctima directa del daño), Elena Salamanca Molano<sup>1</sup>, Julio César Gómez Lizarazo (padres), René Fernando Gómez Salamanca, Andrea Carolina Gómez Salamanca, Julio Augusto Gómez Salamanca (hermanos) y Oliver Cruz Noguera (cónyuge)<sup>2</sup>, presentaron demanda, en ejercicio de la acción de reparación directa, contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y el municipio de San Vicente del Caguán, con el fin de que se les declarara patrimonialmente responsables por las lesiones sufridas por Claudia Elena Gómez Salamanca en hechos ocurridos el 7 de diciembre de 2008, en zona rural de ese municipio<sup>3</sup>.

Como consecuencia, solicitaron que se condenara a las demandadas a pagar los perjuicios materiales e inmateriales sufridos.

En la demanda se narró, en síntesis, lo siguiente:

La OIM y el ICBF, a partir de 2006, celebraron varios convenios para la implementación de “*Unidades Móviles*”, con el fin de desarrollar programas de atención integral orientados a la población infantil desplazada y a sus familias.

En el marco de lo anterior, y para que integrara una de las unidades móviles, en abril de 2006, la OIM celebró contrato de servicios con la trabajadora social Claudia Elena Gómez Salamanca, vínculo que se prorrogó en varias oportunidades, siendo el último el comprendido entre el 30 de noviembre de 2008 al 15 de diciembre siguiente.

En desarrollo de las actividades a su cargo, el 7 de diciembre de 2008, la señora Gómez Salamanca, junto con otros contratistas de la OIM y un equipo interinstitucional integrado por personal del SENA, del Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán y del alcalde, se desplazarían hasta la vereda Campo

---

<sup>1</sup> Así se escribe su nombre en la copia de su registro civil de nacimiento (fl. 146 del cuaderno 1), aunque en el poder firmó como “*Elena Salamanca de Gómez*” (fl. 139 del cuaderno 1), pero no allegó copia de su cédula de ciudadanía con la cual verificaría que ese es su actual nombre.

<sup>2</sup> Nombres tomados de las copias de sus registros civiles de nacimiento y de matrimonio (fls. 145 a 152 del cuaderno 1).

<sup>3</sup> Fls. 1 a 137 del cuaderno 1.



Radicación: 18001-2331-000-2011-00117-01 (68668)  
Actor: Claudia Elena Gómez Salamanca y otros  
Demandado: Nación-Policía Nacional y otros  
Referencia: Reparación directa

Hermoso de tal municipio, en donde se ejecutarían “*programas de atención integral orientados a atender a la población infantil desplazada y a sus familias*”<sup>4</sup>, actividad supuestamente organizada por el Ejército Nacional.

El referido 7 de diciembre de 2008, los contratistas de la OIM, incluida la señora Gómez Salamanca, así como una sicopedagoga, una nutricionista y un sicólogo, se desplazaron en un vehículo de la empresa Circular Florencia Ltda., contratada para tal fin por esa organización internacional. El automotor usaba el logo del ICBF y sus ocupantes portaban chalecos distintivos de esa entidad.

Durante el trayecto, a la altura del sitio conocido como “*Puente Guzmán*”, se activó una carga explosiva que había sido dejada al lado de la vía por las FARC, lo cual causó la muerte de dos de los pasajeros y lesiones, entre otras personas, a la señora Claudia Elena Gómez Salamanca, que afectaron su capacidad auditiva.

Ni la señora Gómez Salamanca ni sus compañeros contratistas fueron advertidos ese 7 de diciembre de 2008 o en días anteriores por la fuerza pública o por otras autoridades del peligro al que estaban sometidos, a pesar de que las demandadas conocían la intención de las FARC de atentar ese día contra el alcalde de San Vicente del Caguán.

La lesionada no fue afiliada a una ARL por la OIM ni por el ICBF, a pesar de que ella lo solicitó de manera expresa, dado que debía prestar sus servicios en zonas de alteración de orden público.

La parte actora imputó responsabilidad a las entidades demandadas por las siguientes razones: a) al ICBF por no tomar las medidas necesarias para proteger la vida e integridad del personal de la “*Misión Humanitaria*”<sup>5</sup>; b) al municipio de San Vicente del Caguán, la Policía y el Ejército Nacional porque estaban al tanto de la posible ocurrencia del atentado, el cual tendría como objetivo al alcalde; sin embargo, tales entidades no adoptaron medidas para proteger al resto del personal, incluida la demandante; además, c) el Ejército Nacional organizó la actividad, de ahí que quienes integraron el equipo interinstitucional pasaron a ser considerados objetivos militares y, si bien hubo un retén militar, lo cierto es que

---

<sup>4</sup> Las frases textuales son tomadas directamente del texto de la demanda.

<sup>5</sup> Fl. 79 del cuaderno 1. Las frases textuales son tomadas directamente del texto de la demanda.



allí se dejó pasar el vehículo en el que iba la actora, sin verificar si la zona era segura<sup>6</sup>.

Al margen de la falla en el servicio alegada, el asunto, a juicio de la parte actora, también podía ser analizado a título de riesgo excepcional, dado que la demandante resultó lesionada en momentos en los cuales, en su función de trabajadora social, llevaba a cabo actividades relacionadas con la atención de la población desplazada.

En todo caso, también sería predicable un daño especial, dado que la “acción terrorista”<sup>7</sup> fue dirigida contra el Estado, pues las FARC tenían el convencimiento de que en la actividad participaban servidores públicos, en particular, el alcalde del municipio de San Vicente del Caguán, razón por la cual detonaron el artefacto explosivo.

## 2. Contestaciones de demanda

**2.1. La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional** se opuso a las pretensiones, porque el sector en el que se presentó la descarga explosiva era zona rural y, por ende, el deber de control, protección y seguridad recaía en el Ejército Nacional.

Advirtió que los integrantes de la “Misión Médica” no le avisaron sobre su intención de desplazarse ni de su itinerario, para así poder adoptar medidas para garantizar su seguridad. Además, propuso la excepción de hecho exclusivo de un tercero<sup>8</sup>.

**2.2. La Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional** adujo que se trató del hecho imprevisible e irresistible de un tercero, razón por la cual debía ser exonerada de responsabilidad<sup>9</sup>.

**2.3. El municipio de San Vicente del Caguán** sostuvo que la conservación del orden público en el área rural les correspondía a las fuerzas militares y explicó que la comitiva atacada no era una misión humanitaria, sino una jornada de salud interinstitucional, y como existían amenazas contra el alcalde, él decidió no asistir

---

<sup>6</sup> Fls. 77, 78 y 79 del cuaderno 1.

<sup>7</sup> Fls. 89, 90 y 92 del cuaderno 1. La frase textual es tomada directamente del texto de la demanda.

<sup>8</sup> Fls. 371 a 376 del cuaderno 2.

<sup>9</sup> Fls. 408 a 426 del cuaderno 2.



*Radicación: 18001-2331-000-2011-00117-01 (68668)*  
*Actor: Claudia Elena Gómez Salamanca y otros*  
*Demandado: Nación-Policía Nacional y otros*  
*Referencia: Reparación directa*

para preservar su vida, razón por la cual su ausencia a dicha jornada no puso en peligro a sus asistentes. Consideró que se trató de un hecho imprevisible<sup>10</sup>.

**2.4 El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF no contestó la demanda.**

### **3. Sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Casanare, mediante sentencia del 25 de noviembre de 2021, negó las pretensiones de la demanda, por considerar que las pruebas allegadas al expediente no se demostraban las supuestas omisiones en el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades accionadas, ni el nexo causal para responsabilizar al Estado, pues el hecho ocurrió por la acción de un grupo armado ilegal<sup>11</sup>.

### **4. Recurso de apelación**

La parte demandante apeló con fundamento en los siguientes cargos: *i)* la demandante era sujeto de especial protección, por su calidad de contratista de la OIM e integrante de una unidad móvil del ICBF; *ii)* el ataque fue un hecho previsible para las demandadas, y, en todo caso, procedía una condena bajo el título objetivo de responsabilidad patrimonial<sup>12</sup>.

**5.** El Ministerio Público solicitó que se confirmara la sentencia recurrida, pues el atentado del 7 de diciembre de 2008 no era previsible ni evitable, dado que las demandadas ni las víctimas tenían aviso o conocimiento previo de su perpetración<sup>13</sup>.

## **1. CONSIDERACIONES**

La Sala advierte que no se configura causal de nulidad alguna que invalide lo actuado. Adicionalmente, se evidencia el cumplimiento de los presupuestos procesales: competencia, demanda en tiempo y legitimación en la causa, sin perjuicio del análisis que le corresponde en esta instancia frente a la legitimación material de las accionadas, dado el vínculo contractual que en sede de apelación invoca a su favor la parte actora y del cual las demandadas no fueron parte.

---

<sup>10</sup> Fls. 387 a 401 del cuaderno 2.

<sup>11</sup> Fls. 809 a 822 del cuaderno 4.

<sup>12</sup> Escrito de apelación visible en índice 2 Samai.

<sup>13</sup> Índice 28 Samai.



## 1. Alcance de la segunda instancia: cargos de apelación

El Tribunal Administrativo de Casanare negó las pretensiones, por considerar que no existió falla en el servicio, dado que no se probó que alguno de los demandados tuviera conocimiento del eventual atentado, de ahí que lo que se hubiese configurado fuera el hecho de un tercero. El *a quo* no hizo ninguna consideración respecto de la posibilidad de resolver el asunto a través del régimen objetivo.

La decisión fue apelada por la parte actora bajo los siguientes cargos: *i)* la demandante era sujeto de especial protección, por su calidad de contratista de la OIM e integrante de una unidad móvil del ICBF y; *ii)* el ataque fue un hecho previsible para las demandadas, y, en todo caso, procedía una condena bajo el título objetivo de responsabilidad patrimonial.

### 1.1. Que la demandante era sujeto de especial protección, por su calidad de contratista de la OIM e integrante de una unidad móvil del ICBF

El Tribunal *a quo* solo hizo referencia a los convenios de cooperación celebrados entre el ICBF y la OIM, cuyo objeto era desarrollar programas de atención integral a la población infantil desplazada y a sus familias, pero no tomó en consideración el vínculo contractual entre la demandante y la OIM suscrito para cumplir los fines de dichos convenios.

La parte actora, en su apelación, argumentó que la demandante, en su calidad de trabajadora social de la OIM en convenio con el ICBF, adquirió la condición de sujeto de especial protección, máxime cuando fue sometida a un “*enorme riesgo*”<sup>14</sup>, dadas las graves perturbaciones de orden público en el lugar de los hechos, región del norte del departamento del Caquetá.

Como se explicó, el *sub lite* versa sobre las lesiones sufridas por la señora Claudia Elena Gómez Salamanca el 7 de diciembre de 2008, como consecuencia de un ataque perpetrado por grupos al margen de la ley contra el vehículo en el que se movilizaba por zona rural del municipio de San Vicente del Caguán, en donde prestaría los servicios para los cuales había sido contratada previamente por la OIM, vínculo contractual que se enmarca en el siguiente contexto:

---

<sup>14</sup> Índice 2 Samai.

La frase textual es tomada directamente del texto de la apelación.



Radicación: 18001-2331-000-2011-00117-01 (68668)  
Actor: Claudia Elena Gómez Salamanca y otros  
Demandado: Nación-Policía Nacional y otros  
Referencia: Reparación directa

## 1.2. Los convenios entre la OIM y el ICBF

La OIM y el ICBF firmaron los convenios de cooperación ID-126 del 26 de enero de 2006 y OID-0073 del 19 de diciembre de 2007, con el objeto de aunar esfuerzos y recursos para realizar acciones en salud y educación en favor de los niños, niñas y adolescentes desplazados y sus familias<sup>15</sup>.

Lo anterior a través de programas que se ejecutarían por medio de las Unidades Móviles<sup>16</sup>, cuya función<sup>17</sup> era prestar servicios a la población infantil y sus familias en situación de desplazamiento forzado, mediante profesionales en psicología, nutrición, trabajo social, artes, pedagogía, sociología y antropología, de acuerdo con las características regionales, sin incluir atención en salud, dado que su misión era la atención sicosocial, de ahí que no pudieran calificarse como Misión Médica<sup>18</sup>.

Los citados convenios se enmarcaban en la acción humanitaria<sup>19</sup> llevada a cabo por la OIM en Colombia para asistir en programas que beneficien a la población desplazada y demás aspectos relacionados con los migrantes<sup>20</sup>.

En el convenio de cooperación OID-0073 del 19 de diciembre de 2007 –vigente para la época de los hechos<sup>21</sup>- se pactó como obligación principal de la OIM la de

---

<sup>15</sup> Está consignado en la cláusula primera tanto del convenio ID-126 del 26 de enero de 2006 como del OID-0073 del 19 de diciembre de 2007 (Fis. 71 a 79 del cuaderno de pruebas de la parte actora No. 5).

<sup>16</sup> Ver numeral 5 del convenio ID-126 del 26 de enero de 2006 en concordancia con el numeral 7) del convenio OID-0073 del 19 de diciembre de 2007. Igualmente, en el presupuesto anexo a este último convenio se establecen los recursos disponibles para los diferentes programas que desarrollaba, entre ellos, las Unidades Móviles (Fis. 71 a 79 del cuaderno de pruebas de la parte actora No. 5 y folio 184 del cuaderno 1).

<sup>17</sup> Consultado el 17 de febrero de 2023 en <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/proteccion/programas-especializados-y-otras-estrategias/victimas-del>

<sup>18</sup> En el artículo 1 del Manual expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución 1020 de 2002 –vigente para la época de los hechos- se define la Misión Médica como “**el conjunto conformado por el personal sanitario, bienes, instalaciones, instituciones, vehículos, equipos, materiales necesarios, personas participantes y acciones propias de la prestación de servicios de salud en situaciones o zonas de conflictos armados, desastres naturales y otras calamidades**”. (Se resalta). El Ministerio adopta esta definición del Derecho Internacional Humanitario que en el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra señala que “*la misión médica es el conjunto de actividades que el personal asistencial cumple de conformidad con sus obligaciones profesionales*”. Igualmente define su conformación por personal sanitario civil o militar de diversas entidades en el Protocolo Adicional I, en el título II, sección I, artículo 8.

<sup>19</sup> “*El diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*” define la acción humanitaria, puede consultarse en: <https://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1>

<sup>20</sup> Ver compromisos de la OIM en Colombia consignados en el “*Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia*”, artículo 4.

<sup>21</sup> Como se anota en el numeral 1.3. de esta providencia, la actora suscribió un contrato de prestación de servicios en el 2006 con base en el convenio de cooperación celebrado entre la OIM y el ICBF, el contrato de la accionante se prorrogó hasta el 2008 y para el momento de los hechos



Radicación: 18001-2331-000-2011-00117-01 (68668)  
Actor: Claudia Elena Gómez Salamanca y otros  
Demandado: Nación-Policía Nacional y otros  
Referencia: Reparación directa

contratar al personal, así como los bienes y servicios para su desarrollo y, del ICBF, prestar asistencia técnica para su implementación<sup>22</sup>.

Además, en el convenio se estableció que la contratación de personal por parte de la OIM no generaría relación laboral alguna con ese organismo ni con el ICBF<sup>23</sup>.

### 1.3. Vínculo contractual entre la víctima directa y la OIM

En concordancia con lo expuesto en el acápite precedente, la OIM celebró el contrato de prestación de servicios PS-921 del 19 de abril de 2006<sup>24</sup> con la trabajadora social Claudia Elena Gómez Salamanca, para que se desempeñara de manera independiente en el ICBF Regional Caquetá<sup>25</sup>, integrando Unidades Móviles para la atención directa y especializada de la población desplazada y en alto riesgo<sup>26</sup>.

En el contrato suscrito por la demandante, entre otros puntos, se pactó: **i)** que el vínculo no era de naturaleza laboral; **ii)** que en caso de sufrir algún tipo de accidente “*u otro*”, la OIM no se haría responsable; **iii)** que la señora Gómez Salamanca asumiría el pago de su seguridad social -*lo que incluía el componente de riesgos profesionales*<sup>27</sup>; **iv)** que los servicios serían prestados en zonas “*con características especiales (presencia de grupos armados, retenes, etc., de difícil acceso*”; y **v)** que la OIM no renunciaría a sus privilegios e inmunidades, entre otras<sup>28</sup>.

---

el convenio entre las entidades que se encontraba vigente era el OID-0073 del 19 de diciembre de 2007.

<sup>22</sup> Ver cláusula cuarta del convenio de cooperación OID-0073 del 19 de diciembre de 2007 (Fls. 77 a 79 del cuaderno de pruebas de la parte actora No. 5).

<sup>23</sup> Ver cláusula décima tercera del convenio de cooperación OID-0073 del 19 de diciembre de 2007 (Fls. 77 a 79 del cuaderno de pruebas de la parte actora No. 5).

<sup>24</sup> Fls. 255 a 260 del cuaderno 2.

<sup>25</sup> En la cláusula décima tercera del contrato PS-921 del 19 de abril de 2006 se pactó que este se ejecutaría en la Regional Caquetá del ICBF, pero en la cláusula segunda, numeral 15, también se pactó que en caso de emergencias la contratista debía estar disponible para laborar en otras zonas del país (Fls. 255 a 260 del cuaderno 2).

<sup>26</sup> Ver cláusula primera de dicho contrato (Fls. 255 a 260 del cuaderno 2).

<sup>27</sup> El artículo 8 de la Ley 100 de 1993 define la seguridad social como “*el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente ley*”. Con la entrada en vigencia de la Ley 1562 de 2012, el término “*riesgos profesionales*” debe entenderse como “*riesgos laborales*”. Así mismo el término “*enfermedad profesional*” debe entenderse como “*enfermedad laboral*”.

<sup>28</sup> Ver Declaraciones literal d), cláusula primera; cláusula segunda, numeral 16; cláusulas novena, décima segunda, décima quinta, décima sexta y anexo “*condiciones generales del contrato OIM*” numeral 5, del contrato de prestación de servicios de la actora (Fls. 255 a 260 del cuaderno 2).





Radicación: 18001-2331-000-2011-00117-01 (68668)  
Actor: Claudia Elena Gómez Salamanca y otros  
Demandado: Nación-Policía Nacional y otros  
Referencia: Reparación directa

Este contrato se extendió a través de varias prórrogas, la última fue suscrita el 24 de noviembre de 2008<sup>29</sup> y finalizó el 15 de diciembre de 2008, tal como lo certificó la OIM<sup>30</sup>.

#### **1.4. Condiciones de tiempo, modo y lugar en las que resultó lesionada la víctima directa**

Aclarado lo anterior, la Sala constata que, en efecto, el día de los hechos -7 de diciembre de 2008-, la señora Claudia Elena Gómez Salamanca, en virtud de su vínculo contractual con la OIM, participó de la “jornada interinstitucional” convocada por Acción Social<sup>31</sup> la cual se realizaría en la vereda Campo Hermoso de San Vicente del Caguán y de la que también harían parte funcionarios del departamento de Caquetá, del SENA y del municipio, incluso del hospital San Rafael -que brindaría servicios médicos a la población-<sup>32</sup>.

El día indicado, desde el casco urbano de San Vicente del Caguán, inició el desplazamiento de dos vehículos: *i*) el del personal médico del hospital San Rafael y un funcionario del departamento de Caquetá-, y *ii*) el de la Unidad Móvil en el que, junto con otros contratistas de la OIM, se movilizaba la demandante.

Al tomar la vía hacia Campo Hermoso se encontraron un retén militar que dejó pasar sin demora el segundo vehículo, pero retuvo unos minutos al del Hospital, luego ambos continuaron la marcha, aquel en el que iba la demandante encabezaba el recorrido y, de repente, fue detonado un artefacto explosivo que estaba en la vía, razón por la cual la demandante salió expulsada del vehículo y sufrió varias laceraciones y lesiones en sus oídos<sup>33</sup>.

Se desconoce por qué no participaron los servidores del SENA; el alcalde y los otros funcionarios del Municipio estaban retrasados y cuando ya iban a salir se les

---

<sup>29</sup> Fls. 263 a 270 del cuaderno 2.

<sup>30</sup> Fl. 254 del cuaderno 2.

<sup>31</sup> Así consta en los oficios del 12 y 28 de noviembre de 2008, suscritos por la coordinadora del Programa de Atención a la Población Desplazada de Acción Social, Unidad Territorial Caquetá y la directora regional del ICBF (Fls. 67 y 69 del cuaderno de pruebas parte actora No. 5).

<sup>32</sup> Así consta en el reporte del accidente elaborado por la OIM (Fls. 191 a 193 del cuaderno 1) y en el realizado por el hospital San Rafael (Fls. 92 y 93 del cuaderno de pruebas parte actora No. 1).

<sup>33</sup> Así consta en el reporte del accidente elaborado por la OIM (Fls. 191 a 193 del cuaderno 1), en el realizado por el hospital San Rafael (Fls. 92 y 93 del cuaderno de pruebas parte actora No. 1), en la entrevista de la demandante con el CTI (Fls. 194 a 196 del cuaderno 1), informe técnico de lesiones no fatales y copias de la historia clínica de la demandante (Fls. 197 y 206 a 224 del cuaderno 1 y folios 226 a 253 del cuaderno 2), oficio del 9 de diciembre de 2009, por el cual el comandante del Departamento de Policía del Caquetá denuncia el hecho ante la Fiscalía (Fls. 10 a 13 del cuaderno de pruebas parte actora No. 1), entrevistas con el CTI de los médicos del hospital San Rafael Juan Pablo Barrios Mendoza y Diana Marcela Matíz Perdomo (Fls. 125 a 127 del cuaderno de pruebas parte actora No. 1 y folios 226 y 227 del cuaderno de pruebas parte actora No. 2).



Radicación: 18001-2331-000-2011-00117-01 (68668)  
Actor: Claudia Elena Gómez Salamanca y otros  
Demandado: Nación-Policía Nacional y otros  
Referencia: Reparación directa

informó que la Unidad Móvil en la que iba la accionante había sido impactada con un artefacto explosivo, razón por la cual no se desplazaron.

Así las cosas, el daño invocado por la parte actora tiene como fuente la ejecución de un contrato civil de prestación de servicios independientes celebrado entre la señora Claudia Elena Gómez Salamanca y la OIM, organismo que goza de inmunidad, según las siguientes consideraciones:

### **1.5. Consecuencias del hecho de que la demandante hubiese resultado lesionada en el marco de la ejecución de un contrato celebrado con la OIM**

Para la época de los hechos se encontraba vigente la Ley 5 de 1982, por la cual el Congreso aprobó el “Acuerdo sobre privilegios e inmunidades del Comité Intergubernamental para las Migraciones” -como entonces se denominaba a la OIM<sup>34</sup>-. En tal acuerdo se consagró, entre otras prerrogativas, la inmunidad de jurisdicción frente a todo procedimiento judicial y administrativo, salvo en los casos en que renunciara a ella, lo que no operó en el *sub lite*, según se pactó en el contrato celebrado con la demandante.

En todo caso, tal inmunidad no es de carácter absoluto<sup>35</sup> y, dentro de las excepciones se encuentran los asuntos laborales señalados por la jurisprudencia<sup>36</sup>, sin que el objeto de esta controversia pueda calificarse como tal, dado que la parte actora no celebró un contrato de estas características y no alegó que se hubiese configurado un contrato realidad, lo que en todo caso constituiría una discusión entre la OIM y la demandante ante la justicia laboral.

De modo que, por regla general, la OIM es inmune a toda acción judicial, incluidos los contratos de prestación de servicios como el que suscribió la actora, pues

---

<sup>34</sup> La OIM opera en Colombia desde 1956 y mediante Ley 13 de 1961 se aprobó la “Constitución del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas”, adoptada en Ginebra el 19 de octubre de 1953, como antes se denominaba a esa organización.

<sup>35</sup> Corte Constitucional, sentencias T-788 de 2011, C-1156 de 2008, C-863 de 2004, C-315 de 2004, C-287 de 2002, C-442 de 1996 y C-137 de 1996, reiteradas en la sentencia C-125 del 7 de abril de 2022.

<sup>36</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 13 de septiembre de 2007, exp. 32.096, MP: Camilo Tarquino Gallego; sentencia del 1 de agosto de 2012, exp. 53995, MP: Luis Gabriel Miranda Buelvas; sentencia del 31 de julio de 2013, exp. 61.804, MP: Carlos Ernesto Molina Monsalve; sentencia del 9 de abril de 2014, exp. AL3295 (62861), MP: Clara Cecilia Dueñas Quevedo. Corte Constitucional, sentencias T-633 de 2009, T-628 de 2010, T-932 de 2010, reiteradas en la sentencia C-788 de 2011 que declaró exequible la Ley 1441 de 2011, actual Acuerdo de inmunidades de la OIM.



Radicación: 18001-2331-000-2011-00117-01 (68668)  
Actor: Claudia Elena Gómez Salamanca y otros  
Demandado: Nación-Policía Nacional y otros  
Referencia: Reparación directa

tampoco está indicado por la jurisprudencia como una de las excepciones al privilegio de la inmunidad<sup>37</sup>.

De ahí que la actora no podía demandar a la OIM por las lesiones sufridas en ejecución de su contrato y, ante dicha imposibilidad, lo que le correspondía era accionar contra el Congreso de la República, por el daño especial causado por la aprobación de dicho privilegio a esa entidad.

En gracia de discusión, como de manera excepcional la jurisprudencia ha considerado que en algunos asuntos de seguridad social un organismo internacional puede ser demandado<sup>38</sup>; lo cierto es que la accionante debió plantear ante la justicia ordinaria y contra la OIM, la discusión acerca de quién tenía la carga de su afiliación a una ARL y quién debía asumir las consecuencias de que dicha afiliación no se hubiese llevado a cabo, con ocasión del accidente que sufrió.

#### **1.6. Inexistencia de responsabilidad de las demandadas debido al vínculo contractual de la demandante**

La parte actora le imputó responsabilidad al ICBF, dado que no tomó las medidas necesarias para proteger la vida e integridad del personal de la “*Misión Humanitaria*”.

A juicio de la Sala, no es posible imputar responsabilidad al ICBF pues, como antes se precisó, si bien la actora prestaba su servicio en una Unidad Móvil, ello fue como parte del personal de la OIM en virtud del contrato de prestación de servicios que suscribió con esa organización, sin que el ICBF fuera parte de dicha relación.

---

<sup>37</sup> Según la Corte Constitucional en materia civil las excepciones a la inmunidad están relacionadas con: *i*) la acción real sobre bienes inmuebles de funcionarios internacionales radicados en el territorio nacional, a menos que pertenezcan al Estado extranjero; *ii*) una acción sucesoria contra el funcionario extranjero a título privado y no en nombre del Estado que lo envía; *iii*) una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por un agente diplomático fuera de sus funciones oficiales; *iv*) una acción por daños resultante de un accidente ocasionado por un vehículo utilizado fuera de las funciones oficiales. (sentencia C-315 de 2004, en la que la Sala Plena declaró la constitucionalidad de “*La Convención sobre las Misiones Especiales*” de las Naciones Unidas, así como de su Ley aprobatoria 824 de 2003. Igualmente, la Corte reiteró esta consideración al resolver sobre la constitucionalidad del Acuerdo de inmunidad de la OIM en la sentencia C-788 de 2011.

<sup>38</sup> En la sentencia C-788 de 2011 que declaró exequible la Ley 1441 de 2011, actual Acuerdo de inmunidades de la OIM la Corte Constitucional señaló que las misiones diplomáticas y los organismos supranacionales debían asumir el riesgo de vejez, mediante la afiliación del trabajador nacional a la entidad de previsión social que cubriera ese riesgo. Igualmente, en dicha sentencia reiteró lo dispuesto en la T-628 de 2010, en la que afirmó que frente a los casos en que la vinculación de los nacionales se realice mediante la suscripción de un contrato de prestación de servicios, el organismo internacional contratante tiene el deber jurídico de verificar la afiliación al sistema de seguridad social en salud del contratista, para pagar los honorarios propios de la ejecución del contrato.



Radicación: 18001-2331-000-2011-00117-01 (68668)  
Actor: Claudia Elena Gómez Salamanca y otros  
Demandado: Nación-Policía Nacional y otros  
Referencia: Reparación directa

Dado que la demandante funda sus pretensiones en el daño que sufrió mientras ejecutaba un contrato de prestación de servicios con la OIM, forzoso resulta concluir que el asunto formulado no es extracontractual.

Adicionalmente, en el contrato de prestación de servicios PS-921 del 19 de abril de 2006, quedó estipulado que la demandante asumiría el riesgo de trabajar en zonas con presencia de grupos armados, por lo que un suceso relacionado con la ejecución de ese contrato tampoco puede atribuirse a título extracontractual al ICBF<sup>39</sup>, el que, además, ni siquiera organizó el evento y fue un participante más de una “*jornada interinstitucional*” convocada por Acción Social.

El mismo razonamiento se extiende a las otras entidades demandadas por su supuesta responsabilidad, dado que no fueron parte en dicho contrato, de ahí que tampoco pueda analizarse, como lo reclama la apelante, la ocurrencia de una falla en el servicio o la posibilidad de una responsabilidad objetiva de las demás accionadas.

Lo anterior teniendo en cuenta que ello implicaría aceptar que, por un mismo hecho, el interesado pueda demandar para obtener reparación por diferentes vías judiciales, pese a existir claramente una responsabilidad contractual, la cual pretende con base en el contrato de prestación de servicios PS-921 del 19 de abril de 2006, criterio que ya ha venido sosteniendo esta Sala en asuntos similares<sup>40</sup>.

Por último y, en concordancia con las consideraciones anteriores, en cuanto al argumento de la apelación de que la víctima era sujeto de especial protección, este es propio de controversias de responsabilidad extracontractual y esta no lo es.

Como consecuencia de todo lo anterior, se confirmará la sentencia denegatoria de primera instancia, pero por las razones indicadas en esta providencia.

## **2. Costas**

---

<sup>39</sup> Ver cláusula segunda, numeral 16) del contrato (Fls. 255 a 259 del cuaderno 2).

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de noviembre de 2021, exp. 13001-23-31-000-2005-00025-01 (45850); sentencia del 4 de marzo de 2022, exp. 54001-23-33-000-2015-00321-02 (62423) y 54001-23-33-000-2015-00313-01 (62414) acumulados.



Radicación: 18001-2331-000-2011-00117-01 (68668)  
Actor: Claudia Elena Gómez Salamanca y otros  
Demandado: Nación-Policía Nacional y otros  
Referencia: Reparación directa

De conformidad con lo previsto en el artículo 171 del CCA, subrogado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, en este asunto no hay lugar a la imposición de costas, por cuanto no se evidencia en el *sub examine* que alguna de las partes hubiere actuado temerariamente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare el 25 de noviembre de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Devolver el expediente al Tribunal de origen.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**  
Salva voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

*Nota:* esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF