

**ACCION DE REPARACION DIRECTA - Actos terroristas / RECURSO DE APELACION - Procedencia / RECURSO DE APELACION - Principios de congruencia y dispositivo / RECURSO DE ALZADA - Marco de competencia juez de segunda instancia**

La Sala según la cual mediante el recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión judicial –en este caso la que contiene una sentencia–, por lo cual corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, con sus propias consideraciones, para efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se plantean ante la segunda instancia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en la parte inicial del artículo 357 del C. de P. C. (...) para el juez de segunda instancia su marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente, están llamados a excluirse del debate en la instancia superior, sin perjuicio de los casos previstos o autorizados por la Constitución Política o por la ley, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia de la sentencia como el principio dispositivo.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 357

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con la competencia del juez de segunda instancia para conocer del recurso de apelación, consultar sentencia de la Corte Constitucional C - 583 de 1997.

**RECURSO DE ALZADA - Regla general. Se excluyen del conocimiento del juez ad quem temas no propuestos por el recurrente / RECURSO DE APELACION - Excepciones juez de la causa se pronuncia oficiosamente**

Aquellos temas no propuestos en el recurso de alzada estarían llamados a excluirse del conocimiento del juez ad quem, conviene precisar que dicha regla general admite algunas excepciones autorizadas por la Constitución Política o por la ley, de las cuales, a título puramente ilustrativo, se encuentran aquellos temas procesales que, de configurarse, el juez de la causa deberá decretarlos de manera oficiosa, no obstante que no hubieren sido propuestos por la parte impugnante como fundamento de su inconformidad para con la decisión censurada.

**JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA - Facultades para decidir de oficio al atender recurso de apelación / DECISIONES DE OFICIO DETERMINADAS POR JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA AL RESOLVER RECURSO DE APELACION - Caducidad de la acción. Falta de legitimación en la causa por activa o pasiva. Ineptitud sustantiva de la demanda**

La Sección Tercera del Consejo de Estado en múltiples decisiones ha determinado la operancia del fenómeno jurídico procesal de la caducidad de la acción ejercida, así como también ha encontrado acreditada la existencia de la falta de legitimación en la causa –por activa o por pasiva– e incluso la ineptitud sustantiva de la demanda, casos en los cuales ha denegado las pretensiones de la demanda o se ha inhibido de fallar, según el caso, con independencia de si tales presupuestos o aspectos hubieren sido, o no, advertidos por el juez de primera instancia o por alguno de los sujetos procesales, incluido, claro está, aquel que hubiere impugnado la providencia del juez a quo.

## **RECURSO DE APELACION - Exigencia legal para recurrente. Regla general**

Por regla general, a la luz de las disposiciones legales vigentes, el recurrente debe señalar en forma oportuna, esto es dentro de los términos establecidos por la ley, tanto los asuntos o aspectos que considere lesivos de sus derechos, como también justificar las razones de su inconformidad, a las cuales deberá ceñirse el juez. La exigencia legal de que el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia deba sustentarse no es, en consecuencia, una simple formalidad irrelevante para el proceso, por lo cual su inobservancia acarrea la declaratoria de desierto y, por contera, la ejecutoria de la providencia que se recurre (artículo 212 C.C.A.).

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 212

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con los deberes del apelante al recurrir una decisión judicial, consultar sentencia de 26 de febrero de 2004, Exp. 26261, MP. Alíer Hernández Enríquez.

## **GARANTIA DE LA NON REFORMATIO IN PEJUS - Limitación del juez ad quem al decidir recurso de apelante único / JUEZ AD QUEM - No puede agravar o desmejorar la situación del apelante único decidida en sentencia de primera instancia**

Otra de las limitaciones relevantes a las cuales se encuentra materialmente sujeta la competencia del juez ad quem, para efectos de proferir el fallo respectivo con el cual ha de desatarse la apelación interpuesta contra una sentencia la constituye la garantía de la non reformatio in pejus, por virtud de la cual no resulta válidamente posible que, con su decisión, el juez de la segunda instancia agrave, empeore o desmejore la situación que en relación con el litigio correspondiente le hubiere sido definida al apelante único mediante la sentencia de primera instancia. Dicha garantía, que le imposibilita al juez de la segunda instancia agravar la situación del apelante o resolverle en su perjuicio y que se circunscribe a los eventos en los cuales el cuestionamiento del fallo proviene de quien ha de aparecer como apelante único, encuentra expresa consagración constitucional en el artículo 31 de la Carta Política.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 31

## **NON REFORMATIO IN PEJUS - Restricciones generales**

La no reformatio in pejus –al igual que ocurre con la casi totalidad de las garantías y de los derechos que el ordenamiento jurídico consagra y tutela– no tiene alcance absoluto o ilimitado, comoquiera que su aplicación encuentra, al menos, dos importantes restricciones de carácter general, a saber: i).- En primer lugar debe resaltarse que la imposibilidad de reformar el fallo de primer grado en perjuicio o en desmedro del apelante sólo tiene cabida cuando la impugnación respectiva sea formulada por un solo interesado (apelante único), lo cual puede comprender diversas hipótesis fácticas como aquella que corresponde a casos en los cuales, en estricto rigor, se trata de varias apelaciones desde el punto de vista formal, pero interpuestas por personas que aunque diferentes entre sí, en realidad comparten un mismo interés dentro del proceso o integran una misma parte dentro de la litis (demandada o demandante), por lo cual materialmente han de tenerse como impugnaciones únicas; ii).- En segundo lugar ha de comentarse que en aquellos casos relacionados con la apelación de los fallos inhibitorios de primer

grado, en los cuales el juez de la segunda instancia encuentre que hay lugar a proferir una decisión de mérito, así deberá hacerlo "... aun cuando fuere desfavorable al apelante" (artículo 357, inciso final, C. de P. C.).

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 357

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con el principio de la non reformatio in pejus, consultar sentencia de 23 de abril de 2009, Exp. 17160; sentencia de 20 de mayo de 2009 Exp. 16925.

**JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA - Decide apelación en aspectos desfavorables al recurrente / NON REFORMATIO IN PEJUS - Alcance**

A la luz de esta garantía, que le impone al juez de la segunda instancia el deber de respetar o de preservar el fallo apelado en aquellos aspectos que no resultaren desfavorables para el apelante único y que el mismo no hubiere cuestionado por considerarlos no perjudiciales para sus derechos o intereses, conecta perfectamente con la anteriormente referida limitación material que de igual manera debe respetar el juez de segunda instancia, contenida en la parte inicial del inciso primero del artículo 357 del C. de P. C., en razón de la cual "[l]a apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso", de lo cual se desprende con claridad que si la apelación debe entenderse interpuesta únicamente en relación con aquello que en el fallo impugnado resultare perjudicial o gravoso para el recurrente, el juez de la segunda instancia está en el deber de respetar y de mantener incólume, para dicho recurrente único –y con ello para el resto de las partes del proceso–, los demás aspectos de ese fallo que no hubieren sido desfavorables para el impugnante o frente a los cuales él no hubiere dirigido ataque o cuestionamiento alguno, puesto que la ausencia de oposición evidencia, por sí misma, que el propio interesado no valora ni estima como perjudiciales para sus intereses los aspectos, las decisiones o las materias del fallo de primera instancia que de manera voluntaria y deliberada no recurrió, precisamente por encontrarse conforme con ellos. De esta manera resulta claro que el límite material para las competencias del juez superior constituye el alcance de la apelación y los propósitos específicos que con la misma se persiguen, se complementa de manera diáfana y directa con la garantía de la non reformatio in pejus, a la cual, simultáneamente, le sirve de fundamento y explicación.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 357

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con el deber del juez de segunda instancia de respetar aspectos no recurridos del fallo de primera instancia, consultar sentencia de 23 de abril de 2009, Exp. 17160; sentencia de 20 de mayo de 2009, Exp. 16925.

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Por haber incumplido deber de protección, defensa y seguridad de personas o bienes / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Por homicidios perpetrados por grupos al margen de la ley / TITULO DE IMPUTACION - Falla del servicio / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - Por actos terroristas**

La Sala encuentra necesario efectuar algunas precisiones respecto de la imputación del daño por la acción u omisión de una autoridad pública por hechos terroristas cuando el origen del mismo se encuentra probada una falla del servicio,

lo anterior por cuanto en casos como el que decide la Sala en esta oportunidad, la imputación material de los hechos –homicidios, desapariciones forzadas, atentados, etc.– recae en un tercero, sin embargo la imputación jurídica se ha predicado de la Administración por haber incumplido su deber de protección, defensa y seguridad de las personas y/o de sus bienes cuando ello se ha acreditado suficientemente dentro del respectivo proceso. (...) en jurisprudencia constante, ha determinado el alcance de la responsabilidad del Estado por actos terroristas bajo la óptica de la falla del servicio, según se destaca a continuación, sin perjuicio de señalar que según la posición mayoritaria también se ha determinado la exigibilidad de responsabilidad patrimonial del Estado en esos supuestos con base en los títulos del riesgo excepcional o daño especial, según cada caso, asuntos de los cuales no se ocupará la Corporación en esta oportunidad.

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con la responsabilidad del Estado por actos terroristas bajo la óptica de la falla en el servicio, consultar sentencia de Sala Plena de 16 de julio de 1996, Exp. 422; sentencia de 11 de diciembre de 1990, de Sección Tercera Exp. 5417

**FALLA DEL SERVICIO DE MIEMBROS DEL EJERCITO - Por omisión de acudir en debido tiempo a defender vida, honra, integridad, libertad, derechos y bienes de los ciudadanos / FALLA DEL SERVICIO DE MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA - Por negligencia en el diseño de medidas de contención de incursiones de grupos al margen de la ley**

La Corporación también ha declarado la responsabilidad patrimonial del Estado por la falla del servicio configurada a partir de la omisión de las autoridades de acudir en debido tiempo a defender la vida, honra, integridad, libertades, derechos y bienes de los ciudadanos, así como la negligencia en el diseño de medidas de contención ante la ocurrencia de incursiones por parte de grupos armados al margen de la ley, cuando su posible o inminente ocurrencia hubiere sido denunciada ante las autoridades civiles o militares.

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con el título de imputación falla del servicio consultar sentencia de 9 de abril de 2008, Exp. 18769, acumulados 12561, 12581, 12582

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - En el marco del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos / MECANISMOS DE REPARACION INTEGRAL - Ley 288 de 1996 / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - Principio cosa juzgada internacional / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO DENTRO DEL SISTEMA INTERAMERICANO - Requisitos**

El reconocimiento que se ha hecho a través de la jurisprudencia de la Corporación acerca del carácter vinculante de los compromisos internacionales que ha asumido el Estado colombiano en materia de protección de derechos humanos, a partir de los cuales se ha dado un nuevo alcance tanto al análisis de la conducta de las autoridades colombianas en casos en los cuales se haya producido una violación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos o del Derecho Internacional Humanitario, así como la utilización de los mecanismos de reparación integral contemplados en la Ley 288 de 1996, cuyo modelo lo constituye indudablemente la experiencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (...) el análisis de la responsabilidad del Estado en el marco del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y a nivel interno

es, aunque complementaria, distinta. Así lo indicó la Sala en una sentencia en la cual se le dio plena aplicación al principio de cosa juzgada internacional.

**FUENTE FORMAL:** LEY 288 DE 1996

**NOTA DE RELATORIA:** Referente a decisiones de organismos internacionales, consultar sentencia de 29 de julio de 1988 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso: Velásquez Rodríguez.

**REGIMEN DE RESPONSABILIDAD - Objetivo en el marco del Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO A NIVEL INTERNO - Régimen subjetivo de falla del servicio**

Aun cuando en el marco del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos el régimen de responsabilidad aplicable es el objetivo, a nivel interno no se desecha la aplicación del régimen subjetivo de falla del servicio cuando a él hay lugar, a partir del cual le corresponde al juez determinar el incumplimiento de un deber funcional por parte de las entidades demandadas. Los precedentes jurisprudenciales citados, tanto de la Corporación como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, permiten concluir que se puede declarar la responsabilidad patrimonial del Estado cuando ha incurrido en una falla o falta en la prestación del servicio de defensa o de protección y con ello, por acción o por omisión, ha permitido, facilitado o, en casos extremos, estimulado, patrocinado o incluso participado del actuar de terceros que materialmente hubieren causado o ejecutado los hechos que constituyen la causa inmediata de los daños a cuya reparación deba procederse.

**DAÑO ANTIJURIDICO - En ataque a población de Mapiripán Departamento del Meta murió civil por grupo armado al margen de la ley / DAÑO ANTIJURIDICO - Muerte de civil degollado por miembros de grupo de autodefensas en Inspección Puerto Alvira Caño Jabón**

Se encuentra debidamente acreditado que el día 4 de mayo de 1998, en las primeras horas de la tarde, un grupo de hombres fuertemente armados entró en el casco urbano de la Inspección de Puerto Alvira (Caño Jabón), municipio de Mapiripán, Departamento del Meta y procedió a sacar de sus lugares de habitación y trabajo de manera selectiva a una veintena de personas habitantes de la localidad, entre las cuales se encontraba el señor Wilson Bernal Ortiz, después de lo cual procedieron a torturar y desmembrar algunos de ellos, para luego prenderle fuego a los cuerpos, con y sin vida, de las personas que seleccionaron. Los asesinos afirmaron ser miembros de un grupo de autodefensas y calificaron de ayudantes de la guerrilla a las personas a quienes les propinaron la muerte. (...) la Sala puede afirmar sin duda alguna que el día 4 de mayo de 1998, un grupo de alrededor de 200 hombres pertenecientes a una organización armada al margen de la ley, hizo su incursión en la población de Puerto Alvira; allí procedieron a ubicar selectivamente a algunos pobladores y les dieron muerte en las más atroces circunstancias, en una escena que sólo pudo ser calificada por las autoridades como "dantesca" Entre los habitantes asesinados se encontraba el señor Wilson Bernal Ortiz, quien fue degollado por los miembros del grupo de autodefensas, de lo cual da cuenta el levantamiento de su cadáver y el protocolo de necropsia realizado por las autoridades, razón por la cual se encuentra configurado el daño antijurídico alegado por la parte actora.

**PRUEBA TRASLADADA - Valoración / PRUEBA DOCUMENTAL - Valor probatorio / PRUEBA DOCUMENTAL - Convalidación**

Frente a la valoración de esta prueba trasladada en el caso concreto que ahora se examina, encuentra la Sala que no se cumple con lo prescrito en el artículo 185 del C. de P. C., referente al traslado de pruebas, amén de que la parte demandada no las solicitó en la demanda ni se allanó o adhirió a los medios probatorios solicitados por su contraparte, por lo cual de los medios de acreditación que allí reposan sólo podrán valorarse en este juicio las pruebas documentales, puesto que si bien frente a éstas no se surtió el traslado respectivo para garantizar el derecho de contradicción de la parte contra la cual se aducen, tal omisión fue convalidada, según lo normado en el parágrafo del artículo 140 del C. de P. C., tema que fue explicado dentro de la sentencia antes transcrita. En efecto, se encuentra que en las posibilidades que tuvo la parte demandada para pronunciarse frente a dichos medios probatorios, guardó silencio respecto a la procedencia de su valoración, circunstancia que permite concluir que en el presente caso se configuró la convalidación a la cual se refiere en parágrafo del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, en cuanto concierne a las aludidas pruebas documentales exclusivamente.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 185 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 140

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con la prueba trasladada, consultar sentencia de 7 de julio de 2005, Exp. 20300

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - Por actos terroristas realizados por terceros / FALLA DEL SERVICIO DE MIEMBROS DEL EJERCITO Y DEL DEPARTAMENTO DEL META - Por omitir comunicaciones de la población y de la Defensoría del Pueblo Regional Villavicencio de posibles ataques por grupos al margen de la ley**

La responsabilidad patrimonial del Estado puede verse comprometida por actos terroristas realizados por terceros en aquellos casos en que se verifique la existencia de una falla del servicio. (...) A la luz del acervo probatorio allegado al expediente, la Sala encuentra que le asistió razón al Tribunal a quo al haber encontrado probada la responsabilidad patrimonial de las entidades demandadas. En efecto, se encuentra debidamente acreditado en el expediente que tanto el Ejército Nacional como el Departamento del Meta tuvieron oportuno conocimiento del grave riesgo que corrían los habitantes de la Inspección de Puerto Alvira y optaron por desestimar las distintas comunicaciones mediante las cuales los mismos pobladores y la Defensoría del Pueblo, regional Villavicencio, les informaron acerca de la posible ocurrencia de los hechos objeto la demanda que dió origen al proceso que ahora se decide en segunda instancia.

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL EJERCITO NACIONAL - Por omitir protección a población con amenazas sobre sus vidas, libertad y bienes por grupos de autodefensas en el Municipio de Mapiripán**

La responsabilidad patrimonial del Ejército Nacional se encuentra comprometida por cuanto entre los meses de octubre de 1997 y marzo de 1998, la Defensoría del Pueblo puso en conocimiento de sus principales autoridades el estado de zozobra en el que se encontraban los habitantes de Puerto Alvira, las amenazas que sobre sus vidas y bienes realizaron distintos grupos al margen de la ley y particularmente los grupos de autodefensas que llegaron en esa época a la mencionada región del Departamento del Meta. Al respecto es muy dicente la actitud del Comandante de la Séptima Brigada frente a las comunicaciones enviadas por la Defensoría del

Pueblo en las cuales se comunicó la situación vivida por los habitantes de Puerto Alvira, según expresó en una reunión que se celebró el 19 de noviembre de 1997 en las instalaciones de la Gobernación del Meta. (...) las autoridades militares consideraron que las amenazas cuya denuncia se hizo a través de la Defensoría del Pueblo, obedecían a una táctica de la guerrilla para distraer la tropa y generar traslados innecesarios del personal uniformado; más grave es, sin embargo, que según dicho documento el Ejército Nacional consideró, en su momento, que los habitantes de Puerto Alvira estaban siendo manipulados por la guerrilla con el único fin de enlodar la Institución Militar. Lo anterior resulta con toda claridad de la intervención realizada por el General Humberto Cortés, Comandante de la 4ª División, en el Consejo Departamental Extraordinario de Seguridad, celebrado el 7 de mayo de 1998 –4 días después de la masacre. (...) lo cierto es que el Ejército Nacional falló en su deber constitucional de proteger la vida, derechos, libertades y bienes de los habitantes de Puerto Alvira al omitir la adopción de medidas adecuadas que pudieran evitar o al menos prevenir de manera efectiva la ocurrencia de los hechos del 4 de mayo de 1998 en el curso de los cuales se produjo la muerte en circunstancias atroces del señor Wilson Bernal Ortiz.

#### **RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR MIEMBROS DEL EJERCITO - Por falta de presencia de miembros de la Fuerza Pública en el Municipio de Mapiripán**

Para la Sala resulta claro que el Ejército Nacional recibió al menos en tres ocasiones –octubre y noviembre de 1997 y enero de 1998– información sobre un posible atentado contra la vida y bienes de los habitantes de Puerto Alvira, sin embargo, ya fuere porque consideraron que las amenazas no eran fundadas –lo cual se concluyó sin mayor profundidad por cuanto: i) los documentos indican una sola persona en la población que presumiblemente informó que la situación de orden público era de completa normalidad; ii) el cotejo de las firmas se hizo “a simple vista” y solamente sobre una de las dos cartas enviadas por los habitantes de la Inspección, sin que se hubiere tenido en cuenta que el 19 de noviembre algunos habitantes pusieron de presente a las autoridades los problemas de orden público; y, iii) los documentos no dan cuenta de una presencia real del Ejército en la Inspección de Puerto Alvira sino en el municipio de Mapiripán–, o bien porque en su sentir todos los habitantes de Puerto Alvira eran considerados, de manera alarmante e inaceptablemente generalizada, narcotraficantes y/o colaboradores de la guerrilla o simplemente porque como lo afirmó el mismo Comandante de la Séptima Brigada, General Uscátegui, en noviembre de 1997, le parecía extraño no recibir “quejas de la guerrilla sino de los paras’ por lo cual no sabe qué hacer...” lo que lo hacía sentirse “cansado de dar contestación a tantos oficios que le llegan”.

#### **RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR MIEMBROS DEL EJERCITO - Por tolerar actuaciones de grupos paramilitares**

No escapa a la Sala el hecho de que los protagonistas de la omisión del Estado en el caso que ahora se decide, hubieren sido aquellos por cuyas omisiones y, respecto de algunos, cuya participación directa generaron la condena al Estado colombiano por la masacre de Mapiripán – ocurrida apenas 10 meses antes de los hechos objeto de esta demanda–, hechos cuya similitud con la masacre de Puerto Alvira, ocurrida el 4 de mayo de 1998, en el curso de la cual perdió cruelmente la vida el señor Bernal Ortiz, permite considerar la existencia de un contexto particular e inadmisiblemente de tolerancia para con la actuación de los grupos mal llamados paramilitares por parte de algunos miembros de las Fuerzas Militares y de desconfianza mutua entre la comunidad y los miembros del Ejército y de la Policía Nacional.

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL DEPARTAMENTO DEL META - Por omitir reubicación de pobladores amenazados / RESPONSABILIDAD DEL DEPARTAMENTO DEL META - Por no desplegar actividades de envío de tropas a la población amenazada / RESPONSABILIDAD DEL DEPARTAMENTO DEL META - Por incumplir deber de preservar orden público y protección a la vida de los habitantes de Puerto Alvira**

Descendiendo al caso concreto, de las pruebas aportadas al expediente la Sala encuentra que la Gobernación del Departamento del Meta tuvo claro y previo conocimiento de la situación de zozobra que vivían los pobladores de Puerto Alvira desde el mes de octubre de 1997, tema que se trató de manera tangencial en los Consejos de Seguridad realizados los días enero 19 y 24; febrero 14, 15 (celebrado en Mapiripán) y 19; marzo 3 y 24 de 1998, pero no fue sino hasta los Consejos Extraordinarios de Seguridad celebrados los días 6 y 7 de mayo de 1998 –ya ocurrida la masacre– cuando el asunto ocupó la agenda departamental. (...) la ausencia de interés con que las autoridades nacionales y departamentales recibieron en su momento la información que les puso de presente en repetidas oportunidades –octubre y noviembre de 1997 y enero de 1998– la Defensora del Pueblo de la regional Villavicencio respecto de la situación de zozobra que vivían los habitantes de Puerto Alvira, frente a la cual en los meses de octubre de 1997 a mayo de 1998 sólo se consideró la posibilidad de hacer labores de inteligencia en la mencionada Inspección, sin que ellas se hubieren realizado efectivamente y sin que se pensara en desplegar actividades civiles distintas a las de enviar tropas al lugar, cuando ello fue justamente lo que solicitaron los firmantes de la carta del 9 de enero de 1998. Incumplió, así, el Departamento del Meta su deber constitucional y legal de mantener y preservar el orden público y de proteger la vida de más de veinte habitantes de Puerto Alvira, entre ellas la del señor Wilson Bernal Ortiz.

**RESPONSABILIDAD DEL EJERCITO NACIONAL Y DEPARTAMENTO DEL META - Por omisión en proteger habitantes de Puerto Alvira se ocasionó la muerte de civil masacrado por grupo de autodefensas**

Para la Sala, de acuerdo con los medios probatorios obrantes en el expediente, tanto el Ejército Nacional como el Departamento del Meta, con sus conductas omisivas, dejaron desprotegidos a los habitantes de Puerto Alvira, quienes ese fatídico 4 de mayo de 1998 quedaron a merced de un grupo de autodefensas, en lo que fue una masacre ampliamente anunciada, razón por la cual son responsables administrativamente de los perjuicios causados a los demandantes por la muerte del señor Wilson Bernal Ortiz.

**PERJUICIOS MORALES - Actualización de gramos oro a salario mínimo legal mensual vigente**

La Sala modificará la sentencia del Tribunal pero únicamente en cuanto la condena impuesta lo fue en gramos de oro, para calcularla en salarios mínimos legales mensuales vigentes, pues en lo que se refiere a la cuantía de las indemnizaciones por perjuicios morales, debe recordarse que de acuerdo con lo expresado en sentencia del 2001, esta Sala ha abandonado el criterio según el cual se consideraba procedente la aplicación analógica del artículo 106 del Código Penal de 1980; para establecer el valor de la condena por concepto de perjuicios morales se ha considerado que la valoración de dichos perjuicios debe ser hecha por el juzgador en cada caso según su prudente juicio y ha sugerido la imposición de condenas por la suma de dinero equivalente a cien (100) salarios mínimos

legales mensuales en los eventos en que aquel se presente en su mayor grado de intensidad.

**FUENTE FORMAL - CODIGO PENAL DE 1980 - ARTICULO 106**

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con la condena por perjuicios morales, consultar sentencia de 6 de septiembre de 2001, Exp.13232 y 15646, MP. Alir Eduardo Hernández Enríquez

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION A**

**Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ**

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 50001-2331-000-1999-00165-01(25310)**

**Actor: ANA TILDE ORTIZ DE BERNAL**

**Demandado: NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL**

**Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION DE REPARACION DIRECTA**

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio de Defensa y el Departamento del Meta –parte demandada– contra la sentencia que dictó el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, Sala de decisión, el día 25 de febrero de 2003, mediante la cual se decidió:

*“PRIMERO: Negar la excepción formulada por el apoderado del Departamento del Meta.*

*“SEGUNDO: Declarar administrativamente responsable a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y DEPARTAMENTO DEL META, por los hechos ocurridos en Puerto Alvira, municipio de Mapiripán – META– en donde falleció el señor WILSON BERNAL ORTIZ.*

*“TERCERO: Condenar a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y DEPARTAMENTO DEL META, a pagar a los actores como perjuicios morales las siguientes cantidades, en proporción igual:*

*“Para ANA TILDE ORTIZ DE BERNAL, en calidad de madre del fallecido, mil (1000) gramos de oro.*

*Para GREIS MAYULY, FABIÁN ANDRÉS PADILLA ORTIZ, ZULY MALERVA BERNAL Y MARISOL BERNAL ORTIZ, la cantidad de setecientos (700) gramos de oro, para cada uno.*

*“CUARTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.*

*“QUINTO: La presente sentencia se sujetará a lo dispuesto en los arts. 176 a 178 del C.C.A.”.*

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.- La demanda.**

En escrito presentado el día 11 de junio de 1999 (fl. 4 a 16 c 1), los señores Ana Tilde Ortiz de Bernal, Greis Mayuli Padilla Ortiz, Fabián Andrés Padilla Ortiz, Zuly Malerba Bernal Ortiz y Marisol Bernal Ortiz, mediante apoderado judicial, formularon demanda de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y el Departamento del Meta, con el fin de que se les declare *“responsables de la totalidad de los perjuicios causados a los demandantes como (sic) motivo del trágico fallecimiento de su hijo y hermano Wilson Bernal Ortiz q.e.p.d., ocurrida como consecuencia de la omisión, falta y tardía presencia de funcionarios de las Fuerzas Armadas en el corregimiento de Puerto Alvira y/o Caño Jabón, jurisdicción del municipio de Mapiripán –Meta–, en aras de contrarrestar un ataque de grupos al margen de la ley, del cual los entes demandados ya habían sido advertidos con anterioridad; lo que produjo que fueran vilmente masacrados y torturados tanto física como moralmente los pobladores de esta región, el día 4 de mayo de 1998”* (fl. 4 a 5 c 1).

En este sentido, el apoderado judicial de la parte actora solicitó que, como consecuencia de la declaración de responsabilidad, se realizaran las siguientes condenas:

#### **“2.1. DAÑOS MORALES.**

*“Con equivalente en pesos, de la fecha de ejecutoria de la sentencia y/o conciliación si la hubiere así:*

*“a. Dos mil (2000) gramos de oro fino para la señora Ana Tilde Ortiz de Bernal, en calidad de madre del finado.*

*“b. Mil (1000) gramos de oro fino para cada uno de los hermanos del finado: Zuly Malerba y Marisol Bernal Ortiz y Greis Mayuli y Fabián Andrés Padilla Ortiz.*

## **“2.2. DAÑOS MATERIALES.**

*“Para la señora Ana Tilde Ortiz, en calidad de madre del finado, los perjuicios materiales que ha sufrido por el trágico fallecimiento de su hijo Wilson Bernal Ortiz, teniendo en cuenta las siguientes bases de liquidación:*

*“a. La vida probable del finado, según la tabla de supervivencia aprobada por la Superintendencia Bancaria.*

*“b. El ingreso anual que para el año de 1998 recibía el señor Wilson Bernal Ortiz, teniendo en cuenta su capacidad productiva, además por ser la única persona que le ayudaba económicamente a su señora madre.*

*“c. Actualizando lo anterior, según la variación porcentual del índice de precios del consumidor existente entre el 4 de mayo de 1998 y el vigente cuando se produzca la sentencia o conciliación, o el auto que liquide los perjuicios materiales.*

*“d. La fórmula de matemáticas financieras aceptada por el Consejo de Estado, teniendo en cuenta además la indemnización debida o consolidada y la futura.*

**“EN SUBSIDIO.**

*“Se pagará en pesos de la fecha de ejecutoria de la sentencia o conciliación si la hubiere, la cantidad de 4.000 gramos de oro fino, por concepto de perjuicios materiales a su esposa y a sus hijas, dando aplicación a los artículos 4 y 8 de la Ley 153 de 1887 y 107 del Código Penal.*

*“3. La NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL NACIÓN – EJÉRCITO NACIONAL y solidariamente el DEPARTAMENTO DEL META, darán cumplimiento a la sentencia y/o conciliación en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo, e igualmente se pagarán intereses moratorios desde la fecha de ejecutoria, dando aplicación a la Sentencia de la Corte Constitucional C-188, del 24 de marzo de 1999 con ponencia del Doctor José Gregorio Hernández” (fl. 5 a 6 c 1).*

## **2.- Los hechos.**

La parte actora narró, en síntesis, que “[d]esde los primeros meses del año 1997, los pobladores de la inspección de Puerto Alvira o Caño Jabón, jurisdicción del municipio de Mapiripán Departamento del Meta, ubicada al margen derecho, costado sur del río que lleva el mismo nombre (Caño Jabón), comenzaron a escuchar amenazas en ocasiones verbales o a través de panfletos, mediante las cuales se les comunicaba de una posible incursión armada ora por los llamados

*paramilitares ora por la guerrilla, so pretexto de auxiliares de unos y otros; produciendo temor, intranquilidad, zozobra por la pérdida de sus vidas, honra y bienes” (fl. 7 c 1); afirmaron que las amenazas se hicieron efectivas el 20 de julio de 1997, cuando “un grupo de individuos armados al margen de la ley incursionaron dentro del perímetro urbano del municipio de Mapiripán y asesinaron de manera indiscriminada a varios civiles residentes en la misma; no obstante la advertencia que se hiciera por parte de varias autoridades de la localidad a los Comandantes de la Cuarta División y Séptima Brigada del Ejército sobre la presencia y posible toma de la población” (fl. 7 c 1).*

Afirmaron los demandantes que, a pesar de los hechos ocurridos en julio de 1997, nada se hizo para contrarrestar las constantes amenazas de los grupos armados al margen de la ley; la Defensoría del Pueblo, entre los meses de octubre de 1997 y enero de 1998, instó a las autoridades nacionales a tomar las medidas necesarias para garantizar la vida y bienes de los habitantes del municipio de Mapiripán, sin embargo, tanto el Ministerio de Defensa, el Ejército Nacional como el Departamento del Meta guardaron silencio.

En su relato, la parte actora afirmó que “[e]l 4 de mayo de 1998 en (sic) plena luz del día, siendo aproximadamente las 13:30 p.m., ingresaron a la inspección de Puerto Alvira (Caño Jabón) un número superior a 150 hombres armados pertenecientes a organizaciones al margen de la ley, que se desplazaban en volquetas y camiones los cuales quemaron establecimientos de comercio, los saquearon previamente y sacaron a todos los pobladores de sus casas. Posteriormente, asesinaron a más de una veintena de personas, dejando algunas de ellas dentro del casco urbano y otras en las afueras de la población” (fl. 9 c 1); a ello agregaron que, “dentro de las 31 personas masacradas se encontró a Wilson Bernal Ortiz, quien contaba con 31 años de edad, el cual tuvo que pagar con su propia vida el hecho de ser habitante de ese corregimiento; dejando sumido en un gran dolor y resentimiento a toda su familia, especialmente a su señora madre Ana Tilde Ortiz ya que él era el único hijo que la respaldaba tanto moral como económicamente” (fl. 9 c 1).

La parte actora concluyó afirmando que “[e]l comportamiento de las autoridades del Ministerio de Defensa desde su más alto conductor hasta el Comandante de Brigada en el Departamento del Meta, fue a todas luces negligente esto es que no cumplieron con el deber constitucional y legal de precaver, prevenir y aplicar el

*mandato sobre protección de la vida, honra y bienes de los habitantes del territorio nacional especialmente en el sector o teatro de los lamentables hechos” (fl. 10 c 1).*

### **3.- Contestación de la demanda.**

#### **3.1.- Ministerio de Defensa – Ejército Nacional.**

El Ministerio de Defensa, mediante memorial presentado el 7 de octubre de 1999, contestó la demanda para oponerse a las pretensiones de la parte actora (fl. 68 a 72 c 1). Afirmó que en el presente caso se configura la eximente de responsabilidad tipificada como el hecho de un tercero; en efecto, para la parte demandada, *“el agente causante de los daños por lo[s] que se persigue indemnización en este juicio fueron (sic) los miembros de un grupo al margen de la ley, quienes en su tarea desestabilizadora del orden y la paz social delinquen en contra de la población civil” (fl. 70 c 1).*

Afirmó que *“hay que tener en cuenta la situación de guerra que vive el país, la crisis económica por la que se atraviesa, la capacidad económica y bélica que tienen los grupos subversivos, su actuar esporádico en zonas completamente apartadas y selváticas como es esta región del departamento del Meta, que hacen que el Estado a través de sus autoridades legítimamente constituídas no pueda operar de una manera adecuada y oportuna para salvaguardar la vida y los bienes de los colombianos” (fl. 70 c 1) y concluyó, “[n]o sólo a través de las repetidas versiones de los medios de comunicación sino con la investigación adelantada tanto por la Fiscalía como por las propias Fuerzas Militares, ha quedado establecido que fueron miembros de las denominadas Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá quienes (sic) perpetraron un acto de suma barbarie en contra de la Población de Puerto Alvira, corregimiento de Mapiripán” (fl. 70 c 1).*

Propuso como excepción la de hecho de un tercero.

#### **3.2.- El Departamento del Meta.**

Notificado del auto admisorio de la demanda (fl. 51 c 1), el Departamento del Meta la contestó (fl. 57 a 66 c 1) para oponerse a las pretensiones de la parte actora.

Propuso como excepción la de falta de legitimidad en la causa por pasiva, por cuanto *“no existe frente a la Gobernación del Meta la relación jurídica que lo (sic) vincule por acción o por omisión al hecho del asesinato. Y en ausencia de vínculo jurídico con el hecho, también hay ausencia de responsabilidad en cabeza de la Gobernación del Meta”* (fl. 64 c 1); tampoco existe en el expediente *“demostración en el sentido de que al Gobernador del Meta se le hubiere formulado solicitud alguna para que dentro de sus atribuciones, ejerciera una actividad tendiente a la protección del ciudadano Wilson Bernal Ortiz”* (fl. 63 c 1).

#### **4.- Alegatos de conclusión en primera instancia.**

**4.1.-** La parte actora presentó alegatos de conclusión en debido tiempo (fl. 165 a 169 c 1). Manifestó que a la luz de las pruebas que obran en el expediente *“se deduce con claridad meridiana la responsabilidad de la demandada, por la omisión de sus agentes en la prestación del servicio de seguridad a los ciudadanos colombianos que pese a las múltiples quejas, reclamos y exigencias hechas a las autoridades del Estado, tendientes a evitar la tragedia ocurrida, finalmente, fueron víctimas de la violación al derecho a la vida y la integridad, derecho que está protegido por la Constitución Nacional del Estado Colombiano”* (fl. 157 c 1).

Afirmó que las autoridades nacionales y departamentales tenían pleno conocimiento de la posible ocurrencia de los hechos en los que perdió la vida el señor Bernal Ortiz, sin embargo *“después de cruces de comunicaciones, oficios, sugerencias, advertencias, recomendaciones, órdenes y otros, entre los diferentes órganos del Estado, a nivel departamental y nacional, parece ser que las diferentes Instituciones, se quedaron en la mera investigación, con el objeto de diseñar estrategias, pero llegado el 4 de mayo de 1998, ninguna de éstas había comenzado a poner en práctica alguna o siquiera la primera o única estrategia a fin de evitar lo que finalmente ocurrió, una masacre previamente anunciada a gritos”* (fl. 164 c 1).

**4.2.-** El Ministerio de Defensa, en debido tiempo, alegó de conclusión (fl. 147 a 154 c 1). Indicó que *“resulta evidente que no existe ninguna probanza que permita edificar con solidez la mentada falla del servicio, debido al surgimiento de la causal exonerante de responsabilidad derivada del hecho del tercero que ilegalmente generó el desarrollo de los hechos controvertidos”* (fl. 150 a 151 c 1), hecho de un tercero que *“surge de la clara participación de miembros de grupos al margen de*

*la ley en la comisión de los hechos acontecidos el 4 de mayo de 1998 en la localidad de Puerto Alvira (Meta), ocurridos en una época en la que el orden público se encontraba alterado en casi la totalidad del territorio patrio, hecho notorio conocido por esta Corporación pues los habitantes de ésta región nos vimos envueltos en las mal llamadas pescas milagrosas iniciadas durante ese primer semestre en las distintas vías de nuestro Departamento, así como el continuo accionar delictivo de todos los grupos ilegales en contra de la población civil, cuestión que el Estado trató de mitigar pero ante tal arremetida no fue posible su detención” (fl. 151 c 1).*

Concluyó indicando que, en el presente caso, *“aparece plenamente acreditado que el evento dañoso sufrido por la demandante, se originó en el hecho de un tercero, por la acción directa de personas al margen de la ley y si bien la Entidad se encuentra en la obligación finalista de proteger la vida y el patrimonio de los ciudadanos, ello se efectúa en el marco de la realidad de nuestro país...” (fl. 309 c 1).*

**4.3.-** El Departamento del Meta no presentó alegatos de conclusión en esta oportunidad procesal.

**4.4.-** El Ministerio Público no intervino en esta oportunidad procesal.

#### **5.- La sentencia apelada.**

El Tribunal Administrativo del Meta accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda por cuanto consideró que se encontró probada la falla del servicio endilgada a las entidades demandadas condenándolas al pago de perjuicios morales, pero no decretó el pago de perjuicios materiales a favor de los demandantes por cuanto consideró que no se probaron los ingresos del señor Bernal Ortiz (fl. 314 a 337 c ppal).

Consideró que *“no existe la menor duda en el sentido de que las autoridades nacionales e inclusive departamentales tenían pleno conocimiento de la grave situación en que se encontraban los habitantes de Puerto Alvira o Caño Jabón y de la posible toma de este paraje por grupos irregulares que no sólo venían azotando el Departamento del Meta desde enero de 1998 se efectuaron diversos consejos de seguridad como consta en cuaderno anexo en donde se tocó el tema*

*álvido de Puerto Alvira o Caño Jabón por parte de las autoridades del más diverso orden, sin que se hubiese decidido tomar soluciones que evitaran tan execrable crimen” (fl. 331 c ppal).*

*De la misma manera, para el Tribunal a quo “[t]odo el acervo probatorio que se ha aportado nos permiten (sic) concluir que el Estado fue inferior a sus obligaciones, lo que permitió que fueran asesinados de manera vil más de 20 colombianos, entre quienes se encontraba Wilson Bernal Ortiz, siendo autores de éste reprochable hecho fuerzas irregulares que se autodenominan autodefensas unidas de Colombia. Pero además de censurar el hecho de barbarie, lo indignante en el caso que se estudia es que previamente las autoridades departamental y nacional habían conocido de la presunta toma de que iba a ser objeto el pequeño poblado, dejando a los inermes pobladores en una desprotección total. Desde ningún punto de vista esta Corporación puede admitir y menos justificar la imposibilidad logística y de efectivos militares para cauterizar tan censurables hechos. Como diría nuestro nobel de literatura ‘una masacre anunciada” (fl. 332 c ppal).*

Según el fallador de primera instancia:

*“La omisión en que incurrió el Estado colombiano al tener conocimiento de los posibles hechos que iban a suceder en Puerto Alvira no tienen (sic) justificación de ninguna (sic) índole, la falta de recursos materiales y humanos no puede ser una razón lógica para dejar desprotegida a la ciudadanía en manos de filibusteros y asesinos que han sembrado el terror y la muerte especialmente en las apartadas regiones del país.*

*“Debe advertirse que el gobierno Departamental del Meta también tuvo conocimiento de la grave situación en que se encontraba Puerto Alvira, y esto es más lógico por cuanto dicho paraje se encuentra dentro de la jurisdicción territorial de este departamento, a tal punto que como se dijo la situación generó la convocatoria de varios concejos de seguridad en donde intervinieron no solo las autoridades policivas y militares, sino el propio Gobernador del Departamento del Meta, convocatorias de las cuales no salió respuesta efectiva puesto que si se hubiesen tomado las medidas correspondientes no hubiese acontecido el cuadro sangriento que ha dado origen a este proceso” (fl. 333 a 334 c ppal).*

En razón a las anteriores consideraciones, el Tribunal a quo encontró probada la falla del servicio de las entidades demandadas y accedió al reconocimiento de indemnización por perjuicios morales a favor de las entidades demandadas, pero negó las pretensiones en torno al reconocimiento de perjuicios materiales por ausencia de prueba de los ingresos de la víctima, punto éste respecto del cual la

señora Magistrada Teresa Herrera Andrade aclaró su voto por considerar que se debió acceder a la pretensión denegada.

## **6.- Las apelaciones.**

### **6.1.- El Ministerio de Defensa.**

Inconforme con la decisión del Tribunal *a quo*, el Ministerio de Defensa interpuso, en debido tiempo, recurso de apelación contra dicho proveído (fl. 341 c ppal); lo sustentó mediante memorial radicado el 28 de abril de 2003 (fl. 348 a 354 c ppal) y fue admitido por esta Corporación en auto del 28 de agosto de 2003 (fl. 365 a 366 c ppal).

Fundamentó su inconformidad en el hecho de que para resolver el caso concreto *“hay que tener en cuenta también la realidad histórica, económica y de violencia que desde hace bastante tiempo tienen (sic) en jaque nuestro País, para establecer que no es posible endilgarle una exagerada responsabilidad, pues al Estado no se le puede (sic) imponer excesivas cargas, no estando obligado a lo imposible en materia de responsabilidad, argumento que esgrimo con el objeto de que sea revisado el fallo de primera instancia y sea revocado, negando las pretensiones planteadas por la parte actora”* (fl. 350 c ppal).

Afirmó que *“no es posible aplicar una óptica bastante ideal para exigirle a la Institución que represento su permanencia en todas y cada una de las regiones del país, salvaguardando cualquiera de las múltiples amenazas que a diario y de manera constante ejercen los violentos contra la población civil, muchas de las cuales afortunadamente no superan ese carácter, pero implican una movilización que desgasta el actuar operativo de las tropas”* (fl. 351 c ppal).

Por todo ello, el apelante solicitó la revocatoria de la providencia apelada.

### **6.2.- El Departamento del Meta.**

Inconforme con la decisión del Tribunal *a quo*, el Departamento del Meta interpuso, en debido tiempo, recurso de apelación contra dicho proveído (fl. 340 c ppal); lo sustentó mediante memorial radicado el 23 de abril de 2003 (fl. 345 a 347

c ppal) y fue admitido por esta Corporación en auto del 28 de agosto de 2003 (fl. 365 a 366 c ppal).

Apoyó su inconformidad para con la sentencia de primera instancia en el hecho de que *“los señores Gobernadores no pueden asumir obligaciones que por mandato constitucional está[n] en cabeza de las Fuerzas Armadas, que tiene la obligación de preservar el orden público en todo el territorio nacional y que deben generar de su parte actuaciones positivas para cumplir con su cometido, en razón de su conocimiento, experiencia y formación, en el proceso que nos ocupa y como obra en el expediente quienes estaban llamados a adelantar y proteger la vida de quien dio origen al presente proceso eran instancias diferentes al Ente Territorial que represento”* (fl. 346 c ppal).

#### **7.- Alegatos de conclusión en segunda instancia.**

**7.1.-** La parte actora no presentó alegatos de conclusión en esta instancia.

**7.2.-** El Departamento del Meta presentó alegatos de conclusión en esta instancia (fl. 389 a 390 c ppal), para reiterar los argumentos que sustentaron su recurso de apelación.

**7.3.-** El Ministerio de Defensa no presentó alegatos de conclusión en esta oportunidad procesal.

#### **8. Intervención del Ministerio Público**

El Ministerio Público no intervino en esta etapa procesal.

### **II. CONSIDERACIONES**

Corresponde a la Sala decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, Sala de Decisión, proferida el día 25 de febrero de 2003.

#### **1.- Lo que se debate.**

El recurso de apelación que decide la Sala en esta oportunidad se contrae a la inconformidad aludida por la parte demandada en torno a la declaratoria de responsabilidad de las entidades demandadas: para el Ministerio de Defensa el Tribunal *a quo* erró al considerar probada la falla del servicio de defensa por cuanto, en su sentir, no existen razones suficientes para que opere dicha declaratoria en cuanto el régimen de responsabilidad aplicable en estos casos es el de la falla relativa del servicio; por otra parte, el Departamento del Meta consideró que no se debió comprometer su responsabilidad dado que dicha entidad territorial no cumple funciones de defensa y seguridad.

Al respecto conviene recordar la posición constante de la Sala según la cual mediante el recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión judicial –en este caso la que contiene una sentencia–, por lo cual corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, con sus propias consideraciones, para efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se plantean ante la segunda instancia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en la parte inicial del artículo 357 del C. de P. C., a cuyo tenor:

*“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante y **por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso**, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla...”* (las negritas son de la Sala).

En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia su marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente, están llamados a excluirse del debate en la instancia superior, sin perjuicio de los casos previstos o autorizados por la Constitución Política o por la ley, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia<sup>1</sup> de la sentencia como el principio dispositivo<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> En relación con la aplicabilidad del principio de congruencia en lo que corresponde a la resolución del recurso de apelación puede consultarse el pronunciamiento efectuado recientemente por la Sala, mediante providencia fechada en abril 1 de 2009, dentro del expediente 32.800, con ponencia de la señora Magistrada Ruth Stella Correa Palacio, en la cual se puntualizó:

razón por la cual la jurisprudencia nacional ha sostenido que *“las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: ‘tantum devolutum quantum appellatum’*”<sup>3</sup>.

En relación con la regla general mencionada, según la cual aquellos temas no propuestos en el recurso de alzada estarían llamados a excluirse del conocimiento del juez *ad quem*, conviene precisar que dicha regla general admite algunas excepciones autorizadas por la Constitución Política o por la ley, de las cuales, a título puramente ilustrativo, se encuentran aquellos temas procesales que, de configurarse, el juez de la causa deberá decretarlos de manera oficiosa, no obstante que no hubieren sido propuestos por la parte impugnante como fundamento de su inconformidad para con la decisión censurada.

En efecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado en múltiples decisiones ha determinado la operancia del fenómeno jurídico procesal de la caducidad de la acción ejercida, así como también ha encontrado acreditada la existencia de la falta de legitimación en la causa –por activa o por pasiva– e incluso la ineptitud sustantiva de la demanda, casos<sup>4</sup> en los cuales ha denegado las pretensiones de

---

*“De conformidad con el principio de congruencia, al superior, cuando resuelve el recurso de apelación, sólo le es permitido emitir un pronunciamiento en relación con los aspectos recurridos de la providencia del inferior, razón por la cual la potestad del juez en este caso se encuentra limitada a confrontar lo decidido con lo impugnado en el respectivo recurso y en el evento en que exceda las facultades que posee en virtud del mismo, se configurará la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relativa a la falta de competencia funcional”.*

<sup>2</sup> Dicho principio ha sido definido por la doctrina como:

*“La facultad exclusiva del individuo de reclamar la tutela jurídica del Estado para su derecho, y en la facultad concurrente del individuo con el órgano jurisdiccional, de aportar elementos formativos del proceso y determinarlo a darle fin”. O como dice COUTURE, es el principio procesal que asigna a las partes y no a los órganos de la jurisdicción la iniciativa, el ejercicio y el poder de renunciar a los actos del proceso”*

*“Son características de esta regla las siguientes:*

*“(…) El campo de decisión del juez queda determinado especial y esencialmente por las pretensiones del demandante debido a que el juez no puede decidir sobre objeto diverso a lo en ellas contemplado”* (negrillas adicionales). López Blanco, Hernán Fabio, Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Parte General, Tomo I, Dupré Editores, Bogotá, 2005, Pág. 106.

<sup>3</sup> Al respecto, ver por ejemplo, sentencia de la Corte Constitucional C-583 de 1997.

<sup>4</sup> En relación con la caducidad de la acción ejercida, la Sala ha sostenido:

*“Esta Sección del Consejo de Estado ha señalado que el Juez está facultado para declarar de oficio la caducidad de la acción cuando quiera que, de conformidad con las pruebas obrantes en el proceso, encuentre probados los supuestos que la configuran; al respecto la Sala ha considerado:*

---

*'La caducidad de la acción puede entenderse como la institución jurídico-procesal mediante la cual el legislador, en consideración a la seguridad jurídica y el interés general, establece límites temporales para el ejercicio de las acciones que materializan el derecho de acceso a la administración de justicia. Cuando opera la caducidad se extingue el derecho de acción 'de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado'. Por ser de orden público, la caducidad es indisponible, irrenunciable y el juez, cuando encuentre probados los respectivos supuestos fácticos, puede declararla de oficio, aún en contra de la voluntad de las partes. La caducidad opera por el sólo transcurso objetivo del tiempo, y su término perentorio y preclusivo, por regla general, no se suspende, no se interrumpe y no se proroga'. [Sentencias de 24 de abril de 2008, exp. 16.699. M.P. Myriam Guerrero de Escobar y de 30 de agosto de 2006, exp. 15.323, entre muchas otras].*

Ahora, en punto a la legitimación en la causa de las partes, se ha sostenido:

*"Cabe recordar que constituye una postura sólidamente decantada por la jurisprudencia de esta Sala aquella consistente en excluir la figura de la falta de legitimación en la causa de las excepciones de fondo que puedan formularse dentro del proceso, comoquiera que éstas, a diferencia de aquélla, enervan la pretensión procesal en su contenido, pues tienen la potencialidad de extinguir, parcial o totalmente, la súplica elevada por el actor, **en tanto que la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado**". (Se destaca). [Sentencia del 22 de noviembre de 2001, Consejera Ponente. María Elena Giraldo Gómez, exp. 13.356., sentencia reiterada en muchas oportunidades por la Sala].*

Y frente al tema de la inepta demanda, se ha determinado:

*"En consecuencia, la Sala encuentra demostrada la indebida escogencia de la acción, lo cual torna improcedente un pronunciamiento de fondo comoquiera que la adecuada escogencia de la acción constituye presupuesto de la sentencia de mérito, tal como lo ha sostenido esta Sección del Consejo de Estado:*

*"Al efecto cabe tener en cuenta que esta Corporación<sup>4</sup> ha precisado que persisten algunos requisitos indispensables para proferir una decisión de fondo, como lo es que la acción contencioso administrativa se ejerza con sujeción a los requisitos que prevé la ley para su procedencia<sup>4</sup>, sin perjuicio de que, como lo explica la doctrina, el juez cumpla con la obligación 'de declarar la razón por la cual no puede proveer". [sentencias de 28 de abril de 2010, exp. 17.811 y de 27 de abril de 2011, exp. 19.392].*

Conviene igualmente destacar, además, que la Sección Tercera del Consejo de Estado precisó acerca del deber de sustentar el recurso de apelación como presupuesto insalvable e ineludible, para decidir en segunda instancia el caso correspondiente, con fundamento en el aludido marco argumentativo que, dicho sea de paso, debe guardar total coincidencia con las consideraciones expuestas por el juez de primer grado, para efectos de controvertir la decisión impugnada. Así ha discurrido la Sala al considerar que:

*"(...) es claro que el recurso de apelación, también llamado recurso de alzada -y que constituye la principal garantía para los derechos de los asociados que acuden a la administración de justicia, en cuanto implica la revisión de sus decisiones por un funcionario diferente al que las profirió, está instituido para permitir que la parte inconforme con una decisión judicial proferida en proceso de primera instancia, acuda ante el superior jerárquico del funcionario judicial que la profirió, con el fin de exponer ante aquel las razones por las cuales considera que el a-quo incurrió en un error en la apreciación de los hechos o en la aplicación del derecho y en consecuencia la decisión debió ser distinta a la expedida, para obtener por este medio que el superior jerárquico -juez ad-quem- la revise y la reforme o revoque, según lo solicitado por el recurrente, pudiendo dicho funcionario examinar la decisión objeto del recurso con fundamento en el acervo probatorio recaudado en la primera instancia y aún en la segunda, cuando se reúnan las condiciones legales para ello.*

*"....."*

## 2.2. La sustentación del recurso:

*Como ya se dijo, uno de los requisitos de viabilidad de los recursos es su sustentación, la cual (...) es una imposición del dec. 01 de 1984, con consecuencias procesales para el que*

la demanda o se ha inhibido de fallar, según el caso, con independencia de si tales presupuestos o aspectos hubieren sido, o no, advertidos por el juez de primera instancia o por alguno de los sujetos procesales, incluido, claro está, aquel que hubiere impugnado la providencia del juez *a quo*.

En la misma línea de pensamiento, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 4 de agosto de 2010<sup>5</sup>, puntualizó lo siguiente acerca de la existencia de la regla general en cuya virtud la competencia del juez de segunda instancia se encuentra limitada por el alcance del respectivo recurso de alzada:

*“Al tenor del artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, en armonía con el artículo 368, ejusdem, el fallo debe estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda, y con las excepciones propuestas por el accionado, o que el juez ha debido reconocer de oficio, de modo que si el juzgador deja de pronunciarse sobre lo que en esa medida le corresponde, o se extralimita, quien resulte afectado con ese pronunciamiento constitutivo de un error ‘in procedendo’, para enmendarlo cuenta con la referida causal de casación.*

*En reciente decisión la Corporación reiteró que concordante con el principio dispositivo, el postulado de la congruencia supone ‘una labor*

---

*debiendo hacerla no lo hace. Lo que demuestra que la ley impuso ese requisito como obligatorio para su procedibilidad; requisito que debe cumplirse no de cualquier manera sino con manifestación de inconformidad, la que puede ser total o parcial, por tratarse precisamente de condenas de naturaleza renunciante. La inconformidad debe referirse a la resolutive de la providencia, porque es la que muestra o define lo favorable o desfavorable del fallo”<sup>54</sup> (La Sala resalta).*

*Ello significa que resulta indispensable, al interponer el recurso de apelación en contra de una providencia proferida por la jurisdicción contencioso administrativa –el juez o el tribunal-, sustentarlo en debida forma, lo cual equivale a exponer los argumentos fácticos y jurídicos que sirven de fundamento a la discrepancia del recurrente para con la decisión del juez y a través de los cuales busca llevar al convencimiento del funcionario judicial encargado de resolverlo –el superior jerárquico de quien profirió la decisión- la certeza de que la providencia incurrió en un error de hecho o de derecho y, por lo tanto, debe ser efectivamente modificada o revocada en los términos solicitados por el recurrente.*

*De conformidad con lo expuesto, es claro que el recurrente no cumple con la carga procesal que pende sobre él con la mera presentación de un escrito en el que manifieste que interpone el recurso de apelación en contra de la providencia que le ha sido notificada, sino que necesariamente debe proceder a su sustentación, requisito que debe ser verificado por el superior al momento de entrar a estudiar la viabilidad del recurso y si procede o no su admisión, de modo que si el escrito de interposición del recurso no cumple con dicho requisito, el funcionario judicial debe correr traslado al apelante para que lo sustente, so pena de que el respectivo recurso sea declarado desierto si no lo hace dentro del término otorgado para ello.*

*Por otra parte, también se advierte que el juez efectúa un análisis preliminar del recurso interpuesto, con la finalidad de establecer el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos que lo viabilizan y de esta manera decidir sobre su admisión o inadmisión; pero el estudio concreto de los argumentos expuestos por el apelante como sustento del recurso interpuesto para obtener la modificación o revocación de la providencia impugnada, sólo se efectúa al momento de decidir el recurso mismo, cuando el juzgador establecerá si es procedente o no acoger dicha solicitud del recurrente y por lo tanto, si procede su modificación, su revocación o su confirmación”. [Sentencia de 14 de abril de 2010, exp. 18.115, reiterada en sentencia de 21 de febrero de 2011, exp. 17.721].*

<sup>5</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, M.P. Ruth Marina Díaz, expediente No. 05001-3103-001-2002

comparativa indispensable entre el contenido de fondo de la relación jurídico procesal y lo resuelto por el juzgador en el respectivo fallo, con el fin de establecer una de las tres causas de ocurrencia de la anomalía en cuestión: La de ser la resolución impertinente por ocuparse con alcance dispositivo de extremos no comprendidos en la relación jurídico-procesal (extra petita); la de ser la resolución excesiva por proveer a más de lo que el demandante pide (ultra petita); y en fin, la de ser deficiente por dejar de proveer, positiva o negativamente, acerca de puntos integrantes de la demanda o sobre las excepciones que, además de aparecer probadas, hayan sido alegadas por el demandado cuando así lo exija la ley (citra petita) (...) (Sentencia de casación civil de 7 de octubre de 2009, exp. 2003-00164).

(...)

Ante esa circunstancia lo primero que resulta pertinente precisar es el tema de la competencia del ad quem, la cual está orientada por los parámetros previstos en el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, que en su parte pertinente reza: 'La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones'.

Esta Corporación al estudiar el alcance del citado precepto comentó en sentencia de 8 de septiembre de 2009, exp. 2001-00585-01, que '(...) la norma establece que la apelación se entiende interpuesta 'en lo desfavorable al apelante', regla de alto valor constitucional pues consagra la interdicción de la reformatio in pejus. En suma, esta primera regla impide desmejorar la posición del apelante único; **no obstante, esa parte del precepto no puede leerse como una autorización al juez de segundo grado para hacer el escrutinio y ad nutum determinar libremente 'qué es lo desfavorable al recurrente', pues a renglón seguido la norma establece una segunda prohibición complementaria, según la cual 'no podrá el ad quem enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso'.** (Se deja destacado en negrillas).

**Otro aspecto de importancia en el desarrollo de la alzada lo constituye la sustentación**, requisito que contempla el parágrafo 1º del canon 352, ibídem, según la modificación que introdujo el precepto 36 de la Ley 794 de 2003, el cual reclama que '(...) el recurrente exprese, en forma concreta, las razones de su inconformidad con la providencia', y como consecuencia de ello reconoció la Corte en el citado fallo, que en 'ese escenario, **el juez de segunda instancia no puede suplantar a la parte interesada en la labor de determinar el alcance de la protesta o para fijar qué es 'lo desfavorable' al recurrente**, pues tal intervención además de inopinada y sorpresiva, quedaría a salvo de cualquier posibilidad de réplica, y por lo mismo de control de las partes; así, ante una construcción hecha por el juez en la sentencia de segunda instancia, mediante la cual define a última hora, qué considera desfavorable al apelante, éste mismo podría verse sorprendido y sin más opciones.

*En párrafo posterior se indica, que '(...) corolario de todo lo dicho, queda la afirmación de que **el juez de segundo grado no es libre en la definición de los contornos de su competencia**, ni puede concretar sin ataduras 'que es lo desfavorable al apelante', para atraer una competencia de la que carece o desdeñar una que nítidamente le ha sido atribuida, no sólo por la ley, sino por el acto procesal de parte que le transmite la desazón del litigante frente al fallo (...)'. (Subrayas y negrillas adicionales).*

Así pues, por regla general, a la luz de las disposiciones legales vigentes, el recurrente debe señalar en forma oportuna, esto es dentro de los términos establecidos por la ley, tanto los asuntos o aspectos que considere lesivos de sus derechos, como también justificar las razones de su inconformidad, a las cuales deberá ceñirse el juez<sup>6</sup>. La exigencia legal de que el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia deba sustentarse no es, en consecuencia, una simple formalidad irrelevante para el proceso, por lo cual su inobservancia acarrea la declaratoria de desierto y, por contera, la ejecutoria de la providencia que se recurre (artículo 212 C.C.A.).

Esta Sala ha delimitado el estudio del recurso de alzada a los motivos de inconformidad expresados por el recurrente, según lo reflejan las siguientes puntualizaciones:

*“Ninguna precisión resultaría necesario efectuar en relación con el régimen de responsabilidad aplicable a las circunstancias del caso concreto, ni en cuanto a la concurrencia, en el mismo, de los elementos constitutivos del régimen respectivo, habida cuenta que el recurso de apelación incoado por la entidad demandada no controvierte tales extremos y la parte actora no recurrió la sentencia de primera instancia, de manera que los referidos, son puntos de la litis que han quedado fijados con la decisión proferida por el a quo”<sup>7</sup>.*

En reciente pronunciamiento efectuado por esta Sala, se precisó:

*“De conformidad con el principio de congruencia, al superior, cuando resuelve el recurso de apelación, sólo le es permitido emitir un pronunciamiento en relación con los aspectos recurridos de la providencia del inferior, razón por la cual la potestad del juez en este caso se encuentra limitada a confrontar lo decidido con lo impugnado en el respectivo recurso y en el evento en que exceda las facultades que posee en virtud del mismo, se configurará la causal de nulidad*

---

<sup>6</sup> Así lo consideró la Sala en la providencia dictada el 26 de febrero de 2004, Exp: 26.261. C.P. Alier Hernández Enríquez.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de agosto del 2008, Exp. 14638.

*prevista en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relativa a la falta de competencia funcional*<sup>8</sup>.

Otra de las limitaciones relevantes a las cuales se encuentra materialmente sujeta la competencia del juez *ad quem*, para efectos de proferir el fallo respectivo con el cual ha de desatarse la apelación interpuesta contra una sentencia la constituye la garantía de la *non reformatio in pejus*, por virtud de la cual no resulta válidamente posible que, con su decisión, el juez de la segunda instancia agrave, empeore o desmejore la situación que en relación con el litigio correspondiente le hubiere sido definida al apelante único mediante la sentencia de primera instancia.

Dicha garantía, que le imposibilita al juez de la segunda instancia agravar la situación del apelante o resolverle en su perjuicio y que se circunscribe a los eventos en los cuales el cuestionamiento del fallo proviene de quien ha de aparecer como apelante único, encuentra expresa consagración constitucional en el artículo 31 de la Carta Política, a cuyo tenor:

*“Artículo 31. Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.*

*“El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único”.*

No sobra puntualizar que la *no reformatio in pejus* –al igual que ocurre con la casi totalidad de las garantías y de los derechos que el ordenamiento jurídico consagra y tutela– no tiene alcance absoluto o ilimitado, comoquiera que su aplicación encuentra, al menos, dos importantes restricciones de carácter general, a saber: *i).*- En primer lugar debe resaltarse que la imposibilidad de reformar el fallo de primer grado en perjuicio o en desmedro del apelante sólo tiene cabida cuando la impugnación respectiva sea formulada por un solo interesado (apelante único), lo cual puede comprender diversas hipótesis fácticas como aquella que corresponde a casos en los cuales, en estricto rigor, se trata de varias apelaciones desde el punto de vista formal, pero interpuestas por personas que aunque diferentes entre sí, en realidad comparten un mismo interés dentro del proceso o integran una misma parte dentro de la *litis* (demandada o demandante), por lo cual materialmente han de tenerse como impugnaciones únicas; *ii).*- En segundo lugar ha de comentarse que en aquellos casos relacionados con la apelación de los fallos inhibitorios de primer grado, en los cuales el juez de la segunda instancia

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 1° de abril de 2009, Exp. 32.800, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

encuentre que hay lugar a proferir una decisión de mérito, así deberá hacerlo "... aun cuando fuere desfavorable al apelante" (artículo 357, inciso final, C. de P. C.)<sup>9</sup>.

Acercas del alcance de la garantía de la *no reformatio in pejus*, la Sala ha señalado:

*"En efecto, la no reformatio in pejus, o, prohibición de la agravación en peor, se concibe como garantía del derecho al debido proceso dentro del trámite de la segunda instancia, pues condiciona la competencia del ad quem que conoce del mismo; el alcance de dicho condicionamiento ha sido precisado por la Corte Constitucional, en los siguientes términos<sup>10</sup>:*

*"Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: 'tantum devolutum quantum appellatum' (...). En otros términos, la apelación siempre se entiende interpuesta en lo desfavorable, tanto que una alzada propuesta contra una decisión que de ninguna manera agravia, tendría que ser declarada desierta por falta de interés para recurrir, pues tal falta afecta la legitimación en la causa. Por tanto, **tratándose de apelante único**, esto es, de un único interés (o de múltiples intereses no confrontados), **no se puede empeorar la situación del apelante, pues al hacerlo se afectaría la parte favorable de la decisión impugnada, que no fue transferida para el conocimiento del superior funcional"**. (Se resalta y subraya)*

*"La prohibición de empeorar la situación del apelante único se circunscribe entonces al contenido de la decisión que se impugna, es decir, el juez de segunda instancia sólo puede modificarla si con ello el apelante resulta favorecido o mejorado en el reconocimiento de sus pretensiones.*

*"De allí que, si el recurso de apelación no prospera y por ende se confirma la decisión que, por desfavorable, fue impugnada, no existe fundamento alguno que permita siquiera considerar el quebrantamiento del aludido principio"<sup>11</sup>.*

Pues bien, a la luz de esta garantía, que le impone al juez de la segunda instancia el deber de respetar o de preservar el fallo apelado en aquellos aspectos que no resultaren desfavorables para el apelante único y que el mismo no hubiere cuestionado por considerarlos no perjudiciales para sus derechos o intereses, conecta perfectamente con la anteriormente referida limitación material que de igual manera debe respetar el juez de segunda instancia, contenida en la parte inicial del inciso primero del artículo 357 del C. de P. C., en razón de la cual "[l]a apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el

<sup>9</sup> Al respecto consultar, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 23 de abril del 2009, Exp. 17160 y del 20 de mayo de ese mismo año, Exp. 16.925.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-583 del 13 de noviembre de 1997.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia fechada en julio 18 de 2002, Exp. 19.700 y sentencia fechada en agosto 10 de 2000, Exp. 12.648, C. P. Dra. María Elena Giraldo Gómez, entre otras.

*superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso*”, de lo cual se desprende con claridad que si la apelación debe entenderse interpuesta únicamente en relación con aquello que en el fallo impugnado resultare perjudicial o gravoso para el recurrente, el juez de la segunda instancia está en el deber de respetar y de mantener incólume, para dicho recurrente único –y con ello para el resto de las partes del proceso–, los demás aspectos de ese fallo que no hubieren sido desfavorables para el impugnante o frente a los cuales él no hubiere dirigido ataque o cuestionamiento alguno, puesto que la ausencia de oposición evidencia, por sí misma, que el propio interesado no valora ni estima como perjudiciales para sus intereses los aspectos, las decisiones o las materias del fallo de primera instancia que de manera voluntaria y deliberada no recurrió, precisamente por encontrarse conforme con ellos<sup>12</sup>.

De esta manera resulta claro que el límite material para las competencias del juez superior constituye el alcance de la apelación y los propósitos específicos que con la misma se persiguen, se complementa de manera diáfana y directa con la garantía de la *no reformatio in pejus*, a la cual, simultáneamente, le sirve de fundamento y explicación.

Así las cosas, la Sala se limitará a determinar la existencia de la responsabilidad patrimonial de las entidades demandadas por los hechos perpetrados por un grupo armado al margen de la ley, el 4 de mayo de 1998 en la Inspección de Puerto Alvira (Meta), en los cuales encontró la muerte el señor Wilson Bernal Ortiz pero, de encontrar que dicha declaratoria procede, restringirá su decisión a la actualización de la condena impuesta por el Tribunal *a quo*, todo ello en virtud del principio de la *no reformatio in pejus*.

Con el fin de resolver los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio de Defensa y por el Departamento del Meta, la Sala procederá a hacer un breve recuento de las hipótesis en las cuales se puede ver comprometida la responsabilidad patrimonial del Estado por el hecho de grupos armados al margen de la ley y, seguidamente, procederá a analizar la conducta de las entidades demandadas.

---

<sup>12</sup> Al respecto consultar, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 23 de abril del 2009, Exp. 17160 y del 20 de mayo de ese mismo año, Exp. 16.925.

**2.- La jurisprudencia de la Corporación en torno a la responsabilidad patrimonial del Estado por homicidios perpetrados por grupos al margen de la ley, cuando se encuentra probada una falla del servicio.**

La Sala encuentra necesario efectuar algunas precisiones respecto de la imputación del daño por la acción u omisión de una autoridad pública por hechos terroristas cuando el origen del mismo se encuentra probada una falla del servicio, lo anterior por cuanto en casos como el que decide la Sala en esta oportunidad, la imputación material de los hechos –homicidios, desapariciones forzadas, atentados, etc.– recae en un tercero, sin embargo la imputación jurídica se ha predicado de la Administración por haber incumplido su deber de protección, defensa y seguridad de las personas y/o de sus bienes cuando ello se ha acreditado suficientemente dentro del respectivo proceso.

Esta Sala, en jurisprudencia constante, ha determinado el alcance de la responsabilidad del Estado por actos terroristas bajo la óptica de la falla del servicio, según se destaca a continuación, sin perjuicio de señalar que según la posición mayoritaria también se ha determinado la exigibilidad de responsabilidad patrimonial del Estado en esos supuestos con base en los títulos del riesgo excepcional o daño especial, según cada caso, asuntos de los cuales no se ocupará la Corporación en esta oportunidad. Así,

***“De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala, los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros son imputables al Estado cuando en la producción del hecho intervino la administración, a través de una acción u omisión constitutivas de falla del servicio, como en los eventos en los cuales el hecho se produce con la complicidad de miembros activos del Estado, o la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las autoridades y éstas no se la brindaron, o porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible y no se realizó ninguna actuación dirigida a evitar o enfrentar eficientemente el ataque<sup>13</sup>.*”**

*“También ha determinado la Sala la imputabilidad al Estado por los daños sufridos por quienes son sometidos a la exposición a un riesgo de*

---

<sup>13</sup> Cita textual de la sentencia reseñada: “Con fundamento en ese título de imputación se accedió a las pretensiones de los demandantes en sentencias de la Sala Plena de 16 de julio de 1996, exp: 422 y de la Sección de 11 de diciembre de 1990, exp: 5417; 21 de marzo de 1991, exp: 5595; 19 de agosto de 1994, exp: 9276 y 8222; 13 de octubre de 1994, exp: 9557; 2 de febrero de 1995, exp: 9273; 16 de febrero de 1995, exp: 9040; 30 de marzo de 1995, exp: 9459; 27 de julio de 1995, exp: 9266; 15 de agosto de 1995, exp: 10.286; 6 de octubre de 1995, exp: 9587; 14 de marzo de 1996, exp: 11.038; 29 de marzo de 1996, exp: 10.920; y 29 de agosto de 1996, exp: 10.949 y 11 de julio de 1996, exp: 10.822, entre otras”.

*naturaleza excepcional, creado por la administración en cumplimiento del deber constitucional y legal de proteger a la comunidad en general. Ha dicho la Sala:*

*‘En otros eventos..., la imputabilidad surge de la creación de un riesgo, que es considerado excepcional, en la medida en que supone la puesta en peligro de un grupo particular de ciudadanos, como consecuencia del desarrollo de una actividad dirigida a proteger a la comunidad en general. No se trata aquí, entonces, de la existencia de una acción u omisión reprochable de la administración, sino de la producción de un daño que, si bien es causado por un tercero, surge por la realización de un riesgo excepcional, creado conscientemente por ésta, en cumplimiento de sus funciones. Y es la excepcionalidad del riesgo lo que hace evidente la ruptura del equilibrio frente a las cargas públicas y posibilita el surgimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado’<sup>14</sup>.*

***“Para que el hecho violento del tercero pueda ser imputable al Estado, se requiere que éste haya sido dirigido contra un establecimiento militar o policivo, un centro de comunicaciones o un personaje representativo de la cúpula estatal”<sup>15</sup>.***

***“Por lo tanto, se ha considerado que no le son imputables al Estado los daños causados por actos violentos cometidos por terceros cuando éstos son dirigidos indiscriminadamente contra la población, con el fin de sembrar pánico y desconcierto social, y no contra un objetivo estatal específico, bien o persona, claramente identificable como objetivo para los grupos al margen de la ley.***

*‘Si el atentado es indiscriminado, no es selectivo, y tiene como fin sembrar pánico y desconcierto social como una forma de expresión, por sus propias características cierra las puertas a una posible responsabilidad Estatal ya que es un acto sorpresivo en el tiempo y en el espacio, planeado y ejecutado sigilosamente, y por lo mismo, en principio imposible de detectar por los organismos encargados de la seguridad pública y como ya se ha dicho, los deberes del Estado, que son irrenunciables y obligatorios, no significan que sea por principio omnisciente, omnipresente ni omnipotente, para que responda indefectiblemente y bajo toda circunstancia’<sup>16</sup>.*

---

<sup>14</sup> Cita textual de la sentencia reseñada: “Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de agosto de 2000, exp. 11518. En el mismo sentido, sentencia del 18 de octubre de 2000, exp. 11834”.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de septiembre de 1994, exp: 8577, C.P. Julio César Uribe Acosta.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 27 de enero 2000, exp: 8490, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros. En igual sentido, sentencias del 17 de junio de 1993, exp: 7533, C.P. Julio César Uribe Acosta; 10 de agosto de 2000, exp. 11585, C.P. Alier Eduardo Hernández Enriquez; 21 de febrero de 2002, exp: 13.661, C.P. Ricardo Hoyos Duque; del 20 de mayo de 2004, exp. 14405, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, entre otras.

*“En síntesis, mayoritariamente la Sala reitera su posición de que los daños que sufran las personas como consecuencia del conflicto armado interno, le son imputables al Estado cuando se demuestra que son consecuencia de una falla del servicio de la administración ...” (las negritas son de la Sala)<sup>17</sup>.*

Acerca de la falla del servicio de protección, la Sala ha afirmado:

*“La concepción jurídica en la fijación de esos deberes de defensa de la soberanía, independencia e integridad del territorio nacional y del orden constitucional, por su propia naturaleza, implica que esos intereses jurídicos tutelados estén amenazados o se estén vulnerando; que la situación de amenaza o de vulneración sean ciertas, concretas, determinadas y por tanto previsible en las circunstancias de tiempo y lugar, porque el modo delincencial siempre es sorpresivo; el conocimiento por parte del Estado de una situación de esas, jurídicamente lo incita, a poner en movimiento su actuar.*

*“Cuando el derecho a recibir protección de las autoridades en la vida, honra y bienes, ha sido quebrantado y se han producido daños no solo a los intereses colectivos sino a los individuos que de él hacen parte, el afectado tiene acción indemnizatoria frente al agente o agentes del daño; el Estado será agente del daño en concurrencia con otros cuando acaezcan las situaciones especiales y fundadas de exigibilidad (previsibilidad) de la obligación de presencia para evitar o conjurar la alteración, que ya se explicaron.*

*“Esa ha sido la jurisprudencia de la Corporación, antes transcrita, además citada textualmente por la Corte Constitucional en sentencia proferida el día 24 de enero de 2001, mediante la cual definió el juicio de constitucionalidad contra los incisos 3 y 5 del parágrafo 1 del artículo 8 de la ley 418 de 26 de diciembre de 1997 “por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”; dijo:*

*‘Dirección general de la fuerza pública y el retiro de tropas de algunas zonas del territorio.*

*‘(...) no existe norma constitucional que disponga la presencia permanente, efectiva y real de la fuerza pública en todas y cada una de las zonas geográficas del territorio nacional. Por el contrario, la localización de los militares puede obedecer a estrategias que son válidas en el ejercicio de la función castrense y que deben ser juzgadas y evaluadas con criterios políticos y de capacidad militar, obviamente, dirigidas por el Presidente de la República como comandante supremo de las fuerzas armadas.*

*‘15. A lo anterior podría objetarse que la Corte elimina la responsabilidad por omisión de la fuerza pública porque admite que aquella puede ausentarse de las poblaciones colombianas. Esa tesis no es de recibo, como quiera que lo que esta*

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de diciembre de 2006, Exp. 28459, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

*Corporación considera no es que la fuerza pública deje de cumplir con sus funciones, sino que a los militares no puede exigírsele lo imposible materialmente, esto es, su presencia en cada uno de los rincones del país.*

*‘Es más, en procesos de responsabilidad extracontractual del Estado, el máximo órgano de lo contencioso administrativo ha reconocido que "el estado notorio de guerra que afronta el país desde aquella época, no imponía a la demandada (Policía Nacional) la obligación de estar presente en todos y cada uno de los rincones de la patria ...frente a la delicada situación de orden público vivida, no podría exigírsele a todas las autoridades públicas competentes, seguridad y vigilancia absoluta" Consejo de Estado. Sentencia de 6 de noviembre de 1997, la tesis de la falla en el servicio relativa viene siendo acogida por esa Corporación en reiteradas oportunidades, dentro de las cuales pueden verse las sentencias del 25 de marzo de 1993, del 15 de marzo de 1996 y 3 de noviembre de 1994, todas de la sección tercera.*

*‘No obstante, cuando surjan elementos que permitan prever la posible incursión de grupos al margen de la ley, en zonas donde no hay presencia de la fuerza pública, las autoridades están en la obligación de adoptar mecanismos especiales que garanticen la protección de la población civil’<sup>18,19</sup>.*

La Corporación también ha declarado la responsabilidad patrimonial del Estado por la falla del servicio configurada a partir de la omisión de las autoridades de acudir en debido tiempo a defender la vida, honra, integridad, libertades, derechos y bienes de los ciudadanos, así como la negligencia en el diseño de medidas de contención ante la ocurrencia de incursiones por parte de grupos armados al margen de la ley, cuando su posible o inminente ocurrencia hubiere sido denunciada ante las autoridades civiles o militares:

*“Lo anterior resulta suficiente para concluir que el hecho por el cual se demanda era totalmente previsible porque la Fuerza Pública tenía pleno conocimiento del planeamiento del atentado terrorista para la época en que efectivamente ocurrieron los hechos por los cuales se demanda, al punto que en uno de los poligramas remitidos a las estaciones de Policía se señaló como posibles fechas del mismo los días 9, 10, 17 y 19 del mes de julio de 1994 y el atentado en el municipio de La Calera ocurrió, precisamente, ese 19 de julio.*

*“Es necesario aclarar que si bien en los poligramas que fueron remitidos a las estaciones de Policía, al indicar la posible fecha en que ocurrirían los atentados, señalaron como objetivo de los subversivos a todos los municipios cercanos a Bogotá no se precisó que el único municipio*

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 048 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de marzo de 2004, Exp. 13318, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

susceptible de ser atacado sería el municipio de La Calera, lo cierto es que éste es uno de los municipios más cercanos a la capital, de modo que teniendo conocimiento sobre la pretensión de impetrar un ataque guerrillero y la posible fecha de su ejecución, éste resultaba totalmente previsible para las autoridades de la Fuerza Pública, tanto así que ese mismo día, el 19 de julio de 1994, un Coronel de la Policía previó que los guerrilleros podrían intentar dirigirse de Chingaza a La Calera y que tardarían en llegar aproximadamente 3 horas a La Calera.

“De manera que a pesar de ser un hecho previsible no se adoptaron las medidas pertinentes para prevenir o para contrarrestar el ataque.

“También se advierte, que a pesar de que se conocía claramente la intención guerrillera de efectuar una toma en el municipio y aún habiéndose reportado la información respecto de su ocurrencia, hacia las 9:00 p.m., en el sentido de que los subversivos estaban atacando esa localidad, lo cual encuentra soporte probatorio tanto en el informe rendido por el Secretario de Gobierno del Departamento de Cundinamarca, quien afirmó que tan pronto tuvo conocimiento de la ocurrencia del hecho reportó la información al Departamento de Policía como de la declaración del agente Vidal Quintero, según la cual el Coronel de Departamento también intuyó que los guerrilleros se dirigían hacia La Calera, la Fuerza Pública sólo llegó al municipio dos horas después de que se había iniciado el ataque y cuando ya los subversivos habían abandonado el lugar.

“Resulta sorprendente y paradójico que, según el relato coincidente de los testigos, los guerrilleros hubieren tenido tiempo hasta para ‘tomar gaseosa’ mientras atacaban la guarnición de policía y las instalaciones del Banco de Colombia y la Caja Agraria. Al respecto, es necesario indicar, por tratarse de un hecho notorio registrado en los mapas oficiales elaborados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, que el municipio de La Calera se encuentra ubicado tan solo a 16 kilómetros de distancia, en línea recta, del Distrito Capital de Bogotá; a 23.7 kilómetros del municipio de Sopó y a 26 kilómetros del municipio de Guasca, todo lo cual significa que por vía terrestre, utilizando las carreteras existentes y disponibles en la región, para llegar al municipio de La Calera se toman no más de treinta (0:30) minutos partiendo desde el Distrito Capital de Bogotá; veinte (0:20) minutos si el punto de origen es el municipio de Sopó y cerca de cuarenta (0:40) minutos cuando se parte desde el municipio de Guasca.

“Se hace referencia a las diferentes formas de acceder al municipio de La Calera por vía terrestre, en cuanto resulta evidente que para repeler el ataque guerrillero, para apoyar a los pocos agentes existentes para ese entonces en dicho municipio y para auxiliar y proteger a la población civil afectada por esa cruenta e ilegal toma, las fuerzas del orden habían podido llegar por muy diversas rutas –como además lo exige la estrategia que debe observarse en relación con confrontaciones o actos de guerra, cuando se trata de hacerle frente a los ataques del enemigo-, máxime si se tiene presente que para esa época la Fuerza Pública había tenido noticia anticipada en relación con los planes que contemplaba la guerrilla para atacar diversos municipios del Departamento de Cundinamarca, lo cual obligaba a aquella a diseñar y a tener listos para activar diversos planes tanto de contención como de contingencia y reacción.

*“Por lo anterior no resultan de recibo, en modo alguno, que el Ejército haya tardado en llegar al municipio blanco del ataque guerrillero dos horas, para cuyo efecto habría de asumirse que ese es el tiempo que toma el desplazamiento terrestre desde las instalaciones del “Cantón Norte” en la ciudad de Bogotá, puesto que, ante la gravedad de los hechos sucedidos, acerca de cuya planeación y factible ocurrencia la Fuerza Pública tenía suficiente y anticipado conocimiento, lo menos que podía esperarse es que los planes de reacción inmediata que las fuerzas del orden hubieren diseñado y preparado para hacerle frente a cualquier ataque de ese estilo, también contemplaren, como resulta apenas obvio, la posibilidad de arribar a La Calera desde diversos puntos geográficos, contando para ello con las tropas y recursos que estuvieren acantonados en los municipios circunvecinos –como lo son Sopó y Guasca-, así como con aquellos refuerzos y apoyos que igualmente habrían podido disponerse para situaciones de emergencia –como la que aquí se examina-, provenientes de todos aquellos elementos humanos y materiales que, como es ampliamente conocido, permanentemente se destinan a la protección y custodia de la represa del Guavio, dada la condición estratégica que a la misma le corresponde a nivel nacional.*”

*“A lo anterior se adiciona el hecho de que un ataque guerrillero de la gravedad y la magnitud de aquel que dio lugar al ejercicio de la acción que ahora se decide en segunda instancia –acerca de cuyo planeamiento tuvo anticipada noticia la Fuerza Pública y oportuna comunicación recibió acerca de su concreción-, en modo alguno permite aceptar, de manera pacífica, que la vía terrestre sea la única forma que hubieren contemplado las fuerzas del orden para llegar a La Calera, puesto que igualmente conocido es que la República cuenta con múltiples y variados recursos para contrarrestar esa clase de hechos y brindar protección efectiva y oportuna a la población, por manera que en ese propósito debieron conjugarse y ponerse en marcha diversas formas de desplazamiento que aseguraran una presencia oportuna de las tropas en el sitio de los hechos, lo cual de ninguna manera podría limitarse a los elementos propios de infantería sino que, también debió disponerse de los elementos que integran la caballería (montada y mecánica) y aquellos que forman parte de la Fuerza Aérea, de tal suerte que al sitio de los acontecimientos se habría podido llegar en pocos minutos, contados a partir del recibo de la primera noticia del ataque, si para ello se hubieren puesto en ejecución operaciones militares y de policía a través de fuerzas helicóptero transportadas o con la intervención de aviones artillados, cuyo origen, en tales casos, bien habría podido tener lugar, según correspondiere, tanto en las propias instalaciones del mencionado “Cantón Norte”, como en aquellas otras de las cuales dispone el país para el efecto, como por ejemplo, para solo mencionar algunas: la base aérea de CATAM, ubicada en la misma ciudad de Bogotá; la base aérea de Madrid (Cundinamarca); la base aérea de Melgar o incluso la base aérea de Apiay, en el Departamento del Meta*”

*“Así pues, se tiene que el ataque guerrillero que se pretendía ejecutar en los municipios cercanos al Distrito Capital fue un hecho previsible para la Administración y que, por tanto, ésta debió adoptar un plan de reacción inmediata para cuyo efecto debió acudir a todos los elementos tanto instrumentales como personales de la Fuerza Pública, esto es, de la Policía Nacional, del Ejército Nacional y de la Fuerza Aérea, de manera*”

*que hubiese sido posible acudir oportunamente al lugar de los hechos, bien por vía terrestre, bien por vía aérea o por ambas.*

*“Así pues, a pesar de que la Fuerza Pública tuvo conocimiento previo de la intención subversiva, que posteriormente se materializó mediante los hechos a que se ha venido haciendo alusión, lo cierto es que sólo llegó a hacerle frente al ataque guerrillero después de dos (2:00) horas de haberse iniciado, para lo cual únicamente contempló y utilizó la vía terrestre, partiendo desde el Distrito Capital de Bogotá y sin que al parecer, para ello, se hubieren diseñado con suficiente anticipación planes efectivos y serios de contingencia o de reacción inmediata, respecto de cuya existencia ninguna mención se hizo, siquiera, dentro del proceso que aquí se falla, de lo cual se infiere que la parte demandada no sólo no adoptó las medidas necesarias e indispensables para evitar, disuadir o prevenir el ataque de manera efectiva –ex ante-, sino que, peor aun, nada realmente efectivo hizo para reducirlo, neutralizarlo o al menos contrarrestarlo –ex post- cuando ya tuvo conocimiento acerca de su realización”<sup>20</sup>.*

Como se puede apreciar del examen de los precedentes jurisprudenciales citados, es posible afirmar que la responsabilidad del Estado se puede ver comprometida en el marco de actividades terroristas cuando quiera que se verifique la configuración de una falla del servicio, sin que ello determine, en manera alguna, que la obligación que el ordenamiento jurídico radica en cabeza del Estado para proteger la vida, integridad, derechos, libertades y bienes de los ciudadanos pueda considerarse de carácter absoluto, sino relativo; su análisis, por tanto, debe realizarse a partir de las especiales condiciones de cada caso concreto.

Agréguese a lo anterior el reconocimiento que se ha hecho a través de la jurisprudencia de la Corporación acerca del carácter vinculante de los compromisos internacionales que ha asumido el Estado colombiano en materia de protección de derechos humanos, a partir de los cuales se ha dado un nuevo alcance tanto al análisis de la conducta de las autoridades colombianas en casos en los cuales se haya producido una violación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos o del Derecho Internacional Humanitario, así como la utilización de los mecanismos de reparación integral contemplados en la Ley 288 de 1996, cuyo modelo lo constituye indudablemente la experiencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este sentido, para la Sala:

*“Las decisiones adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se fundamentan en la Convención Americana de Derechos*

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 9 de abril de 2008, Exp. 18.769 (Acumulados 12.561, 12.581, 12.582).

*Humanos, a través de una interpretación que amplía o enriquece el ordenamiento jurídico interno, toda vez que ésta se centra en el ser humano*<sup>21</sup>.

*“Con base en ese postulado, ante la existencia de una situación calificada internacionalmente como ilícita, por acción o por omisión atribuible a un Estado, constitutiva de una violación de la obligación internacional contraída por el respectivo Estado, la Corte decide el caso bajo el régimen de la responsabilidad objetiva, ya sea de forma directa (la responsabilidad se predica de uno de los Agentes del Estado Parte) o indirecta (se imputa la responsabilidad al Estado Parte por su omisión en la protección de los derechos humanos)”*<sup>22</sup>.

*“En interpretación de la Convención Americana, la Corte ha indemnizado a los damnificados de los daños causados con ocasión de las masacres y atentados terroristas con base en los siguientes criterios:*

*“347. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, como en el presente caso, cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias producidas por las infracciones y se establezca, inter alia, el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados”*<sup>23</sup>. *La obligación de reparar, que se regula en todos los aspectos (alcance, naturaleza, modalidades y determinación de los beneficiarios) por el Derecho Internacional, no puede ser modificada o incumplida por el Estado obligado invocando disposiciones de su derecho interno*<sup>24</sup>.

*“348. Las reparaciones consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos material e inmaterial”*<sup>25</sup><sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Cita textual del fallo: *“La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de siglo”. Escrito de la Juez Cecilia Medina Quiroga intitulado “Las obligaciones de los Estados bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. San José de Costa Rica, 2005. Pág. 217.*

<sup>22</sup> Cita textual del fallo: Sobre el tema puede consultarse la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 29 de julio de 1988 dentro del caso “Velásquez Rodríguez”.

<sup>23</sup> Cita textual del fallo: Cfr. Caso Baldeón García, supra nota 5, párr. 176; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa, supra nota 9, párr. 197; y Caso Acevedo Jaramillo y otros, supra nota 12, párr. 296.

<sup>24</sup> Cita textual del fallo: Cfr. Caso Baldeón García, supra nota 5, párr. 175; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa, supra nota 9, párr. 197; y Caso Acevedo Jaramillo y otros, supra nota 12, párr. 296.

<sup>25</sup> Cita textual del fallo: Sentencia que dictó la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 10 de julio de 2006, en el Caso de las Masacres de Ituango V. S. Colombia.

<sup>26</sup> Cita textual del fallo: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 12 de mayo de 2010, Exp. 36144.

Sin embargo, el análisis de la responsabilidad del Estado en el marco del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y a nivel interno es, aunque complementaria, distinta. Así lo indicó la Sala en una sentencia en la cual se le dio plena aplicación al principio de cosa juzgada internacional, oportunidad en la cual se afirmó:

*“Para llegar a determinar la responsabilidad de un Estado en un caso particular, dentro del sistema interamericano, se requiere definir si los hechos que se consideran una violación de los derechos son o no imputables al mismo<sup>27</sup>, para ello, la Corte Interamericana ha establecido que no sólo los actos u omisiones del Estado o de sus agentes, que lesionen uno o más de los derechos consagrados por la Convención Americana comprometen la responsabilidad del Estado, puesto que también puede derivarse responsabilidad por actos presumiblemente cometidos por particulares<sup>28</sup>.*

*“Así las cosas, un Estado puede incurrir en responsabilidad internacional por las actuaciones de sus agentes, o puede hacerlo por omisión de actuar ante acciones de particulares que afectan los derechos de la Convención Americana.*

*“En relación con la responsabilidad de tipo directa la Corte Interamericana, ha precisado:*

*‘Conforme al artículo 1.1. es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. En tal sentido, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o una institución de carácter público que lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto consagrado en este artículo<sup>29</sup>.*

*“Respecto de la responsabilidad por acción de particulares, la Corte determinó en el Caso la Masacre de Pueblo Bello (vs) Colombia, que:*

***‘Para la Corte es claro que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, el carácter erga omnes de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los mismos frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran***

---

<sup>27</sup> Cita textual del fallo: Verdad, Justicia y Reparación, Colombia ante la Corte Interamericana de Derechos humanos, Instituto interamericano de derechos humanos, 2007, pág 36.

<sup>28</sup> Cita textual del fallo: Ibidem, pág 40.

<sup>29</sup> Cita textual del fallo: Corte interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 166 y ss. [Caso Godínez Cruz](#), Sentencia del 20 de enero de 1989, párr. 183 y ss. [Caso Gangaram Panday](#), Sentencia del 21 de enero de 1994, párr. 62.

**condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. Es decir, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente imputable al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía<sup>30</sup>.**

*“En cuanto a la imputación de responsabilidad internacional de un Estado dentro del sistema interamericano, la Corte señala que las infracciones a la Convención no pueden ser juzgadas con aplicación de reglas que tengan en cuenta elementos de naturaleza psicológica, orientados a calificar la culpabilidad individual de sus autores. A efectos de este análisis, señala la Corte que, ‘la tesis de responsabilidad objetiva es la que más contribuye a asegurar la efectividad de un tratado de derechos humanos y la realización de su objeto y propósito<sup>31</sup>.”*

*“La Corte Interamericana señala que un Estado al ser parte de la Convención Americana asume una posición de garantía y, por tal razón, afirma que:*

*‘La atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares puede darse en casos en que el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes cuando se encuentren en posición de garantes, esas obligaciones erga omnes contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención.*

*‘La responsabilidad internacional de los Estados Partes es, en este sentido, objetiva o ‘absoluta’, teniendo presentes conjuntamente los dos deberes generales, estipulados en los artículos 1(1) y 2 de la Convención Americana<sup>32</sup>.’*

*“En los casos contra Colombia, la Corte interamericana ha aplicado esa figura para atribuir responsabilidad internacional al Estado, señalando que:*

---

<sup>30</sup> Cita textual del fallo: Corte interamericana de Derechos Humanos. Caso la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, párrs 123 y ss; Corte Europea de Derechos Humanos. Caso Rights, Kiliç v. Turkey, judgment of 28 March 2000, Application No. 22492/93, par. 62 y 63; Osman v. the United Kingdom judgment of 28 October 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-VIII , par. 115 y 116.

<sup>31</sup> Cita textual del fallo: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Voto Razonado del Juez Cancado Trínidade. Sentencia Caso de la Masacre del Plan de Sánchez.

<sup>32</sup> Cita textual del fallo: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Masacre de Mapiripán, párr 110, Caso de los 19 comerciantes párr 141y Caso Maritza Urrutia párr. 41. “(...) Es irrelevante la intención o motivación del agente que materialmente haya violado los derechos reconocidos por la Convención, hasta el punto que la infracción a la misma puede establecerse incluso si dicho agente no está individualmente identificado En definitiva, de lo que se trata es de determinar si la violación a los derechos humanos resulta de la inobservancia por parte de un Estado de sus deberes de respetar y de garantizar dichos derechos, que le impone el artículo 1.1 de la Convención. (...) En conclusión es independiente de que el órgano o funcionario haya actuado en contravención de disposiciones del derecho interno o desbordado los límites de su propia competencia, puesto que es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aun si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno”.

*‘Este Tribunal recuerda que ya se ha pronunciado sobre la responsabilidad internacional de Colombia por haber emitido un marco legal a través del cual se propició la creación de grupos de autodefensa que derivaron en paramilitares y por la falta de adopción de todas las medidas necesarias para terminar de forma efectiva con la situación de riesgo creada por el propio Estado a través de dichas normas’<sup>33</sup>.*

*“No obstante lo anterior, la Corte en reciente jurisprudencia, ha expresado que:*

*‘Si bien esta atribución se realiza con base en el derecho internacional, las diversas formas y modalidades que pueden asumir los hechos en situaciones violatorias de derechos humanos hacen poco menos que ilusoria la pretensión de que el derecho internacional defina en forma taxativa o cerrada - o numerus clausus - todas las hipótesis o situaciones o estructuras de atribuibilidad o imputabilidad al Estado de cada una de las posibles y eventuales acciones u omisiones de agentes estatales o de particulares’<sup>34</sup>.*

*“En ese contexto, la Corte Interamericana al atribuir la responsabilidad internacional a un Estado en particular, examina si ha existido alguna conducta que se constituya como violatoria de alguna obligación internacional, bien sea por acción u omisión, siempre que, en términos de la Convención Americana se haya faltado a los deberes de respeto y garantía, o cuando aquel Estado no ha adoptado la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que impliquen una violación a lo previsto en la Convención Americana o también como consecuencia de la no expedición de normas y el no desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.*

*“Así las cosas, se podría inferir que, en materia de responsabilidad en el sistema interamericano de derechos humanos, la Corte Interamericana, si bien manifiesta aplicar el régimen objetivo de responsabilidad, lo cierto es que a la luz de nuestra tradición jurídica, este tipo de imputación encuadraría en el régimen subjetivo, denominado por la jurisprudencia Colombiana como la falla o falta en el servicio, la cual consiste en el incumplimiento de una obligación a cargo del Estado.*

*“En cuanto a las similitudes, diferencias y limitaciones en los regímenes de responsabilidad por violación a los Derechos Humanos que se establecen en la jurisdicción contencioso administrativa colombiana a través de la acción de reparación directa, y a las que se realizan en el sistema interamericano, las mismas, han sido objeto de estudio por parte*

---

<sup>33</sup> Cita textual del fallo: Corte Interamericana. Caso masacre de la Rochela. párr 78. Caso 19 Comerciantes, párrs. 115 a 124. Caso de las Masacres de Ituango, párrs. 134 y 135; y Caso de la Masacre de Pueblo Bello, párrs. 125 a 127, 139 y 140.

<sup>34</sup> Cita textual del fallo: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la masacre de Pueblo Bello contra Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. párr. 116.

de la Corte Interamericana en el caso de la masacre de Ituango contra el Estado Colombiano.

“De este estudio se logró establecer lo siguiente:

*‘Una de las finalidades principales de la jurisdicción contencioso administrativa colombiana, a través de la acción de reparación directa es, precisamente, la de otorgar la reparación material que corresponda en la hipótesis de un daño generado por un acto ilícito producido por funcionarios públicos. En cambio, esta Corte busca determinar, principalmente, si en los casos sometidos a su conocimiento existió o no responsabilidad internacional del Estado por la violación de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción’<sup>35</sup>.*

*“Sin perjuicio de lo anterior, en el sistema interamericano de derechos humanos, se busca determinar principalmente, si en los casos sometidos a su conocimiento existió o no responsabilidad internacional del Estado por la violación de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre las personas sujetas a su jurisdicción, y que como consecuencia de ello, se ordene una reparación integral y adecuada en el marco de la Convención, que contenga las medidas tendientes a garantizar la rehabilitación, la satisfacción, y las garantías de no repetición<sup>36</sup>. Por su parte, en el ordenamiento jurídico colombiano, una de las finalidades principales de la jurisdicción contencioso administrativa, a través de la acción de reparación directa es, precisamente, la de otorgar la correspondiente indemnización de perjuicios, producidos como consecuencia de un daño antijurídico imputable al Estado, que sin duda se puede referir a un derecho consagrado en la Convención” (las negritas son de la Sala)<sup>37</sup>.*

En este orden de ideas, aun cuando en el marco del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos el régimen de responsabilidad aplicable es el objetivo, a nivel interno no se desecha la aplicación del régimen subjetivo de falla del servicio cuando a él hay lugar, a partir del cual le corresponde al juez determinar el incumplimiento de un deber funcional por parte de las entidades demandadas. Los precedentes jurisprudenciales citados, tanto de la Corporación como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, permiten concluir que se puede declarar la responsabilidad patrimonial del Estado cuando ha incurrido en una falla o falta en la prestación del servicio de defensa o de protección y con ello, por acción o por omisión, ha permitido, facilitado o, en casos extremos,

---

<sup>35</sup>Cita textual del fallo: Corte Interamericana. Sentencia, Caso de las Masacres de Ituango, párrs. 341 y 342.

<sup>36</sup> Cita textual del fallo: Corte Interamericana de Derechos humanos.. Caso de la Masacre de Ituango. Párr 238, Caso Baldeón García, párr. 174; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya, párr. 195; y Caso Acevedo Jaramillo y otros, párr. 294.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de octubre de 2007, Exp. 29273-A, C.P. Enrique Gil Botero.

estimulado, patrocinado o incluso participado del actuar de terceros que materialmente hubieren causado o ejecutado los hechos que constituyen la causa inmediata de los daños a cuya reparación deba procederse.

### **3.- El análisis de la responsabilidad de las entidades demandadas.**

Según jurisprudencia constante de esta Sala, para que se pueda declarar la responsabilidad extracontractual del Estado, el juez debe verificar la existencia de tres elementos, a saber: *i)* la existencia de un daño antijurídico; *ii)* la imputación del daño por la acción u omisión de la Autoridad Pública; y *iii)* el nexo de causalidad existente entre el daño y la imputación.

#### **3.1.- El daño antijurídico.**

En el expediente se encuentra debidamente acreditado que el día 4 de mayo de 1998, en las primeras horas de la tarde, un grupo de hombres fuertemente armados entró en el casco urbano de la Inspección de Puerto Alvira (Caño Jabón), municipio de Mapiripán, Departamento del Meta y procedió a sacar de sus lugares de habitación y trabajo de manera selectiva a una veintena de personas habitantes de la localidad, entre las cuales se encontraba el señor Wilson Bernal Ortiz, después de lo cual procedieron a torturar y desmembrar algunos de ellos, para luego prenderle fuego a los cuerpos, con y sin vida, de las personas que seleccionaron. Los asesinos afirmaron ser miembros de un grupo de autodefensas y calificaron de ayudantes de la guerrilla a las personas a quienes les propinaron la muerte.

Lo anterior encuentra sustento en los siguientes medios probatorios obrantes en el expediente:

- Copia auténtica del registro civil de defunción del señor Wilson Bernal Ortiz, del 19 de junio de 1998, en el cual consta que el señor Bernal Ortiz murió el día 4 de mayo de 1998 (fl. 26 c 2).
- Copia auténtica de una carta enviada por el Personero municipal de Mapiripán, Meta, a la Directora de la Defensoría del Pueblo del Meta, el 8 de mayo de 1998 (fl. 278 a 280 c 2), allegada al expediente mediante oficio

DRM-5013-3480, del 18 de noviembre de 2002, emitido por la Defensoría del Pueblo, regional Meta (fl. 170 c 2); en la mencionada carta se indicó:

*“Personalmente cuando pude conseguir transporte, me trasladé a la Inspección de Puerto Alvira el día martes, para comprobar los hechos violentos que grupos armados de justicia privada perpetraron intempestivamente el lunes anterior desde la 1:00 p.m. (sic) hasta las 3:00 p.m., y que de acuerdo a las versiones personales y a lo verificado por mi, fueron los siguientes:*

*“1. Siendo aproximadamente la 1:00 p.m. del día lunes 4 de mayo de 1998, llegaron a dicha población en una volqueta varias camionetas un número indeterminado de personas aproximadamente 200 (sic). El sitio donde llegaron queda frente a la pista y cerca de la casa cural.*

*“2. Inmediatamente los subversivos se desplazaron por grupos a pie en carros y motos por todo el pueblo cubriendo todas las entradas y salidas del mismo, y disparando sus armas obligan (sic) a la población a correr y ubicarse unos en la pista, otros en el parque del pueblo.*

*“3. Mientras aglomeran a la población en los dos sitios mencionados otros justicieros se dedican al robo y saqueo de las viviendas y establecimientos comerciales. Varios de estos inmuebles fueron destruidos y quemados dejando como resultado de 13 en total, como también fue destruida una avioneta que se encontraba en el lugar.*

*“4. En ambos sitios donde tenían reunida por la fuerza a la población civil, algunos de ellos llamaban por lista y con nombre propio a las personas [a las] que debían quitarle la vida. Otros eran señalados por algunos de ellos (sic) que tenía el rostro oculto y enmascarado.*

*“5. En una pequeña embarcación en la que huyeron algunas personas por el río, los delincuentes disparándoles para no permitirle la fuga le ocasionaron la muerte a una niña de escasos 7 años.*

*“6. Como resultado de los disparos indiscriminados y por las personas seleccionadas para ajusticiar el resultado es el siguiente:*

*“En el pueblo hubo 12 personas muertas.*

*“En el campo se encontraron 10 personas sin vida. Comentan que existe otro número indeterminado de muertos aún sin verificar.*

*“Siendo las 3:00 p.m. del día martes el Coordinador de la Cruz Roja Internacional con sede en Villavicencio me comunicó que habían según comunicación por radio encontrado otras 4 personas sin vida.*

*“7. Siendo las 3:00 pm del lunes, los subversivos en su retirada se llevaron a su paso las motos que se encontraban en su camino.*

*“8. Cerca de 1.600 personas tienen la voluntad inquebrantable de abandonar para siempre la población, el número total de personas asciende a 3000 habitantes, la mayoría hasta el miércoles pasado permanecía fuera del pueblo.*

*“9. En una reunión que efectué con todos los profesores y el rector del colegio el padre Ernesto Díaz y algunos padres de familia, dicho sacerdote y la mayoría de los profesores determinaron abandonar la región, porque los subversivos los tildaron de auxiliares de la guerrilla y los amenazaron que cuando regresaran serían ajusticiados si los encontraban en el pueblo.*

*“10. Llevamos 2 canoas de madera y una voladora prestada para auxiliar a las personas necesitadas y que quisieran desplazarse al Municipio de Mapiripán, pero fueron muy pocos los que aceptaron nuestra invitación sabiendo que les ofrecimos vivienda y alimentación, pues ellos argumentaban que no se iban para Mapiripán, puesto que los paramilitares tenían programado tomarse por las armas a dicho Municipio”.*

- Copia auténtica del Informe de Comisión de Puerto Alvira en los días 7, 8, 9 y 10 de mayo de 1998, realizado por la Defensoría del Pueblo (fl. 295 a 302 c 2), allegada al expediente mediante oficio DRM-5013-3480, del 18 de noviembre de 2002, emitido por la Defensoría del Pueblo, regional Meta (fl. 170 c 2); en el citado informe se señaló:

*“Partimos de Villavicencio con destino a Puerto Alvira el día 7 de mayo a las 9,30 arribamos a las 10,15, al descenso del avión se observó que en la pista se encontraban tres (3) cadáveres lo mismo que una avioneta totalmente destruida, nuestra primera acción fue la de averiguar el por qué no se habían desplazado y según averiguaciones se confirmó que éstos habían sido localizados después de haberse evacuado las primeras víctimas (15), de inmediato procedimos a establecer comunicación con la Cruz Roja en Villavicencio y se le informó al señor Teddy de esta situación quien manifestó que en las horas de la tarde haría su arribo a Puerto Alvira y transportaría estas víctimas.*

*“Acto seguido, se hicieron averiguaciones sobre la avioneta informándonos que ésta era comercial de la Empresa Andel Ltda., piloteada por el Sr. Antonio Puentes, ya había abandonado el casco urbano y que dicho aparato luego de rociarle gasolina y prenderle fuego, también lo dinamitaron.*

*“Se hizo un recorrido inspeccionando los daños con el siguiente resultado:*

*“7 casas incendiadas de:*

(...)

*“Las víctimas de la masacre cuyos cadáveres ya habían sido evacuados el martes 5 de mayo, fueron:*

(...)

*“10) WILSON BERNAL*

(...)

*“Hacia las 4 de la tarde arribaron a Pto. Alvira el General Albán, General Padilla, Sr. Teddy de la Cruz Roja, se efectuó una reunión en el Despacho Parroquial con los delegados de Cruz Roja, el Director de la Fiscalía Regional de Oriente, Red de Solidaridad, grupo humanístico de la Gobernación, se hicieron presentes algunos pobladores y el Rector del Colegio Padre Díaz.*

*“El General Galán manifestó que su tropa estaría en la población por un tiempo indeterminado, hizo alusión al caso de Mapiripán y dijo que allí estaban pendientes de la población civil desde junio del año pasado y así mismo van a operar en Pto. Alvira, presentó el Mayor Pulgarín quien va a estar al mando de sus hombres.*

*“Intervino la Fiscalía, la cual informó que ya habían realizado las inspecciones judiciales del caso y agregó que ellos salían en el avión de regreso de las 5 p.m.*

(...)

*“Tomó la palabra el habitante Pedro Suárez, quien explicó que tiene 26 años de vivir en esta población y manifestó su deseo de emigrar, toda vez que los comerciantes están desplazándose y la población se vería avocada a una situación de miseria, explicó que habían sido saqueados, los finqueros y comerciantes no tienen capital para trabajar y además tienen mucho temor que regresen a cumplir sus amenazas de muerte cuyo plazo es el próximo lunes, el señor dice que está decepcionado por cuanto después de haberse dedicado al campo, y a la vez colaborarle a la comunidad puesto que se desempeñó en la Junta de acción comunal hasta hace dos años, manifiesta su dolor por la población y tener que abandonarla, puesto que ya comienza a presentarse escasez de víveres, el pueblo está quedando desolado explicó, no solamente parten los de vía aérea, hay otra gente que se fue a las poblaciones aledañas, otras salieron en canoas y no se sabe nada de ellas, tal vez habían sido fulminadas, se comenta que el ejército y la guerrilla estaban enfrentados en la inspección de la Cooperativa, población cercana de Pto. Alvira.*

*“El General hace uso de la palabra y dice, todo lo sucedido obedece a disposiciones de la misma guerrilla, la situación está controlada, sí es cierto que hubo enfrentamientos en la Cooperativa, a su vez le expresa al finquero que gente pujante y líder como él, es la que se necesita que se vayan los otros, población flotante, por el contrario anime a personas de trabajo, de arraigos familiares, que en realidad*

contribuyan con su laboriosidad por el progreso de la población en actividades de ganadería, de comercio.

*“El párroco de la población Ernesto Díaz, participa también y manifiesta: hay abandono por parte del Gobierno, no hay seguridad, no se ha hecho presente para ver qué soluciones da, la gente atacada todos (sic) son población civil hay varios campesinos que se encuentran enfermos psicológicamente por lo sucedido, el espectáculo fue dantesco, fueron humillados y postrados de la manera más denigrante y violenta, la población fue saqueada, se llevaron más de \$1.000.000, mil millones de pesos (sic), dice que le robaron su moto y prendas personales, al establecer la comunicación para dar aviso a la Cruz Roja sobre la toma, le interceptaron la comunicación y lo trataron de guerrillero, hace énfasis en que lleva nueve (9) años trabajando por la comunidad, por la juventud en el Colegio donde es rector hace ocho (8) años, se está levantando gente con valores humanos, con buenas costumbres, con mentalidad de trabajo, de progreso, dice que esta zona es de influencia guerrillera, la base es la coca, no tienen otra cosa que hacer, la gente que mataron nada [tiene] que ver con la guerrilla, es población meramente civil, los comerciantes atacados son gente que llevan (sic) muchos años viviendo aquí, que han progresado a base de esfuerzo, de limitaciones y ahora con el desplazamiento parten a engrosar los cordones de pobreza y miseria en algunos municipios como Villavicencio, porque no van a encontrar trabajo pero no se quedan por el pánico y el temor a perder la vida, los obligan a huir y dejar lo poco que les queda aquí, la falta de presencia de las autoridades son (sic) las que hace que se genere la violencia.*

*“Interviene nuevamente el General y aduce que quienes deben estar brindando protección es la Policía, pero por ahora permanecerá el ejército el tiempo que sea necesario, seguidamente se retiran para hablar con parte de la población que se encuentra cerca de la pista y luego inspeccionaron los establecimientos que fueron incendiados, hacia las 5 de la tarde partieron rumbo a Villavicencio.*

(...)

*“VIERNES 8 DE MAYO.*

*“En las horas de la mañana se sigue desplazando la gente, hubo tres vuelos más o menos de ochenta personas, se continuó hablando con la gente que no cesa de relatar su tragedia, contando cómo los sacaron de la casa a golpes, aglutinándolos por grupos unos en la cancha y otros en la pista, obligándolos [a] acostarse en el suelo, intimidándolos con sus armas y disparando al aire, mientras volaba el avión fantasma, luego con lista en mano llamaron a sus víctimas, entre ellas el diablo, de tez morena, quien hacía las veces de coterero, el Happy, cuya identidad era la de Ulises Jiménez, quien les manifestó trabajo en lo que puedo y lo tildaron de guerrillero por su apariencia de cabello medio frondosa (sic) y botas de caucho, a éstas personas las sacaron del grupo de la cancha y fueron llevados cerca de la bomba que queda al pie del*

río, al diablo lo acibillaron y lo incineraron con las demás víctimas, a la menor de cinco años que huía con su padre en canoa por el río y el francotirador la acibilló. Hay quienes manifiestan que el encapuchado con pasamontañas, quien seleccionó a las personas a dedo porque de la lista no encontraron sino al apodado Diablo, toda vez que el señor Perdomo, el despachador de la pista quien no se encontraba en ese momento y por esto se salvó, así como el resto de la lista ausentes por abandono del Puerto hace algún tiempo, dicen algunos habitantes que dicho individuo que señalaba las víctimas, a pesar de estar cubierto su rostro, su estatura, ademanes y voz parece que es el hijo de un señor Olivo quien vivió en la tan mentada población y tuvo que emigrar a la fuerza por haberle dado orden la guerrilla, hecho conocido por los pobladores porque ésta es la costumbre cuando hay malas acciones y lo consideraron persona no grata allí, ahora regresó acompañado de estos asaltantes, también se dice que mientras los colocaban en estado de indefensión, sobrevolaba un avión conocido como la marrana o fantasma, en las horas de la mañana había estado dando vueltas agregan que estos sujetos tenían acento costeño y paisa, llegaron en una camioneta chevrolet luv, tres camiones más y motos, que el dialecto de algunos era como costeño y paisas, uno de sus discursos fue 'SOMOS AUTODEFENSAS DE COLOMBIA NO ESTAMOS PAGOS POR EL EJÉRCITO O GOBIERNO. HEMOS SUFRIDO LOS RIGORES DE LA GUERRILLA, CAMPESINOS CANSADOS DE LOS ATROPELLOS DE LA GUERRILLA VENIMOS A ACABARLA'. Dejaron letreros como estos 'CENTRO COCALERO, JÓVEN GUERRILLERO DEJA TU FUSIL, LAS AUTODEFENSAS TE ESPERAN – GUERRILLERO DESÉRTESE (sic) CON TU FUSIL RECOMPENSA \$2.000.000.00 ATENTAMENTE MAGNÍFICO Y DELICADO AUTODEFENSAS DE CÓRDOBA Y URABÁ' (estos letreros fueron observados y copiados de algunos lugares del centro y cerca de la pista).

"Se trató de convencer a los pobladores que declararan, con la observación de mantener la reserva de identidad, pero nadie se compromete porque les da miedo, están prevenidos, creen que posteriormente se tomará represalias con sus familias.

"Algunos expresan mucho temor de volver a quedar solos nuevamente, sin la presencia de las comisiones que se encontraban allí, la idea de quedar solos con el ejército también les aterroriza, presumen enfrentamientos con la guerrilla, otros sienten seguridad, otros, se resignan a esperar qué pasa, también les produce pánico el desplazamiento porque no tienen a dónde llegar.

"SÁBADO 9 DE MAYO.

(...)

"Terminada la reunión, la comisión gubernamental y demás delegados partieron hacia las 2 de la tarde rumbo a Villavicencio. Seguidamente se acerca hacia nosotros un señor de aspecto campesino que acababa de llegar de un lugar cercano a Caños de la Ceiba con sus dos jóvenes hijos con edades más o menos [de] 20 a 22 años, quienes manifestaron mucho miedo porque el ejército

*los estaba filmando durante la reunión y ellos se dieron cuenta de esto, luego se le acercaron dos o tres soldados y los pusieron contra la pared, les pidieron identificación incluyendo al sr. Padre, también le preguntaron de dónde venían, pidieron cédulas y dicen que el sargento que se les acercó es muy parecido a un paramilitar que les había hecho un retén en oportunidad anterior en Mapiripán, el sargento se retiró y los soldados continuaron la requisa intentando introducir las manos en los bolsillos a los jóvenes y les decía por qué se asustan, qué les pasó, qué vieron que están tan asustados, uno de los jóvenes se opuso y le expresó que él sacaba los objetos que tuviera en el bolsillo de cuenta suya lo mismo que la cédula, una vez identificados los dejaron pasar, seguidamente ellos entraron donde nos encontrábamos hospedados y en ese momento almorzando, comentaron lo sucedido y el Dr. Jesús María Hincapié les manifestó que se quedaran allí y estuvimos toda la tarde pendiente de ellos prácticamente custodiándolos por lo del incidente con el ejército”.*

- Copia auténtica de la investigación adelantada por la Fiscalía Regional del Oriente, por los hechos objeto de esta demanda, allegada al expediente mediante oficio JPCE/1-3.980 del 14 de noviembre de 2000 (c 8 a 10).

Respecto de la prueba trasladada, la Sala para efectos de su valoración en el proceso al cual se trasladan ha afirmado, en abundante jurisprudencia, que:

*“En lo que se refiere a la prueba trasladada debe reiterarse que aquéllas que no cumplan con los requisitos previstos en el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil o que no hubieran sido solicitadas en el proceso contencioso administrativo por la parte contra quien se aducen o no hubieren sido practicadas con audiencia de aquélla no podrán ser valoradas<sup>38</sup>. También ha dicho la Sala que en los eventos en los cuales el traslado de las pruebas rendidas dentro de otro proceso hubiere sido solicitado por ambas partes, dichas pruebas pueden ser tenidas en cuenta en el proceso contencioso administrativo, aun cuando hayan sido practicadas sin su citación o intervención en el proceso original y no hayan sido ratificadas en el contencioso administrativo, considerando que, en tales casos, resulta contrario a la lealtad procesal que una de las partes solicite que la prueba haga parte del acervo probatorio, pero que en el evento de resultar desfavorable a sus intereses invoque las formalidades legales para su inadmisión<sup>39</sup>.*

*“De no cumplirse alguno de los mencionados requisitos, la posibilidad de apreciar tales pruebas dependerá de si en el proceso al cual se trasladan se atienden las formalidades que la ley ha establecido respecto de cada una de éstas, asunto precisado por la Sala en los siguientes términos<sup>40</sup>:*

---

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de julio 7 de 2005, Exp. 20.300.

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de febrero 21 de 2002, Exp. 12.789. C.P. Alier Hernández Enríquez.

*“En cuanto a los documentos, públicos o privados autenticados, podrán ser valorados en el proceso contencioso administrativo al cual son trasladados, siempre que se haya cumplido el trámite previsto en el artículo 289 del Código de Procedimiento Civil. En efecto, una vez allegado el documento, deberá expedirse un auto que ordene tenerlo como prueba; la parte contra la cual se aduce podrá tacharlo de falso dentro de los cinco días siguientes a su notificación. Debe tenerse en cuenta que, según lo dispuesto en la misma norma, no se admitirá la tacha de falsedad cuando el documento impugnado carezca de influencia en la decisión, o se trate de un documento privado no firmado ni manuscrito por la parte a quien perjudica.*

*“Sobre los informes técnicos y peritaciones de entidades y dependencias oficiales, el artículo 243 del Código de Procedimiento Civil establece que deberán ponerse en conocimiento de las partes por el término de tres días, para que puedan pedir su complementación o aclaración, de manera que, una vez trasladados a un proceso administrativo, deberá surtirse este trámite para garantizar el derecho de contradicción de la parte contra la que se pretenden hacer valer.*

*“Finalmente, las inspecciones judiciales y los dictámenes periciales no pueden trasladarse a procesos distintos de aquéllos en los que fueron practicados, cuando ello no se hizo a petición o con audiencia de la parte contra la cual se aducen. En efecto, para garantizar el derecho de contradicción, estas pruebas deben practicarse, en todo caso, dando oportunidad a las partes de estar presentes, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 237 y 246 del Código de Procedimiento Civil, lo que, obviamente, no podrá lograrse con el simple traslado posterior del acta o del informe respectivos. Por lo anterior, la inspección o el peritazgo deberán practicarse nuevamente en el nuevo proceso”<sup>41</sup>.*

Así, frente a la valoración de esta prueba trasladada en el caso concreto que ahora se examina, encuentra la Sala que no se cumple con lo prescrito en el artículo 185 del C. de P. C.<sup>42</sup>, referente al traslado de pruebas, amén de que la parte demandada no las solicitó en la demanda ni se allanó o adhirió a los medios probatorios solicitados por su contraparte, por lo cual de los medios de acreditación que allí reposan sólo podrán valorarse en este juicio las *pruebas documentales*, puesto que si bien frente a éstas no se surtió el traslado respectivo

---

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 13 de abril de 2000, Exp. 11.898, C.P. Dr. Alier Hernández Enríquez.

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de junio de 2008, Exp. 16398.

<sup>42</sup> A cuyo tenor:

*“ARTÍCULO 185. PRUEBA TRASLADADA. Las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia auténtica, y serán apreciables sin más formalidades, siempre que en el proceso primitivo se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella”.*

para garantizar el derecho de contradicción de la parte contra la cual se aducen, tal omisión fue convalidada, según lo normado en el párrafo del artículo 140 del C. de P. C., tema que fue explicado dentro de la sentencia antes transcrita.

En efecto, se encuentra que en las posibilidades que tuvo la parte demandada para pronunciarse frente a dichos medios probatorios, guardó silencio respecto a la procedencia de su valoración, circunstancia que permite concluir que en el presente caso se configuró la convalidación a la cual se refiere en párrafo del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, en cuanto concierne a las aludidas pruebas documentales exclusivamente.

Para efectos de establecer la existencia del daño antijurídico en la investigación que adelantó la Fiscalía Regional de Oriente, se encuentran las siguientes pruebas documentales:

1. Acta de inspección del cadáver del señor Wilson Bernal Ortiz, realizada por la Fiscalía Regional de Oriente el día 7 de mayo de 1998, en la cual se determinó que la fecha de la muerte fue el 4 de mayo de 1998 (fl 102 a 105 c 8); en el acta de inspección se indicó:

*“Descripción de las heridas: Herida abierta que abarca mejilla maxilar izquierdo cuello parte lateral izquierda, da la vuelta por la nuca terminando en la parte inferior del cuello, parte anterior. Epidermiolisis generalizada, edema miembros inferiores y región genital. Profusión de globos oculares y lengua.*

(...)

*“Relato del hecho: Incursión violenta [de] grupo armado en jurisdicción de Puerto Alvira, municipio de Mapiripán (Meta)”.*

2. Copia auténtica del Protocolo de Necropsia No. A-267-98, realizado sobre el cuerpo sin vida del señor Wilson Bernal Ortiz por parte del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses el día 7 de mayo de 1998, en el cual se concluyó *“Adulto maduro quien fallece por shock hipovolémico debido a sección vasos del cuello a causa de mecanismo compatible cortocontundente (degollamiento)”* (fl. 172 c 10).

De los medios probatorios reseñados, la Sala puede afirmar sin duda alguna que el día 4 de mayo de 1998, un grupo de alrededor de 200 hombres pertenecientes

a una organización armada al margen de la ley, hizo su incursión en la población de Puerto Alvira; allí procedieron a ubicar selectivamente a algunos pobladores y les dieron muerte en las más atroces circunstancias, en una escena que sólo pudo ser calificada por las autoridades como “*dantesca*” (fl. 44 c 8). Entre los habitantes asesinados se encontraba el señor Wilson Bernal Ortiz, quien fue degollado por los miembros del grupo de autodefensas, de lo cual da cuenta el levantamiento de su cadáver y el protocolo de necropsia realizado por las autoridades, razón por la cual se encuentra configurado el daño antijurídico alegado por la parte actora.

### **3.2.- La imputación.**

Siguiendo los lineamientos jurisprudenciales citados precedentemente, la responsabilidad patrimonial del Estado puede verse comprometida por actos terroristas realizados por terceros en aquellos casos en que se verifique la existencia de una falla del servicio. Así, para la Sala,

*“... los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros son imputables al Estado cuando en la producción del hecho intervino la administración, a través de una acción u omisión constitutivas de falla del servicio, como en los eventos en los cuales el hecho se produce con la complicidad de miembros activos del Estado, o la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las autoridades y éstas no se la brindaron, o porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible y no se realizó ninguna actuación dirigida a evitar o enfrentar eficientemente el ataque<sup>43,44</sup>.”*

Le corresponde entonces a la Sala establecer, a luz del acervo probatorio, si en el caso que ahora se decide en segunda instancia se configuraron los elementos que permiten dar paso a la declaratoria de responsabilidad patrimonial de las entidades demandadas por los hechos ocurridos el 4 de mayo de 1998 en la población de Puerto Alvira (Meta), perpetrados por miembros de las mal llamadas autodefensas, esto es: **i)** si el hecho se produjo con la complicidad de miembros activos del Estado; o, **ii)** si la persona contra quien iba dirigido el acto había

---

<sup>43</sup> Cita textual de la sentencia reseñada: “Con fundamento en ese título de imputación se accedió a las pretensiones de los demandantes en sentencias de la Sala Plena de 16 de julio de 1996, exp: 422 y de la Sección de 11 de diciembre de 1990, exp: 5417; 21 de marzo de 1991, exp: 5595; 19 de agosto de 1994, exp: 9276 y 8222; 13 de octubre de 1994, exp: 9557; 2 de febrero de 1995, exp: 9273; 16 de febrero de 1995, exp: 9040; 30 de marzo de 1995, exp: 9459; 27 de julio de 1995, exp: 9266; 15 de agosto de 1995, exp: 10.286; 6 de octubre de 1995, exp: 9587; 14 de marzo de 1996, exp: 11.038; 29 de marzo de 1996, exp: 10.920; y 29 de agosto de 1996, exp: 10.949 y 11 de julio de 1996, exp: 10.822, entre otras”.

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de diciembre de 2006, Exp. 28459, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

solicitado protección a las autoridades y éstas no se la brindaron, o porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible y no se realizó actuación alguna dirigida a evitar o enfrentar eficientemente el ataque.

Con el fin de establecer la imputación de los hechos objeto de la demanda que ahora se decide en segunda instancia, obran en el expediente los siguientes medios de prueba:

- Copia auténtica de una misiva enviada por algunos pobladores de Puerto Alvira a la Defensoría del Pueblo, regional Meta, el 7 de octubre de 1997 (fl. 174 a 180 c 2); en la carta los pobladores indicaron:

*“Nosotros sólo vivimos de la ganadería, la agricultura y la pesca; pese a las grandes dificultades conocidas por el Gobierno como es transporte y centros de acopio o compra de nuestros productos. Somos conscientes de la problemática social en que nos encontramos coca-guerrilla, pero con medidas tan drásticas que sólo afectan a la población civil, como impedir el abastecimiento de alimentos básicos para nuestro sustento, el transporte de mercancías y la libre movilización aérea y terrestre de los moradores de estas localidades, sólo conllevan a un conflicto más agudo, social y económico.*

*“Nos sentimos violados en todos nuestros derechos, ya que no somos parte de este conflicto y sí estamos dispuestos a las medidas gubernamentales para una verdadera paz duradera y un reimplante agrario con la ayuda veraz y efectiva del Gobierno”.*

- Copia auténtica del oficio 050-2833, del 15 de octubre de 1997, enviado por la Defensoría del Pueblo, regional Villavicencio, a los señores Comandante de la Cuarta División del Ejército (fl. 183 a 184 c 2), Comandante de Policía del Meta y Llanos Orientales (fl. 185 a 186 c 2), Gobernador del Departamento del Meta (fl. 187 a 188 c 2), Comandante de la Séptima Brigada (fl. 189 a 190 c 2), Ministro de Defensa (fl. 192 a 193 c 2) y Ministro del Interior (fl. 192 a 193 c 2); en dicho oficio se señaló:

*“Quiero hacer llegar a usted, formalmente la petición allegada a ésta Defensoría por ciudadanos residentes en Puerto Alvira, más conocido como Caño Jabón, del municipio de Mapiripán (Meta), en la cual esta comunidad indica ser objeto de “... medidas tan drásticas que solo afectan la población civil, como impedir el abastecimiento de alimentos básicos para nuestro sustento, el transporte de mercancías y la libre movilización aérea y terrestre de*

*los moradores de estas localidades, sólo conllevan a un conflicto más agudo, social y económico”.*

*“Sobre el mismo tema el semanario LLANO 7 DÍAS, de la semana del 14 al 20 de octubre del presente destaca la noticia del bloqueo a CAÑO JABÓN, en donde además se denuncian las amenazas de grupos armados al margen de la ley sobre la pista de aterrizaje y aeronaves que pretendan llegar allí.*

*“Todo con el agravante de no existir en la región ningún tipo de autoridad civil, militar o de policía.*

*“Esta situación ya fue advertida por esta Regional, en Consejo de Seguridad anterior sin que se virtualizara ninguna (sic) solución concreta.*

*“Por lo expuesto y por cuanto amenazan y vulneran derechos fundamentales de las personas y de la atendida comunidad, pido a Usted, tomar las medidas del caso en asocio de las autoridades militares y de policía correspondientes a fin de preservar la vida y la integridad de estos ciudadanos y gestionar la ayuda inmediata que requieren así como el transporte y abastecimiento correspondiente[s].*

*“En igual sentido me estoy dirigiendo a los Comandantes de la IV División y 7ª Brigada al Comandante de la Policía del Meta y Llanos Orientales y al señor Ministro del Interior y de Defensa, para lo correspondiente a sus funciones.*

*“Ruego a usted informar a esta Defensoría sobre las medidas y soluciones adoptadas y comunicarnos oportunamente para que obre dentro de la queja que aquí se adelanta bajo el número de la referencia, art. 15 Ley 24/92”.*

- Copia auténtica de los oficios 050-3305 y 050-3308, del 4 de diciembre de 1997, enviados por la Defensoría del Pueblo, regional Villavicencio, a los señores Ministro del Interior (fl. 202 c 2) y Comandante de la Séptima Brigada ; en tales oficios se señaló:

*“De manera cordial, me permito remitirle copia del oficio enviado a este Despacho por parte de la comunidad de Puerto Alvira, en la que solicitan protección al derecho fundamental a la Vida, por la presencia al parecer de grupos al margen de la ley conocidos como paramilitares”.*

- Copia auténtica del Informe de la reunión celebrada el 19 de noviembre de 1997 en la Sala de Juntas de la Gobernación del Meta, a la cual asistieron el Gobernador del Meta, el Comandante de la Séptima Brigada, el Comandante de Policía del Meta, la Defensora del Pueblo, regional Villavicencio, un abogado de la Defensoría del Pueblo y representantes de

las empresas de aviación Latina de Aviación, Saviare, Menegua y otras (fl. 204 a 207 c 2); el informe da cuenta de lo siguiente:

*“Inicialmente toma la palabra el Comandante de la Séptima Brigada, general Jaime Humberto Uscátegui, quien indicó que ésta reunión se adelantaba con base en oficio de la Defensoría Regional de fecha 15 de octubre en el cual se denuncia la restricción de vuelos y abastacimientos por avión a Puerto Alvira (Caño Jabón) en jurisdicción de Mapiripán (Meta) y en otros sectores del Departamento, reconociendo que efectivamente ha habido una serie de inconvenientes y que se han paralizado y disminuido los vuelos a Puerto Alvira debido a la circulación de panfletos atribuidos a los ‘paramilitares’ con amenazas y en otras zonas como Miraflores (Guaviare) por amenazas de las FARC.*

*(...)*

*“Retoma la palabra el General Uscátegui para decir que de acuerdo a lo manifestado por los presentes, todas las empresas vuelan a Miraflores y abastecen a las FARC, paramilitares y narcos, pero se abstienen de prestar servicio al Ejército.*

*“Que llegan a su comando oficios denunciando la presencia en todas partes de las AUC, lo que los obliga a enviar tropas, dejando municipios y sectores sin personal y quedando expuestos a la guerrilla.*

*“Que pareciera que se invirtieron los valores siendo el Ejército, como el árbitro entre los paras y guerrilla.*

*“Que extraña que no se reciban ‘quejas de la guerrilla sino de los paras’ por lo cual no sabe qué hacer ya que sus tropas sólo alcanzan para dar protección a las cabeceras municipales y que está cansado de dar contestación a tantos oficios que le llegan.*

*“Se sucede un cruce de palabras entre la Defensora Regional, Dra. Rocío Esperanza López de Robinson, quien le reclama respeto al General Uscátegui, quien pretende fustigar la labor de la Defensoría por lo cual la Defensora indica que se retira en señal de protesta de la reunión, lo que trata de hacer igualmente el General, interviniendo otras asistentes para evitarlo y que se prosiga en la reunión.*

*“Superado el impase, se concluye por el representante militar, General Uscátegui, que el Ejército a su mando no tiene disponibilidad para dar seguridad a gran parte del territorio, pero que ante lo denunciado militarizará a Puerto Alvira o Caño Jabón.*

*“Finalmente interviene el Gobernador, Dr. Alfonso Ortiz Bautista, para hacer un reconocimiento a la labor del Ejército y Policía (sic) y para expresar ante la sorpresa de los asistentes que ‘para los militares no existen [los] derechos humanos’ y que ‘algunas instituciones del Estado tienen o asumen posiciones sesgadas al respecto’.*

*“Se termina la reunión entendiéndose una rara atmósfera de parte del representante militar y del Gobernador del Departamento, por las denuncias de los organismos de los derechos humanos que reclaman la garantía para las comunidades y para prevenir la vulneración de los derechos humanos, lo que motivará que se oficie separadamente al Gobernador por ser inaceptables sus pretendidas afirmaciones”.*

- Copia auténtica de la carta enviada por algunos pobladores de Puerto Alvira, del 9 de enero de 1998, a la Defensoría del Pueblo, regional Villavicencio (fl. 218 a 219 c 2); en la carta los firmantes afirmaron:

*“Nosotros, los abajo firmantes, ciudadanos de bien, colombianos, mayores de edad, vecinos de Puerto Alvira, Departamento del Meta, Inspección de Mapiripán, que conformamos un grupo de gentes honestas, dedicados al comercio organizado, tanto en la producción de alimentos agrícolas, víveres, ganadería y que estamos contribuyendo con los impuestos al igual que toda la comunidad, que estamos radicados en esta región y por eso firmamos el presente memorial de denuncia y alerta al Gobierno Nacional, para que contribuya en (sic) mantener la paz, la seguridad y, en especial, la tranquilidad de la población civil de ésta región, ajena al conflicto de orden público que nos afecta, poniéndole de presente que se oyen amenazas de posibles enfrentamientos armados entre los paramilitares, los guerrilleros y el Ejército Nacional, aquí es donde existe la sosobra (sic) de que un día la guerrilla se va a tomar el casco urbano de Puerto Alvira, otro día, que los grupos paramilitares también acantonados cerca, se van a tomar la Inspección donde vivimos cerca de 1.500 familias.*

*“Estas amenazas, cada vez se hacen más fuertes y frecuentes de lado y lado, hasta el punto de que ya se está presentado escasez en el abastecimiento de artículos de primera necesidad que llegan a esta población tanto por vía terrestre como fluvial, pues existen retenes controlados por las fuerzas en conflicto, donde sólo resultamos afectados los habitantes, que sólo tenemos nuestro patrimonio en este terruño, en especial se afecta a los ancianos, mujeres y los niños que ya están sufriendo retraso en su educación, atención médica y en especial en su nutrición, pues la alimentación es cada vez más escasa.*

*“Se tiene conocimiento que las fuerzas en conflicto ya están cerca de Puerto Alvira.*

*“Es por esa razón que acudimos a las diversas instancias del Gobierno Nacional, a las organizaciones neutrales como lo son la Cruz Roja Internacional, la Defensoría del Pueblo, la curia o la Iglesia Católica de esta región, otras organizaciones religiosas y las instituciones encargadas de velar por los derechos humanos, así como los medios de comunicación masiva del país, para que pongan su grano de arena, para evitar que se presenten los atropellos acostumbrados en las escaladas e incursiones armadas*

*que han sufrido en todas las otras regiones de nuestro país así afectadas, pues éste temor se acrecienta cuando de pronto a la llegada de grupos armados no gubernamentales mal informados, nos consideren ayudantes de uno u otro bando y comienzan a efectuar o a ejecutar su propia justicia, pasando por encima de las vidas de personas inocentes.*

*“En concreto, les rogamos al Gobierno y a las entidades arriba citadas se sirvan poner de su parte, de una manera positiva, para mantener alejados del casco urbano a los factores involucrados en el conflicto, llámense paramilitares, guerrilleros o militares, haciendo presencia las entidades neutrales para verificar y afianzar la confianza y tranquilidad de los moradores de la región”.*

- Copia auténtica del oficio 050-011, del 14 de enero de 1998, enviado por la Defensoría del Pueblo, regional Villavicencio, a los señores Comandante de la Cuarta División del Ejército (fl. 224 a 225 c 2), Procurador General de la Nación (fl. 226 a 227 c 2), Fiscal General de la Nación (fl. 228 a 229 c 2), Ministro de Defensa (fl. 230 a 231 c 2), Comandante de la Séptima Brigada (fl. 232 a 233 c 2), Comandante de la Policía Nacional (fl. 234 a 235 c 2), Ministro del Interior (fl. 236 a 237 c 2), Gobernador del Departamento del Meta (fl. 238 a 239 c 2) y Defensor del Pueblo (fl. 240 a 241 c 2); en el oficio se señaló:

*“Nuevamente esta Defensoría ha recibido escrito petitorio de numerosos ciudadanos residentes en Puerto Alvira (Caño Jabón) del municipio de Mapiripán (Meta), en el cual esta comunidad denuncia y alerta al Gobierno Nacional ‘para que contribuya en mantener la paz, la seguridad y en especial la tranquilidad de la población civil de la región’ por cuanto son ajenos al conflicto y expresan temor por enfrentamientos cruzados entre diferentes sectores armados como paramilitares, guerrilla y ejército.*

*“Es preocupante ... lo denunciado, por cuanto manifiestan que viven en la zozobra de la toma del casco urbano por la guerrilla o por los grupos mal llamados paramilitares, quienes están acantonados cerca.*

*“Transcribimos entonces ... esta petición a su despacho, por cuanto se amenazan y vulneran derechos fundamentales de personas y de toda una comunidad a fin de que se tomen las medidas aconsejables en asocio de las autoridades militares y de Policía correspondientes con el propósito de prevenir hechos y preservar la vida e integridad de estos ciudadanos colombianos”.*

- Copia auténtica del oficio NR 3913-BR7-DH-725, del 28 de enero de 1998, emitido por el Comandante del Batallón de Infantería No. 19 “Joaquín París”, cuyo destinatario fue el Comandante de la Séptima Brigada (fl. 420 c

4), allegado al expediente por el Tribunal Superior Militar en oficio del 28 de febrero de 2001 (fl. 118 c 2), a solicitud de la parte demandada –Ejército Nacional– (fl. 72 c 2); en la comunicación se señaló:

*“Esta Unidad Táctica ha adelantado labores de inteligencia tendientes a esclarecer los rumores que vienen generando en el Municipio de Mapiripán y la Inspección de Puerto Alvira o Caño Jabón, sobre la presencia y una posible incursión de los grupos de Justicia Privada en estos sitios, concluyendo lo siguiente:*

*“Los bandoleros de las ONT de las FARC especialmente de la 44 cuadrilla que delinquen [en] este sector del país han venido presionando e intimidando con amenazas de muerte y destierro a los pobladores de esta región con el fin de que informen a la Cruz Roja Internacional, derechos humanos, Medios de comunicación y representantes del Gobierno Departamental y Nacional, sobre una incursión de los grupos de justicia privada a la Inspección de Puerto Alvira, con el fin de que se desplacen (sic) la tropa que se encuentra en el Municipio de Mapiripán o de San José del Guaviare hacia esta Inspección, donde se ha podido establecer que estos bandidos tienen minados (sic) y emboscadas en las vías de aproximación ya que conocen el terreno [por] ser su área de injerencia.*

*“Así mismo, según versiones de la fuente que vive en esta Inspección, entre los días 1 y 18 de enero del presente año, se desplazó una Comisión de la Cruz Roja Internacional, desde Villavicencio a Puerto Alvira, con el fin de confirmar o desvirtuar la información sobre la supuesta presencia e incursión de los grupos de Justicia Privada, lo cual estos señores pudieron verificar que todas las informaciones son completamente falsas.*

*“Así mismo, agregó la fuente que los señores de la Cruz Roja reunieron a la población de la Inspección de Caño Jabón o Puerto Alvira y el personal de esta región manifestó que la situación de orden público era de completa normalidad, de igual forma repartieron volantes e instruyeron a las personas para que informaran cualquier hecho que alterara el orden público.*

*“De igual forma, según la fuente los integrantes de la Comisión de la Cruz Roja Internacionales (sic), se reunieron con bandidos de la cuadrilla 44 de las Farc (sic), desconociendo los temas que trataron.*

*“Por otra parte, los únicos que han venido efectuando presencia constante, según lo manifiesta la fuente, han sido los bandidos de la 44 cuadrilla de las ONT farc, ya que según lo han manifestado estos bandidos esta parte del Departamento del Meta, la ley son ellos y la población tiene que estar bajo el régimen que impongan o de contrario se tienen que atener a las consecuencias.*

*“Por último en la carta que los pobladores de la Inspección de Puerto Alvira o Caño Jabón enviaron a la defensoría del Pueblo, se puede apreciar a simple vista que las firmas y la letra de los allí*

*firmantes son de 3 o 5 personas, ya que se puede evidenciar en la letra y en las firmas, con lo que se demuestra una mala intención de los denunciantes lo que deja entrever que estas personas fueron presionadas por grupos subversivos enemigos de la Institución que buscan a toda costa desprestigiar y dañar la imagen de nuestro Ejército Colombiano.*

*“Finalmente, se puede concluir que la narcosubversión a través de los entes de control y ONG, buscan cambiar a su conveniencia el dispositivo de las tropas con los respectivos desplazamientos que ello implica. Lo anterior es pretendido conociendo las atribuciones disciplinarias y penales que dichos organismos tienen sobre los funcionarios públicos (Militares y otros)”.*

- Copia auténtica del oficio 0564/DIROP – ASDIS, emitido por la Dirección Operativa de la Policía Nacional con destino a la Defensoría del Pueblo, regional Villavicencio, del 5 de marzo de 1998; en el oficio se indicó:

*“Esta dirección y el área de derechos humanos de la Inspección General mediante oficios Nros. 00184 del 280198 y memorando No. 4040 del 121197, solicitó al Comando departamento Policía Guaviare, un informe que permitiera aclarar la denuncia presentada por la comunidad de Puerto Alvira y las acciones adelantadas para controlar la presencia de grupos al margen de la ley.*

*“Mediante oficio No. 106 del 150198, el comando comunicó que según información recibida por la seccional de policía judicial, en la actualidad todo en Puerto Alvira más conocida como Caño Jabón es absolutamente normal, no hay restricción del tránsito libre de personas, transporte de mercancías y la movilización aérea y terrestre de los moradores es normal, no se ha tenido conocimiento de alteración del orden público por parte de grupos al margen de la ley, adjunto a la información las respuestas recibidas por el secretario de gobierno y el inspector de policía de Mapiripán que coincidieron en afirmar que la situación de orden público es absolutamente normal, sin restricciones de ninguna índole.*

*“A su vez, con el oficio 0404 del 120298 informó al Inspector General de la Policía que se han incrementado las acciones de inteligencia por parte de la SIJIN y la SIPOL con miras a ubicar e identificar a los integrantes de los grupos paramilitares...”*

*“Para su conocimiento la estación de Policía de Puerto Alvira fue levantada el 110892 después de una toma subversiva y actualmente se gestiona la posibilidad de volverla a conformar, además que geográficamente la población pertenece al departamento del Meta y policivamente pertenece al Departamento del Guaviare.*

*“Es de anotar que las órdenes impartidas al comando departamento Policía Guaviare, son las de estar atentos a cualquier alteración, comunicando periódicamente a esta Dirección sobre las novedades*

*presentadas, de lo cual se comunicará oportunamente a su despacho”.*

- Copia auténtica del Acta del Consejo Extraordinario de Seguridad, realizado por la Gobernación del Departamento del Meta en el municipio de Mapiripán, el 15 de febrero de 1998 (fl. 16 a 19 c 6), allegado al expediente por el Departamento del Meta, en oficio del 16 de agosto de 2001 (fl. 128 c 2); en el Acta se hizo constar que las autoridades departamentales le hicieron entrega al municipio de Mapiripán de una canoa, un automotor y cuatro computadores.
- Copia auténtica del Acta No. 008 del Consejo Extraordinario de Seguridad realizado por la Gobernación del Meta, el 7 de mayo de 1998 (fl. 93 a 163 c 6) allegado al expediente por el Departamento del Meta, en oficio del 16 de agosto de 2001 (fl. 128 c 2); en el Acta se hizo constar lo siguiente:

(...)

*“El General Humberto Cortés, Comandante de la Cuarta División del Ejército señala al señor Ministro el sitio donde ocurrieron los hechos y la distancia que existe de Villavicencio a Mapiripán, por medio de un mapa, indicando el área que está tomada por la guerrilla y la que le corresponde a la Cuarta División del Ejército ... En el área de Mapiripán se presentó la masacre del mes de julio, desde ese mes hasta el día de hoy se mantiene una cantidad de tropa suficiente, yo diría que demasiada tropa, garantizando también la tranquilidad en esta zona, veo que existe una gran desinformación por parte de algunos medios de comunicación, inclusive de algunas autoridades, al querer confundir Mapiripán con Puerto Alvira, que es el mismo Caño Jabón. Son dos zonas totalmente diferentes. La distancia que hay de Mapiripán a Puerto Alvira equivale a la misma distancia que hay de Fontibón a Cáqueza con la que es una zona selvática donde no hay carreteras y es controlada por la guerrilla. El Ejército recibe una serie de requerimientos diarios para atender situaciones anómalas en todo el territorio nacional, específicamente aquí la Cuarta División, nosotros tenemos que priorizar la atención en base a las amenazas, a la gravedad de las informaciones, a la angustia de las poblaciones. Sobre lo de Puerto Alvira, cabe anotar que es una situación muy especial, en el mes de enero la Defensoría del Pueblo le da trámite a un documento publicado, elaborado completamente por el pueblo, firmado más o menos por 150 personas, donde en su parte final reza lo siguiente en concreto: ‘Le rogamos al Gobierno y a las autoridades arriba citadas se sirvan poner de su parte de una manera positiva mantener alejados del casco urbano a los autores involucrados en el conflicto llamecen (sic) paramilitares, guerrilleros y militares’, esto lo afirma el pueblo, esto no es tanto a que ellos no quieran estar en medio de dos*

fuegos, sino es para evitar el control que se estaba haciendo a la gasolina, porque ésta es una zona totalmente coquera (sic). La avioneta que estaba hay (sic) incendiada no era de llevar mercados, ni la de llevar funcionarios, era una avioneta que entra y sale llevando droga, llevando insumos, llevando gente, dejando plata, esto es como [un] centro estratégico para todo material que llega del Perú y sale por el Caribe, cumple función similar a lo que cumplía antiguamente Miraflores y a lo que está cumpliendo en el día de hoy Barranco Minas, por eso quiero aquí llamar la atención de todos los asistentes, la insistencia de las FARC de pedir Vista Hermosa, La Macarena, La Uribe y de pedir Mesetas ... El Ejército acompañó al señor Gobernador cuando él estuvo en Mapiripán desarrollando un Consejo de Gobierno y tuve la oportunidad de hablar con personas de Puerto Alvira que acudieron a Mapiripán, una de ellas fue el párroco y él manifiesta que había cierto temor que no eran muy fuertes (sic), un funcionario del Ejército le dijo padre usted cree que es bueno que vaya el Ejército a allá, él le dijo no por ahora no. Entonces vemos que esta gente está siendo manejada y manipulada por las organizaciones narcoterroristas de las FARC. Otro detalle que debemos tener en cuenta es que el día lunes en la comunicación con la Cruz Roja se notaba más angustia y el afán no porque les sacaran los heridos sino porque les llevaran la prensa, ellos pedían más angustiosamente tener la televisión, la radio y la prensa escrita porque en ese momento su interés era el BUN (sic) publicitario, no los 5 ni 8 heridos que pudieran tener en la zona, ellos califican de 200 hombres armados, en este momento las tropas están haciendo la evaluación y al parecer no fue tanto, porque es que 200 hombres armados, en este momento estamos hablando de 8 camiones en una zona donde no hay carreteras, mucho menos hay vehículos y todos afirman que llegaron en camiones. Entonces son cosas extrañas porque no se encontró nada por el río, nosotros tenemos los controles en Mapiripán y Puerto Concordia, se presenta la situación, se analiza, se discute, ayer en Consejo de Seguridad extraordinario con el señor Gobernador, salimos a las 2:30 p.m. y a las 4:00 p.m. las tropas ya estaban en la zona ... Lo único es que toda la gente que está allí es dedicada al narcotráfico, como dato curioso el famoso boletín que mandó el pueblo en enero, se hizo una evaluación acá, liderada por el señor Gobernador, el DAS cotejó unas firmas más o menos unas 30 firmas, de esas que se encontraron unas 6 no correspondían a las cédulas, unas 5 correspondían a personas con antecedentes judiciales. Nosotros vamos a permanecer en la zona mientras se requiera pero quiero también llamar la atención de lo siguiente: si seguimos colocando al Ejército en las poblaciones, en la cantidad que nos lo están pidiendo vamos a tener Ejército para cuidar 10 municipios y el resto lo vamos a tener que desamparar, la zona rural la vamos a dejar sola, quiero llamar la atención en el sentido de pedir al señor Ministro que estudien a nivel Bogotá la posibilidad de mandar a algunos sitios Policía, porque en el Departamento del Meta, del Guaviare, del Vichada, del Vaupés y Caquetá, existe un total abandono por parte de la Policía Nacional en las cabeceras municipales ... Ustedes deben ser conscientes que tenemos problemas acá, allá. Esos problemas son realmente internos del narcotráfico, de disputas entre paramilitares o narcotraficantes y subversión, llámense justicia privada o el nombre que se les quiera

*dar, insisto en la prioridad y nuestro objetivo para atender, no tenemos absolutamente ninguna información de que este personal se haya visto amenazado o hayan sentido que tenían problemas fuera de esta carta que enviaron en enero, pero que concluyen en esta forma. En cuanto al comunicado que hace el Pueblo viene con oficio remisorio de la Defensoría Regional del Pueblo, donde ellos dicen que hay enfrentamientos cruzados entre los diferentes sectores armados como paramilitares, guerrilla y Ejército Nacional, es la copia que le mandan al doctor Gómez Trujillo, que averigüemos qué pasa. Nosotros en esta época fuimos al área, tratamos de investigar y todo el mundo tranquilo, la respuesta es nosotros no queremos que vengan aquí a pelear, estamos en paz y se les preguntó si requieren la presencia del Ejército, no, nunca dan información, nunca apoyan con lo que necesitamos que es la información, entonces nos hemos venido a atender donde está fluída la información donde los problemas se manifiestan de manera más concreta. Ahora, hay más gente en Puerto Alvira que en Mapiripán, ya que en Puerto Alvira nació la raíz de la masacre de Mapiripán, si el Gobierno le da atención a éste sector, dentro de cuatro meses más vamos a tener problemas más adelante, porque estos se van corriendo por el negocio del narcotráfico en la zona”.*

- Copia auténtica del oficio 5013-809, del 7 de mayo de 1998, emitido por la Defensoría del Pueblo, regional Villavicencio cuyo destinatario fue la Procuraduría Departamental del Meta (fl. 303 a 308 c 2); en el oficio se informó:

*“Comendidamente me dirijo a usted, para dar contestación al oficio de la referencia remitiendo las fotocopias solicitadas e igualmente de las actuaciones al respecto que reposan en la queja radicada en esta regional bajo el número 948/97.*

*“Adicionalmente y por cuanto se trata de informaciones desde el mes de octubre de 1997, me permito hacerle las siguientes breves consideraciones:*

*“1. En escrito de fecha octubre 7 de 1997, ciudadanos comerciantes de Pto. Alvira (Caño Jabón) del Municipio de Mapiripán (Meta), se dirigieron a esta Defensoría con el objeto de denunciar la violación de sus derechos al restringir el transporte de personas y víveres hacia esa Inspección.*

*“2. Con base en lo anterior se inició el procedimiento correspondiente a la queja expuesta por dicha comunidad y para el efecto esta Regional se dirigió a las diversas autoridades, indicándoles ‘por lo expuesto y por cuanto se amenazan y vulneran derechos fundamentales de personas y de la antedicha comunidad, pido a usted, tomar las medidas del caso en asocio de las autoridades militares y de policía correspondientes a fin de preservar la vida e integridad de estos ciudadanos y gestionar la ayuda inmediata que requiere así como el transporte y medidas correspondientes.*

*“Lo anterior fue enviado mediante los oficios 050-2834 de fecha 15 de octubre de 1997 al señor Coronel Benjamín Núñez Núñez, Comandante Policía Meta y LL. OO., oficio 050-2832 de fecha 15 de octubre de 1997, al M.G. Agustín Ardila Uribe, Comandante IV División, oficio 050-2831 del 15 de octubre de 1997, al Dr. Alfonso Ortiz Bautista, Gobernador del Meta, Oficio 050-2841 de fecha 15 de octubre de 1997, al Dr. Carlos Holmes Trujillo, Ministro del Interior, oficio 050-2849 de fecha 17 de octubre de 1997, al Dr. Gilberto Echeverry Mejía, Ministro de Defensa.*

*“3. A los anteriores requerimientos se dio contestación por el Comandante de la Policía del Meta Coronel Benjamín Núñez, indicando que el comando del Departamento de Policía del Guaviare era competente para los aspectos policivos de esa región; se recibió respuesta del Comandante de la Séptima Brigada; BG. Jaime Humberto Uscátegui, del Secretario Privado del Ministerio del Interior, Dr. Gustavo Angarita Figueredo, quienes son coincidentes en indicar que deben disponersen (sic) las medidas correspondientes conforme a la Constitución y a la Ley.*

*“4. En fecha 19 de noviembre de 1997, se reunieron en la Sala de Juntas de la Gobernación del Meta, diversas autoridades para tratar el problema planteado por la comunidad de Pto. Alvira (Caño Jabón), con la asistencia del señor Gobernador Alfonso Ortiz Bautista, el Comandante de la Séptima Brigada, BG. Jaime Humberto Uscátegui, el señor Coronel Benjamín Núñez, Comandante de Policía Meta, la Defensora Regional del Pueblo, Rocío López, y algunos representantes de empresas aéreas, indicando éstas últimas que trabajaban a riesgo por cuanto se ‘rumora’ que las AUC harán una operación grande en Pto. Alvira, que será peor que lo de Mapiripán y para escarmentar se empezará por los pilotos.*

*“En esta reunión el representante militar General Uscátegui indicó que si bien el Ejército a su mando no tiene disponibilidad para dar seguridad a gran parte del territorio, pero que ante los denunciados militarizará a Pto. Alvira (Caño Jabón).*

*“5. Posteriormente, con fecha 4 de diciembre de 1997, se recibió en ésta Defensoría el oficio No. 077, por vía fax, procedente de la Personería Municipal de Mapiripán, dirigido al Capitán Ricardo Romero Bayona, del Batallón Joaquín París en el cual se le da la razón a solicitud de la Defensora Regional Rocío López, de las inquietudes de la comunidad de Puerto Alvira sobre posibles incursiones paramilitares en esa población, y asimismo oficio dirigido a la Defensoría del Pueblo por la comunidad de Pto. Alvira solicitando ‘la debida protección y derecho a la vida por la presencia en este pueblo y sus alrededores por parte de grupos paramilitares’, firmado en nombre de la junta de ornato y embellecimiento de Pto. Alvira.*

*“6. En razón de lo anterior, la Defensoría Regional Meta envió los oficios correspondientes solicitando protección al Derecho fundamental a la vida de la comunidad de Pto. Alvira (Caño Jabón),*

por la presencia al parecer de grupos al margen de la ley conocidos como paramilitares.

“6.1. Oficio 050-3308 al BG. Jaime Humberto Uscátegui, Comandante 7ª Brigada, Oficio 050-3305 del 4 de diciembre de 1997, al Dr. Carlos Holmes Trujillo, Ministro del Interior, oficio 050-3304, de fecha 4 de diciembre de 1997, al Dr. Gilberto Echeverry Mejía, Ministro de Defensa, Oficio 050-3303 de fecha 4 de diciembre de 1997, al Dr. Alfonso Ortiz Bautista, Gobernador del Meta, oficio 050-3307 del 4 de diciembre de 1997 al Coronel Benjamín Núñez, Comandante Policía Meta y oficio 050-3333 de fecha 11 de diciembre de 1997 al señor Comandante de la Policía Guaviare en San José del Guaviare.

“6.2. Las anteriores comunicaciones fueron respondidas por el Cor. Benjamín Núñez, indicando que para aspectos policivos la Comunidad de Pto. Alvira depende del Departamento de Policía del Guaviare; por el director operativo de la Policía Nacional BG. Alfredo Salgado Méndez, indicando que el documento para que se brinde protección y derecho a la vida a la comunidad de Pto. Alvira fue remitido al Comando Policía Meta, para atender el requerimiento y tomar las acciones del caso.

“7. En fecha de 13 de enero de 1998, esta Defensoría Regional del Meta recibió escrito de fecha enero 9 de 1998 de la Comunidad de Pto. Alvira, en el cual denuncia y alerta al Gobierno Nacional e indica que existe la zozobra de ‘un día la guerrilla se va a tomar el casco urbano de Pto. Alvira, otro día, que los grupos paramilitares también acantonados cerca se van a tomar la inspección donde vivimos cerca de 1500 familias.

“7.1. Ante lo expuesto esta Defensoría se dirigió a diversas autoridades nacionales para allegarles la petición de la comunidad de Pto. Alvira ‘por cuanto se amenazan y vulneran derechos fundamentales de personas y de toda una comunidad, y a fin de que se tomen las medidas aconsejables en asocio de las autoridades militares y de policía correspondientes con el propósito de prevenir hechos y preservar la vida e integridad de estos ciudadanos colombianos.

“Oficio No. 050-011 de fecha 14 de enero de 1998, al Dr. Gilberto Echeverry Mejía, Ministro de Defensa, oficio 050-011 de fecha 14 de enero de 1998, al Dr. Alfonso Gómez Méndez, Fiscal General de la Nación, oficio 050-011 de fecha 14 de enero de 1998, al Dr. Jaimen (sic) Bernal Cuéllar, Procurador General de la Nación, oficio 050-011 de fecha 14 de enero de 1998, al señor BG. Freddy Padilla León, Comandante 7ª Brigada, oficio 050-011 de fecha 14 de enero de 1998, al Dr. Carlos Holmes Trujillo, Ministro del Interior, oficio 050-011 de fecha 14 de enero de 1998, al señor General Rosso José Serrano Cadena, Director Policía Nacional, oficio 050-011 de fecha 14 de enero de 1998, al Dr. Alan Edmundo Jara Urzola, Gobernador del Meta, oficio 050-011 de fecha 14 de enero de 1998, al Dr. José Fernando Castro, ciudadano Defensor del Pueblo, oficio 050-011 de fecha 14 de enero de 1998 al señor Coronel Benigno Esteban Piñeros, Comandante de Policía Meta, y oficio 050-097 de

fecha 23 de enero de 1998, al señor TC. Luis Fernando Saavedra Bautista, Comandante Policía Guaviare, San José del Guaviare.

“8. Los anteriores oficios fueron respondidos así:

“a. Por el T.C. Luis Fernando Puentes, en fecha 26 de enero de 1998 por orden del B.G. Jaime Humberto Cortés, Comandante de la Cuarta División.

“b. Por el Secretario de Gobierno y Desarrollo Comunitario del Meta, Dr. Narciso Matus, en fecha febrero 9 de 1998.

“c. Por el señor B.G. Alfredo Salgado Méndez, Director Operativo de la Policía Nacional en fecha 5 de marzo de 1998, y adicionalmente documento en fax firmado por el B.G. Teodoro Ricaurte Campos, Inspector General de la Policía Nacional, dirigido al subcomandante del Departamento de Policía del Guaviare en San José del Guaviare.

“d. Fax proveniente de Fuerzas Militares de Colombia, Comando General, suscrito y firmado por el señor General Manuel José Bonett Locarno, Comandante Fuerzas Militares. Este documento fue recibido en esta Defensoría en fecha 6 de mayo de 1998 vía fax.

“f. Fax proveniente de fuerzas militares de Colombia, Ejército Nacional de fecha 25 de marzo de 1998, suscrito y firmado por el MG. Iván Ramírez Quintero, Inspector General del Ejército. Este documento fue recibido en esta Defensoría vía fax en fecha mayo 6 de 1998.

“g. Fax correspondiente al No. de oficio 0499 MDASE-DH-725 del 30 de abril de 1998, proveniente del Ministerio de Defensa Nacional, Derechos Humanos, suscrito y firmado por el capitán de Fragata Miguel Mariano Torralvo Segura, Jefe de Derechos Humanos. Este documento fue recibido en esta Defensoría en fecha mayo 6 de 1998.

“En esta forma dejo contestado su oficio referenciado allegando las fotocopias referidas con las breves consideraciones adelantadas”.

A la luz del acervo probatorio allegado al expediente, la Sala encuentra que le asistió razón al Tribunal *a quo* al haber encontrado probada la responsabilidad patrimonial de las entidades demandadas. En efecto, se encuentra debidamente acreditado en el expediente que tanto el Ejército Nacional como el Departamento del Meta tuvieron oportuno conocimiento del grave riesgo que corrían los habitantes de la Inspección de Puerto Alvira y optaron por desestimar las distintas comunicaciones mediante las cuales los mismos pobladores y la Defensoría del Pueblo, regional Villavicencio, les informaron acerca de la posible ocurrencia de

los hechos objeto la demanda que dió origen al proceso que ahora se decide en segunda instancia.

La responsabilidad patrimonial del Ejército Nacional se encuentra comprometida por cuanto entre los meses de octubre de 1997 y marzo de 1998, la Defensoría del Pueblo puso en conocimiento de sus principales autoridades el estado de zozobra en el que se encontraban los habitantes de Puerto Alvira, las amenazas que sobre sus vidas y bienes realizaron distintos grupos al margen de la ley y particularmente los grupos de autodefensas que llegaron en esa época a la mencionada región del Departamento del Meta.

Al respecto es muy dicente la actitud del Comandante de la Séptima Brigada frente a las comunicaciones enviadas por la Defensoría del Pueblo en las cuales se comunicó la situación vivida por los habitantes de Puerto Alvira, según expresó en una reunión que se celebró el 19 de noviembre de 1997 en las instalaciones de la Gobernación del Meta (fl. 204 a 207 c 2); para el señor Comandante:

(...)

*“Retoma la palabra el General Uscátegui para decir que de acuerdo a lo manifestado por los presentes, todas las empresas vuelan a Miraflores y abastecen a las FARC, paramilitares y narcos, pero se abstienen de prestar servicio al Ejército.*

*“Que llegan a su comando oficios denunciando la presencia en todas partes de las AUC, lo que los obliga a enviar tropas, dejando municipios y sectores sin personal y quedando expuestos a la guerrilla.*

*“Que pareciera que se invirtieron los valores siendo el Ejército, como el árbitro entre los paras y guerrilla.*

***“Que extraña que no se reciban ‘quejas de la guerrilla sino de los paras’ por lo cual no sabe qué hacer ya que sus tropas sólo alcanzan para dar protección a las cabeceras municipales y que está cansado de dar contestación a tantos oficios que le llegan”*** (las negritas son de la Sala).

De la misma manera, en el oficio NR 3913-BR7-DH-725, del 28 de enero de 1998, emitido por el Comandante del Batallón de Infantería No. 19 “Joaquín París”, cuyo destinatario fue el Comandante de la Séptima Brigada (fl. 420 c 4), las autoridades militares expresaron su análisis frente a las amenazas sufridas por los habitantes de Puerto Alvira y concluyeron que:

*“Los bandoleros de las ONT de las FARC especialmente de la 44 cuadrilla que delinquen [en] este sector del país han venido presionando e intimidando con amenazas de muerte y destierro a los pobladores de esta región con el fin de que informen a la Cruz Roja Internacional, derechos humanos, Medios de comunicación y representantes del Gobierno Departamental y Nacional, sobre una incursión de los grupos de justicia privada a la Inspección de Puerto Alvira, con el fin de que se desplacen (sic) la tropa que se encuentra en el Municipio de Mapiripán o de San José del Guaviare hacia esta Inspección, donde se ha podido establecer que estos bandidos tienen minados (sic) y emboscadas en las vías de aproximación ya que conocen el terreno [por] ser su área de injerencia.*

*“Así mismo, según versiones de la fuente que vive en esta Inspección, entre los días 1 y 18 de enero del presente año, se desplazó una Comisión de la Cruz Roja Internacional, desde Villavicencio a Puerto Alvira, con el fin de confirmar o desvirtuar la información sobre la supuesta presencia e incursión de los grupos de Justicia Privada, lo cual estos señores pudieron verificar que todas las informaciones son completamente falsas.*

*“Así mismo, **agregó la fuente que los señores de la Cruz Roja reunieron a la población de la Inspección de Caño Jabón o Puerto Alvira y el personal de esta región manifestó que la situación de orden público era de completa normalidad, de igual forma repartieron volantes e instruyeron a las personas para que informaran cualquier hecho que alterara el orden público.***

*“De igual forma, según la fuente los integrantes de la Comisión de la Cruz Roja Internacionales (sic), se reunieron con bandidos de la cuadrilla 44 de las Farc (sic), desconociendo los temas que trataron.*

*“Por otra parte, los únicos que han venido efectuando presencia constante, según lo manifiesta la fuente, han sido los bandidos de la 44 cuadrilla de las ONT farc, ya que según lo han manifestado estos bandidos esta parte del Departamento del Meta, **la ley son ellos y la población tiene que estar bajo el régimen que impongan o de contrario se tienen que atener a las consecuencias.***

*“Por último en la carta que los pobladores de la Inspección de Puerto Alvira o Caño Jabón enviaron a la defensoría del Pueblo, se puede apreciar a simple vista que las firmas y la letra de los allí firmantes son de 3 o 5 personas, **ya que se puede evidenciar en la letra y en las firmas, con lo que se demuestra una mala intención de los denunciantes lo que deja entrever que estas personas fueron presionadas por grupos subversivos enemigos de la Institución que buscan a toda costa desprestigiar y dañar la imagen de nuestro Ejército Colombiano.***

*“Finalmente, se puede concluir que la narcosubversión a través de los entes de control y ONG, buscan cambiar a su conveniencia el*

*dispositivo de las tropas con los respectivos desplazamientos que ello implica. Lo anterior es pretendido conociendo las atribuciones disciplinarias y penales que dichos organismos tienen sobre los funcionarios públicos (Militares y otros)” (las negritas son de la Sala).*

Es decir, las autoridades militares consideraron que las amenazas cuya denuncia se hizo a través de la Defensoría del Pueblo, obedecían a una táctica de la guerrilla para distraer la tropa y generar traslados innecesarios del personal uniformado; más grave es, sin embargo, que según dicho documento el Ejército Nacional consideró, en su momento, que los habitantes de Puerto Alvira estaban siendo manipulados por la guerrilla con el único fin de enlodar la Institución Militar. Lo anterior resulta con toda claridad de la intervención realizada por el General Humberto Cortés, Comandante de la 4ª División, en el Consejo Departamental Extraordinario de Seguridad, celebrado el 7 de mayo de 1998 –4 días después de la masacre– (fl. 93 a 163 c 6), en la cual afirmó que:

(...)

*“El Ejército recibe una serie de requerimientos diarios para atender situaciones anómalas en todo el territorio nacional, específicamente aquí la Cuarta División, nosotros tenemos que priorizar la atención en base a las amenazas, a la gravedad de las informaciones, a la angustia de las poblaciones. Sobre lo de Puerto Alvira, cabe anotar que es una situación muy especial, en el mes de enero la Defensoría del Pueblo le da trámite a un documento publicado, elaborado completamente por el pueblo, firmado más o menos por 150 personas, donde en su parte final reza lo siguiente en concreto: ‘Le rogamos al Gobierno y a las autoridades arriba citadas se sirvan poner de su parte de una manera positiva mantener alejados del casco urbano a los autores involucrados en el conflicto llamecen (sic) paramilitares, guerrilleros y militares’, esto lo afirma el pueblo, esto no es tanto a que ellos no quieran estar en medio de dos fuegos, sino es para evitar el control que se estaba haciendo a la gasolina, porque ésta es una zona totalmente coquera (sic) ... El Ejército acompañó al señor Gobernador cuando él estuvo en Mapiripán desarrollando un Consejo de Gobierno y tuve la oportunidad de hablar con personas de Puerto Alvira que acudieron a Mapiripán, una de ellas fue el párroco y él manifiesta que había cierto temor que no eran muy fuertes (sic), un funcionario del Ejército le dijo padre usted cree que es bueno que vaya el Ejército a allá, él le dijo no por ahora no. **Entonces vemos que esta gente está siendo manejada y manipulada por las organizaciones narcoterroristas de las FARC.** Otro detalle que debemos tener en cuenta es que el día lunes en la comunicación con la Cruz Roja **se notaba más angustia y el afán no porque les sacaran los heridos sino porque les llevaran la prensa, ellos pedían más angustiosamente tener la televisión, la radio y la prensa escrita porque en ese momento su interés era el BUN (sic) publicitario, no los 5 ni 8 heridos que pudieran tener en la zona, ellos califican de 200 hombres armados, en este momento las tropas están haciendo la***

evaluación y al parecer no fue tanto, porque es que 200 hombres armados, en este momento estamos hablando de 8 camiones en una zona donde no hay carreteras, mucho menos hay vehículos y todos afirman que llegaron en camiones. Entonces son cosas extrañas porque no se encontró nada por el río, nosotros tenemos los controles en Mapiripán y Puerto Concordia, se presenta la situación, se analiza, se discute, ayer en Consejo de Seguridad extraordinario con el señor Gobernador, salimos a las 2:30 p.m. y a las 4:00 p.m. las tropas ya estaban en la zona ... **Lo único es que toda la gente que está allí es dedicada al narcotráfico**, como dato curioso el famoso boletín que mandó el pueblo en enero, se hizo una evaluación acá, liderada por el señor Gobernador, el DAS cotejó unas firmas más o menos unas 30 firmas, de esas que se encontraron unas 6 no correspondían a las cédulas, unas 5 correspondían a personas con antecedentes judiciales ... Ustedes deben ser conscientes que tenemos problemas acá, allá. **Esos problemas son realmente internos del narcotráfico, de disputas entre paramilitares o narcotraficantes y subversión, llámense justicia privada o el nombre que se les quiera dar, insisto en la prioridad y nuestro objetivo para atender, no tenemos absolutamente ninguna (sic) información de que este personal se haya visto amenazado o hayan sentido que tenían problemas fuera de esta carte que enviaron en enero, pero que concluyen en esta forma.** En cuanto al comunicado que hace el Pueblo viene con oficio remitido de la Defensoría Regional del Pueblo, donde ellos dicen que hay enfrentamientos cruzados entre los diferentes sectores armados como paramilitares, guerrilla y Ejército Nacional, es la copia que le mandan al doctor Gómez Trujillo, que averigüemos qué pasa. **Nosotros en esta época fuimos al área, tratamos de investigar y todo el mundo tranquilo, la respuesta es nosotros no queremos que vengan aquí a pelear, estamos en paz y se les preguntó si requieren la presencia del Ejército, no, nunca dan información, nunca apoyan con lo que necesitamos que es la información, entonces nos hemos venido a atender donde está fluída la información donde los problemas se manifiestan de manera más concreta.** Ahora, hay más gente en Puerto Alvira que en Mapiripán, ya que en Puerto Alvira nació la raíz de la masacre de Mapiripán, si el Gobierno le da atención a éste sector, dentro de cuatro meses más vamos a tener problemas más adelante, porque estos se van corriendo por el negocio del narcotráfico en la zona (las negritas son de la Sala).

De lo anteriormente transcrito, para la Sala resulta claro que el Ejército Nacional recibió al menos en tres ocasiones –octubre y noviembre de 1997 y enero de 1998– información sobre un posible atentado contra la vida y bienes de los habitantes de Puerto Alvira, sin embargo, ya fuere porque consideraron que las amenazas no eran fundadas –lo cual se concluyó sin mayor profundidad por cuanto: **i)** los documentos indican una sólo persona en la población que presumiblemente informó que la situación de orden público era de completa normalidad; **ii)** el cotejo de las firmas se hizo “a simple vista” y sólo sobre una de las dos cartas enviadas por los habitantes de la Inspección, sin que se hubiere tenido en cuenta que el 19 de noviembre algunos habitantes pusieron de

presente a las autoridades los problemas de orden público; y, *iii*) los documentos no dan cuenta de una presencia real del Ejército en la Inspección de Puerto Alvira sino en el municipio de Mapiripán–, o bien porque en su sentir todos los habitantes de Puerto Alvira eran considerados, de manera alarmante e inaceptablemente generalizada, narcotraficantes y/o colaboradores de la guerrilla o simplemente porque como lo afirmó el mismo Comandante de la Séptima Brigada, General Uscátegui, en noviembre de 1997, le parecía extraño no recibir “*quejas de la guerrilla sino de los paras’ por lo cual no sabe qué hacer...*” lo que lo hacía sentirse “*cansado de dar contestación a tantos oficios que le llegan*”; lo cierto es que el Ejército Nacional falló en su deber constitucional de proteger la vida, derechos, libertades y bienes de los habitantes de Puerto Alvira al omitir la adopción de medidas adecuadas que pudieren evitar o al menos prevenir de manera efectiva la ocurrencia de los hechos del 4 de mayo de 1998 en el curso de los cuales se produjo la muerte en circunstancias atroces del señor Wilson Bernal Ortiz.

Agréguese a lo anterior que el mismo General Uscátegui, Comandante de la Séptima Brigada, afirmó públicamente el 19 de noviembre de 1997 en las instalaciones de la Gobernación del Meta que “*ante lo denunciado militarizará a Puerto Alvira o Caño Jabón*” (fl. 207 c 2), compromiso que, evidentemente, se incumplió.

Por otro lado, no es de recibo el argumento esbozado por el Ministerio de Defensa en torno a la imposibilidad de juzgar la actuación del Ejército Nacional bajo la óptica de un *Estado ideal* (fl. 352 c ppal), dadas las graves condiciones de orden público que vivía el país y particularmente el Departamento del Meta; en el caso concreto las autoridades militares tenían amplio conocimiento acerca de las amenazas que pesaban sobre los habitantes de Puerto Alvira; para la Sala no es *ideal* esperar del Estado que proteja la vida y bienes de los habitantes de una población, como Puerto Alvira, cuando el contexto de la época y de la zona fue blanco de múltiples amenazas y ataques alevos por parte de los diferentes grupos armados al margen de la ley, situaciones respecto de las cuales se pidió reiteradamente protección a las entidades demandadas.

A más de lo anterior, no escapa a la Sala el hecho de que los protagonistas de la omisión del Estado en el caso que ahora se decide, hubieren sido aquellos por cuyas omisiones y, respecto de algunos, cuya participación directa generaron la

condena al Estado colombiano por la masacre de Mapiripán<sup>45</sup> – ocurrida apenas 10 meses antes de los hechos objeto de esta demanda–, hechos cuya similitud con la masacre de Puerto Alvira, ocurrida el 4 de mayo de 1998, en el curso de la cual perdió cruelmente la vida el señor Bernal Ortiz, permite considerar la existencia de un contexto particular e inadmisiblemente de tolerancia para con la actuación de los grupos mal llamados paramilitares por parte de algunos miembros de las Fuerzas Militares y de desconfianza mutua entre la comunidad y los miembros del Ejército y de la Policía Nacional.

En lo que concierne al Departamento del Meta, la Sala confirmará la condena impuesta en primera instancia. En su recurso de apelación, la entidad territorial demandada indicó que *“la preservación y conservación del orden público, es competencia de las Fuerzas Armadas y es el señor Presidente de la República en su condición de Comandante General de las Fuerzas Armadas quien traza los lineamientos de orden público en el país”* (fl. 345 c ppal); si bien la anterior afirmación resulta conforme con el modelo de Estado colombiano, no es menos cierto que la estructura diseñada constitucionalmente le otorga a los Departamentos como entidades territoriales, competencias específicas en materia de orden público y protección de los ciudadanos que habiten en su circunscripción.

En efecto, el artículo 296 de la Constitución Política estableció, sin ambages, un sistema jerarquizado de mantenimiento del orden público, en el cual los Gobernadores tienen la condición de agentes del Presidente de la República en esa materia, así:

*“ARTICULO 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.*

El inciso primero del artículo 303 del texto superior, en su redacción vigente al momento de los hechos objeto de la demanda que ahora se decide en segunda instancia, reiteró lo contemplado en la norma suprema que se viene de citar:

*“ARTÍCULO 303. En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante*

---

<sup>45</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Masacre de Mapiripán v. Colombia, sentencia del 15 de diciembre de 2005, serie C-134.

*legal del Departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el Departamento. Los gobernadores serán elegidos para períodos de tres años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente”.*

Siguiendo lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 305 constitucional, le corresponde a los Gobernadores cumplir, además de aquellas funciones allí consagradas, las que la misma Constitución o la ley le otorguen, entre ellas y de manera principal las establecidas en el artículo 95 del Código de Régimen Departamental, contenido en el Decreto-ley 1222 de 1986; en particular, el legislador encomendó a los Gobernadores la función de *“mantener el orden en el Departamento y coadyuvar a su mantenimiento en el resto de la República”*.

Así, en materia de orden público, le corresponde a los Gobernadores realizar, de acuerdo con lo normado por el Decreto 2615 de 1991, Consejos Departamentales de Seguridad, cuyas funciones son:

*“Artículo 10º.- Son funciones de los Consejos de Seguridad, las siguientes:*

*“1. Elaborar o recomendar la elaboración de planes específicos de seguridad para afrontar de acuerdo con las características de los conflictos en su jurisdicción, los factores de perturbación del orden público.*

*“2. Mantener estrecha coordinación con las distintas instancias responsables del mantenimiento del orden público y con los organismos e instituciones que el Gobierno ha creado para fortalecer la participación y colaboración ciudadana.*

*“3. Supervisar la ejecución de los planes de seguridad y evaluar sus resultados con el fin de adoptar los correctivos necesarios.*

*“4. Asesorar a la primera autoridad, en las situaciones específicas de alteración del orden público, para adoptar medidas correctivas que guarden estrecha correspondencia con la naturaleza y dimensión del (sic).*

*“5. Formular recomendaciones para la preservación de los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos para lograr la convivencia pacífica.*

*“6. Asegurar el intercambio permanente de información entre los diversos organismos del Estado en los ámbitos nacional y local, en todo lo que tenga relación con el orden público.*

*“7. Constituir grupos de trabajo para el análisis de los problemas relacionados directa o indirectamente con el orden público interno de su jurisdicción.*

*“8. Recomendar la realización de campañas de información pública para lograr que la comunidad participe en los programas de seguridad.*

*“9. Coordinar los recursos disponibles y las acciones para combatir los fenómenos generadores de perturbación del orden público.*

*“10. Suministrar a las autoridades la información necesaria sobre situaciones referentes al orden público en sus respectivas [circunscripciones]”.*

En la misma línea se encuentra la Ley 62 de 1993, según la cual:

*“Artículo 12. De las autoridades políticas. El Gobernador y el Alcalde son las primeras autoridades de Policía en el Departamento y el Municipio, respectivamente. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éstas, le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces.*

*“Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción”.*

En ejercicio de la función de primera autoridad de Policía en los Departamentos, los Gobernadores deben, en virtud del artículo 16 de la Ley 62 de 1993:

*“1. Proponer medidas y reglamentos de policía, de conformidad con la Constitución y la Ley, a la Asamblea Departamental o al Concejo Municipal, según el caso, y garantizar su cumplimiento.*

*“2. Impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por conducto del respectivo comandante.*

*“3. Disponer con el respectivo Comandante de la Policía el servicio de vigilancia urbana y rural.*

*“4. Promover en coordinación con el Comandante de la Policía programas y actividades encaminados a fortalecer el respeto por los derechos humanos y los valores cívicos.*

*“5. Solicitar al comandante de la policía informes sobre las actividades cumplidas por la Institución en su jurisdicción.*

*“6. Emitir un concepto en forma periódica sobre el desempeño del Comandante de la Policía.*

*“7. Convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público que apruebe el respectivo Consejo.*

*“8. Verificar el cumplimiento del Código Nacional de Policía y Códigos regionales, en cuanto al conocimiento y corrección de contravenciones por parte de los Comandantes de Estación.*

*“9. Solicitar el cambio motivado del Comandante titular de la Policía que se halle en ejercicio de sus funciones.*

*“10. Pedir a las instancias competentes que se investigue disciplinariamente a los oficiales, suboficiales y agentes que presten sus servicios en la respectiva jurisdicción.*

*“11. Analizar las necesidades de la Policía Nacional y promover ante la Asamblea Departamental o ante el Concejo Municipal, según el caso, la destinación de partidas presupuestales para el efecto.*

*“Parágrafo 1o. Se autoriza la creación de comités, a nivel departamental, presididos por el Gobernador e integrados además, por el comandante del departamento de policía y metropolitano en su caso, el alcalde de la ciudad capital, otros dos alcaldes y el Secretario de Hacienda del departamento, con la finalidad de analizar el presupuesto nacional asignado a la unidad y con base en ello solicitar, a través de las autoridades competentes, a la Asamblea y a los Concejos Municipales, los apoyos presupuestales necesarios.*

*“Parágrafo 2o. Tal como lo establece la Constitución Nacional, para la conservación del orden público y su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre las de los gobernadores y alcaldes; así como los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera, y con los mismos efectos, en relación con las de los alcaldes”.*

Así las cosas, aun cuando el ordenamiento jurídico colombiano consagró un sistema jerarquizado en materia de mantenimiento y preservación del orden público, a cuya cabeza se encuentra el Presidente de la República, también es claro que la Constitución y las leyes le otorgaron a las entidades territoriales competencias específicas en ese punto en sus respectivas circunscripciones.

Así las cosas, aun cuando la realización de Consejos de Seguridad –ordinarios o extraordinarios– constituye una herramienta esencial para el cumplimiento de las funciones de mantenimiento del orden público por parte de los Departamentos, dicha competencia no se agota con ellos, puesto que los Gobernadores tienen, por un lado, el deber de emitir órdenes a la Policía en aquellos casos en los que sea necesaria su intervención para proteger la vida y bienes de los habitantes de su territorio y, por el otro, tomar todas las medidas administrativas necesarias para

garantizar el goce efectivo de las libertades más fundamentales de los administrados que habiten en su circunscripción; en otras palabras, si bien la intervención de la Fuerza Pública constituye una herramienta esencial en el mantenimiento del orden público, lo cierto es que no es la única, existen mecanismos meramente administrativos que también permiten el cumplimiento de ese mandato constitucional, tales como la reubicación de los pobladores amenazados, la organización de marchas contra la violencia, el trabajo coordinado con los líderes comunales en aras de generar espacios que permitan mejorar las condiciones de vida y de convivencia pacífica, etc.

Descendiendo al caso concreto, de las pruebas aportadas al expediente la Sala encuentra que la Gobernación del Departamento del Meta tuvo claro y previo conocimiento de la situación de zozobra que vivían los pobladores de Puerto Alvira desde el mes de octubre de 1997, tema que se trató de manera tangencial en los Consejos de Seguridad realizados los días enero 19 y 24; febrero 14, 15 (celebrado en Mapiripán) y 19; marzo 3 y 24 de 1998, pero no fue sino hasta los Consejos Extraordinarios de Seguridad celebrados los días 6 y 7 de mayo de 1998 –ya ocurrida la masacre– cuando el asunto ocupó la agenda departamental. Más aún, en el acta No. 008 correspondiente al Consejo Extraordinario de Seguridad del 7 de mayo de 1998, los asistentes indicaron:

*“... Otro punto es el que tiene que ver con el problema humanístico, la situación de que ya estaba prevenido el Ejército y el Gobierno. En la radio se escuchó varias veces que habían enviado comunicados, aquí no se conoce sino uno. El General Padilla confirma diciendo: sí es la única que hay pero es fue mandada a diferentes sitios la que se leyó. El Gobernador interviene diciendo ellos hablan de una que enviaron en octubre, en diciembre y enero. La última fue en enero y es la única que nosotros tenemos. El señor Ministro dice, pero no fue anunciado ninguna masacre. El secretario de Gobierno responde diciendo que no, hace nuevamente lectura del final del documento que fue leído anteriormente por el General Cortés, esta carta es la que llegó a la Defensora del Pueblo ...” (fl. 83 c 6).*

De lo anterior se colige, sin mayor dificultad, la ausencia de interés con que las autoridades nacionales y departamentales recibieron en su momento la información que les puso de presente en repetidas oportunidades –octubre y noviembre de 1997 y enero de 1998– la Defensora del Pueblo de la regional Villavicencio respecto de la situación de zozobra que vivían los habitantes de Puerto Alvira, frente a la cual en los meses de octubre de 1997 a mayo de 1998 sólo se consideró la posibilidad de hacer labores de inteligencia en la mencionada

Inspección, sin que ellas se hubieren realizado efectivamente y sin que se pensara en desplegar actividades civiles distintas a las de enviar tropas al lugar, cuando ello fue justamente lo que solicitaron los firmantes de la carta del 9 de enero de 1998.

Incumplió, así, el Departamento del Meta su deber constitucional y legal de mantener y preservar el orden público y de proteger la vida de más de veinte habitantes de Puerto Alvira, entre ellas la del señor Wilson Bernal Ortiz.

Para la Sala, de acuerdo con los medios probatorios obrantes en el expediente, tanto el Ejército Nacional como el Departamento del Meta, con sus conductas omisivas, dejaron desprotegidos a los habitantes de Puerto Alvira, quienes ese fatídico 4 de mayo de 1998 quedaron a merced de un grupo de autodefensas, en lo que fue una masacre ampliamente anunciada, razón por la cual son responsables administrativamente de los perjuicios causados a los demandantes por la muerte del señor Wilson Bernal Ortiz.

Por las razones expuestas, la Sala confirmará la sentencia apelada.

#### **4.- La actualización de la condena ordenada por el Tribunal *a quo*.**

La Sala modificará la sentencia del Tribunal pero únicamente en cuanto la condena impuesta lo fue en gramos de oro, para calcularla en salarios mínimos legales mensuales vigentes, pues en lo que se refiere a la cuantía de las indemnizaciones por perjuicios morales, debe recordarse que de acuerdo con lo expresado en sentencia del 2001<sup>46</sup>, esta Sala ha abandonado el criterio según el cual se consideraba procedente la aplicación analógica del artículo 106 del Código Penal de 1980; para establecer el valor de la condena por concepto de perjuicios morales se ha considerado que la valoración de dichos perjuicios debe ser hecha por el juzgador en cada caso según su prudente juicio y ha sugerido la imposición de condenas por la suma de dinero equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales en los eventos en que aquel se presente en su mayor grado de intensidad<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Al respecto, consultar, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, expediente: 13.232-15.646. C. P. Alier Hernández Enríquez.

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, expediente 13.232-15.646. M.P. Alier E. Hernández Henríquez.

Por lo tanto, se reconocerá una suma equivalente a cien (100) S.M.L.M.V., por concepto de perjuicios morales para la señora Ana Tilde Ortiz de Bernal, en calidad de madre del fallecido y para Greis Mayuly Padilla Ortiz, Fabián Andrés Padilla Ortiz, Zuly Malerva Bernal Ortiz y Marisol Bernal Ortiz, la suma equivalente a setenta (70) S.M.L.M.V., para cada uno de ellos.

#### **5.- Condena en costas.**

Habida cuenta que para el momento en que se dicta este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

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,

### **F A L L A**

**PRIMERO: Modifícase** la sentencia del Tribunal Administrativo del Meta, proferida el día 25 de febrero de 2003 y, en su lugar, **dispónese** lo siguiente:

*“PRIMERO: Negar la excepción formulada por el apoderado del Departamento del Meta.*

*“SEGUNDO: Declarar administrativamente responsable a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y DEPARTAMENTO DEL META, por los hechos ocurridos en Puerto Alvira, municipio de Mapiripán – META– en donde falleció el señor WILSON BERNAL ORTIZ.*

*“TERCERO: Condenar solidariamente a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y DEPARTAMENTO DEL META, a pagar a los actores como perjuicios morales las siguientes cantidades:*

*“Para ANA TILDE ORTIZ DE BERNAL, en calidad de madre del fallecido, la suma equivalente a cien (100) S.M.L.M.V.*

*Para GREIS MAYULY, FABIÁN ANDRÉS PADILLA ORTIZ, ZULY MALERVA BERNAL Y MARISOL BERNAL ORTIZ, la suma equivalente a setenta (70) S.M.L.M.V., para cada uno de ellos.*

---

*“CUARTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.*

*“QUINTO: La presente sentencia se sujetará a lo dispuesto en los arts. 176 a 178 del C.C.A”.*

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNAN ANDRADE RINCON**

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**